

Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional

Calvento, Mariana
(Comp.)





ISBN 978-987-33-7465-4

**PROCESOS Y ACTORES EN LA
GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL**

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
PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y
TECNOLÓGICA**



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



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

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Calvento, Mariana

Compilador

Junio 2015

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Mariana Calvento... [Comp.]. - 1a ed. - Tandil: CEIPIL, 2015.
199 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-987-33-7465-4

1. Política Internacional. 2. Gestión
CDD 327

Fecha de catalogación: 05/05/2015

Comité de Referato

Mag. María Lis Rolandi

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

Lic. Ignacio De Angelis

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

Índice

Introducción.....	1
Breve Contenido de los Capítulos.....	7
Acerca de los Autores.....	11
Primera Sección: Procesos y fundamentos de la participación internacional	13
Capítulo I: Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional.....	15
<i>Dra. Mariana Calvento</i>	
Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014.....	41
<i>Mag. José María Araya y Lic. María Sol Herrero</i>	
Segunda Sección: La articulación territorial en la gestión internacional	73
Capítulo III: La vinculación entre la universidad y el gobierno local en la gestión internacional subnacional.....	75
<i>Dra. Fernanda Di Meglio</i>	
Capítulo IV: La relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional.....	95
<i>Mag. Natalia Lorenzo</i>	
Capítulo V: Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional subnacional. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes.....	113
<i>Dra. Julieta Nicolao</i>	
Tercera Sección: Experiencias Nacionales y Regionales	141
Capítulo VI: La participación de las ciudades intermedias en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela.....	143
<i>Dra. Miryam Colacrai, Mag. Anabella Zalazar y Lic. Natalia Aquilino</i>	
Capítulo VII: La inserción internacional de los espacios subnacionales en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. Una mirada al caso de Salto.....	177
<i>Dr. Jorge Leal y Lic. Cristina Rundie</i>	

Agradecimientos

Desde este espacio quisiera agradecer la posibilidad que nos ha brindado la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica en desarrollar y fortalecer una línea de investigación en la cual venimos trabajando, demostrando la importancia y relevancia de las temáticas que hacen al desarrollo de nuestros territorios.

De igual manera, y muy especialmente, expreso mi agradecimiento a la permanente colaboración y apoyo del Director del CEIPIL, Mag. José María Araya, que una vez más ha demostrado su dedicación, su predisposición y grandeza en el desarrollo de la presente obra, preocupado y ocupado en el crecimiento humano y académico de quienes lo admiramos.

Dra. Mariana Calvento

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

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 para su ejecución para el período 2014-2016, mediante resolución N° 214/14, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) de la Agencia.

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.

Tal como su denominación lo indica, desde el CEIPIL 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.

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. De allí su interdisciplinariedad, a lo que se suma que el mismo está integrado por docentes, investigadores, becarios, graduados y tesis de distintas disciplinas o áreas de conocimiento como la Historia, la Geografía, la Economía, las Ciencias Políticas, el Desarrollo Local y las Relaciones Internacionales.

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

Su Planta Estable está compuesta por Veintisiete (27) Investigadores y Becarios de organismos especializados en ciencia y tecnología (CONICET, CIC y CIN), y una Planta de Colaboradores conformada por Dieciséis (16) integrantes. En términos de recursos humanos, el CEIPIL es uno de los centros de investigación de la UNICEN más destacados tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo.

El CEIPIL realiza relevantes actividades de investigación a través de proyectos vinculados al desarrollo local e internacional de los gobiernos locales. En ese sentido, los integrantes del PICT-2013-0448, trabajan en forma conjunta en la temática desde el año 2010, lo que derivó en la presentación ante la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (SECAT) de la UNICEN del proyecto de investigación 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”, evaluado y aprobado en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación (SPU-ME. Cod. 03/D255). Dirigido por el Mag. José M. Araya (Cat. II) y codirigido por la Dra. Mariana Calvento, ha permitido la generación de una relevante producción científica en la materia que conformó los antecedentes 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, Ayacucho, Pinamar, entre otros.

Asimismo, los investigadores Formados y Activos del CEIPIL han integrado en carácter de miembros del Equipo Responsable, PICT cofinanciados por la ANPCyT (2007-2009 y 2014-2016) vinculados al estudio de problemáticas propias a la Provincia de Buenos Aires.

En ese sentido, 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.

Desenvolverse a nivel internacional supone un claro desafío para cualquier actor. El Estado Nacional, las empresas transnacionales, se desempeñan de forma natural en un escenario que ha forjado sus rasgos al calor de las acciones interrelacionadas de los mismos.

A diferencia de estos, el actor local, el gobierno de una ciudad, atraviesa una situación diferente. Su ámbito de actuación inmediato es el territorio que administra y gobierna en el cual sus funciones tradicionales han estado enfocadas a los servicios de atención básica. Sin embargo, la ciudad se ha convertido en un lugar cada vez más dinámico y complejo. Los procesos socioeconómicos y políticos modernos han actuado sobre la misma impactando e influyendo sobre sus actores, su economía, su identidad, entre otros.

Este desempeño ha enriquecido su rol como actor político-administrativo, colocándolo en el centro de los debates y las demandas de la sociedad, así como su relevancia en la gestión e implementación de estrategias de desarrollo local e integral que suponen la instauración de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo.

Por tanto, los desafíos que afrontan exigen un desempeño proactivo, teniendo en cuenta a su vez que su espacio de actuación ha superado las fronteras locales, e incluso las nacionales, ampliando sus oportunidades y estableciéndolo como un claro actor en la arena internacional. En ese sentido, desarrolla alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerado como sujeto del derecho internacional, utiliza herramientas de cooperación internacional, establece o cumple acuerdos económicos, políticos, socio-culturales, entre otros instrumentos (Vigevani, 2004).

De esta manera, el rol protagónico que han alcanzado los gobiernos locales, y particularmente los municipios “como actores fundamentales del crecimiento económico, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y cultural, ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios

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).

internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global” (Barrera Guarderas, 2014:11).

En consonancia con este planteo, el PICT 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. En cuanto a la selección de los mismos, se parte de reconocer la relevancia de estas ciudades frente a las de gran tamaño. En ese sentido, a escala mundial, diversos indicadores dan cuenta de su distinción: por ejemplo, según datos de la Organización de las Naciones Unidas, 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%, constatando 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 y presentando importantes potencialidades. Se trata, por lo general, de ciudades dotadas de una masa crítica institucional y empresarial más elevada que el resto de los centros urbanos, lo que se traduce en una dotación diferencial en términos de recursos técnicos, económicos y financieros, lo que les confiere una capacidad de innovación y de emprendimiento del que carecen los centros urbanos de menor jerarquía (Michellini y Davies, 2009).

Ahora bien, de los 2.164 municipios que componen la Argentina y se encuentran en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se considera que aproximadamente 112 pertenecen a la categoría de municipios intermedios, con una población que oscila entre 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Roccatagliata, 2001; Velázquez, 2004). De este universo de municipios, puede señalarse

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).

que en conjunto, contienen más de 15.000.000 de habitantes, cifra que representa cerca del 40% de la población del país; presentan una distribución geográfica heterogénea y el 20% del total corresponde a la Provincia de Buenos Aires (INDEC, 2010).

De esta manera, 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.

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.

Para ello, el presente libro se ocupa, centralmente, de desarrollar el enfoque desde el cual se abordará la temática así como de los procesos generales y particulares que impulsan y condicionan el desarrollo de las estrategias de participación internacional. En ese sentido, la contribución científica de esta obra deviene del avance en la actualización y adaptación de las teorías abocadas al accionar contemporáneo de los actores subnacionales, planteando un enfoque analítico que da cuenta en términos contextuales e interdisciplinarios del accionar internacional, complejo y contemporáneo, de estos actores. En base a ello, se trabaja en su conceptualización interrelacionando los enfoques del desarrollo local y las relaciones internacionales, entre otros, con el objetivo de realizar una investigación de mayor profundidad buscando superar los análisis descriptivos y de profundizar las causas que explican el desarrollo e implementación de estrategias de articulación territorial y de internacionalización del desarrollo local, generando y actualizando este conocimiento.

De esta manera, el libro se estructura en tres secciones que permiten realizar una aproximación conceptual, contextual y empírica sobre experiencias concretas. En ese

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).

sentido, en la primera sección denominada **Procesos y fundamentos de la participación internacional** se investigan los elementos teóricos desarrollados sobre la temática, a partir de los cuales se plantea una aproximación diferente y multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional. Asimismo, se analiza el contexto en el cual se encuadra el surgimiento de estas estrategias, para lo que se aborda la política exterior desarrollada por la Argentina en el período 2003-2014, entendiendo a estas estrategias en el marco de un escenario nacional e internacional particular.

En base a estos parámetros conceptuales y empíricos, se parte de comprender que las políticas públicas de desarrollo local, y en particular las de carácter internacional, se generan a través de un proceso de construcción social y de dinamización del territorio mediante la participación de los principales actores socioeconómicos y políticos locales en interacción con instancias provinciales, nacionales e internacionales. De allí que la segunda sección titulada **La articulación territorial en la gestión internacional** se ocupa del análisis de los actores que intervienen en la generación e implementación de estas políticas, ahondando la articulación que los mismos establecen con el gobierno municipal, actor clave de esta investigación.

En la tercera sección sobre **Experiencias Nacionales y Regionales**, se avanza sobre el análisis de casos que servirán de contrapunto para los municipios intermedios de la Provincia de Buenos Aires, a los que se abocará el PICT. Para ello se convocó a especialistas nacionales y regionales con el objetivo de enriquecer el estudio, desde miradas diferentes a las esbozadas en las anteriores secciones, a partir del tratamiento de experiencias en la Provincia de Santa Fe y en la República Oriental del Uruguay. Este emprendimiento favorece el establecimiento de vínculos con otros centros de investigación relacionados a la temática, como el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) de la Universidad Nacional de Rosario y el Departamento de Ciencias Sociales de Regional Norte de la Universidad de la República de Uruguay, 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 *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* se desarrolla en siete capítulos.

En el Capítulo I, “Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional” se propone superar las instancias descriptivas que predominan en los estudios sobre la participación de los actores subnacionales para avanzar en su profundización y problematización. Para ello, se reconoce el avance experimentado en la temática hasta el momento y se considera necesario entender a la participación externa de estos actores como a una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las Relaciones Internacionales. Así se construye la noción de **política internacional subnacional**, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio.

A su vez, para analizar cómo se lleva adelante la generación e implementación de la política internacional subnacional, se recurre al concepto de la gestión de la política internacional subnacional o gestión internacional 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.

Por tanto, este capítulo presenta un relevante abordaje multidimensional de la participación de los actores subnacionales desarrollando las estrategias y herramientas que dan contenido a la política internacional subnacional y los mecanismos y capacidades a través de las cuales se establece la gestión internacional.

El Capítulo II, “Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”, aborda los elementos contextuales que favorecen el nuevo rol asignado a estos municipios a través de la federalización de la política exterior. Se parte del supuesto que el interés de los gobiernos municipales en desarrollar políticas de corte internacional se enmarca en la estrategia general de política exterior del país, entendiendo y analizando a esta última como la proyección externa de su modelo político-institucional y económico-social interno y una pieza indispensable para consolidar el mismo.

En este sentido, se indaga a partir del año 2003, con la asunción como Presidente de Néstor C. Kirchner, donde se inicia una etapa claramente diferenciada de la década neoliberal, 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 derivaron en la redefinición de los lineamientos de la política exterior y los temas de su agenda (Araya y Colombo, 2009). En este periodo, se hace especial énfasis en la promoción de la federalización de la política exterior argentina, entendida como la implementación de políticas públicas orientadas directa o indirectamente a fomentar la participación de nuevos actores en las vinculaciones con el medio externo (Araya y Herrero, 2015). Para ello se realiza una revisión general de las diferentes iniciativas llevadas a cabo por los poderes ejecutivos, nacional y provincial, relacionados a la participación internacional.

Luego del desarrollo de estos elementos conceptuales y teóricos, el libro se ocupa de la gestión de la política internacional, a través de la articulación que lleva adelante el gobierno municipal con diferentes actores del territorio. En ese sentido, el Capítulo III “La vinculación entre la universidad y el gobierno local en la gestión internacional subnacional” se ocupa de analizar el aporte que genera la universidad, particularmente la regional/subnacional, en dicha temática teniendo en cuenta que es uno de los actores clave que contribuye al desarrollo local, tanto desde sus actividades de docencia, investigación y transferencia, brindando conocimientos específicos sobre los problemas de su territorio, como desde su rol internacional al participar de redes de conocimiento que amplían su ámbito de relaciones en el escenario global, facilitando la articulación entre los procesos regionales/nacionales y los internacionales. En este marco, se aborda la forma en que la universidad participa de las iniciativas de los gobiernos locales y las contribuciones que la misma realiza para fortalecer los procesos de internacionalización del desarrollo local.

Por su parte, el Capítulo IV: “La relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional”, centra su análisis en otro actor local relevante con el objetivo de contribuir en la caracterización de la relación entre los gobiernos municipales y el empresariado local, los cuales en gran medida contribuyen y potencian la competitividad del desarrollo local y su internacionalización a través de la sinergia producto de su interacción. Para ello, se describen las circunstancias que impulsan y promueven la determinación de políticas municipales orientadas a la participación internacional conjunta del sector privado y el público, en espacios de articulación o de

manera unilateral, con el fin de contribuir a la gestión internacional. Asimismo, se desarrollan las herramientas disponibles por parte del gobierno local para colaborar en el desempeño internacional del sector empresarial.

Finalmente, el Capítulo V “Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional subnacional. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes”, analiza a un actor relegado en los estudios sobre la temática pero cuya relevancia es central en la gestión e implementación de la política internacional subnacional. En ese sentido, el gobierno local no es un actor con un lugar preestablecido en el escenario internacional, y que por lo tanto, debe construir con mayor esfuerzo su lugar y/o trayectoria en el plano externo. En estos procesos, los consulados/organizaciones de migrantes colaboran fundamentalmente en el acceso al plano internacional en términos de facilitación de contactos y vínculos.

En el mismo se trabaja sobre las características generales que ha adquirido el proceso migratorio en la Argentina, para luego ahondar sobre las formas en que estos actores se nuclean. Desde los consulados y las organizaciones de migrantes, los inmigrantes colaboran en la gestión de la política internacional subnacional, con diferentes modalidades y alcances, a partir de la articulación que generan en sus actividades con otros actores locales, provinciales y nacionales.

Por último, se avanza sobre experiencias concretas de participación internacional de actores subnacionales, nacionales y regionales, centrados el primer caso en la Provincia de Santa Fe y el segundo en Salto, de la República Oriental del Uruguay.

El Capítulo VI “La participación de las ciudades intermedias en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela” justamente analiza desde diferentes dimensiones, el accionar internacional de estos actores particulares, tomando en cuenta para ello la contextualización geográfica, un arco temporal predominantemente situado desde los años noventa en adelante y cuestiones institucionales y funcionales así como también una serie de reflexiones acerca de la inserción internacional que cada una de estas ciudades puede exhibir.

El Capítulo VII, “La inserción internacional de los espacios subnacionales en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. Una mirada al caso de Salto” presenta un escenario diferencial al que atraviesan los actores subnacionales en el marco de su relacionamiento con el escenario internacional, que son analizadas en las secciones precedentes. El artículo propone reflexionar acerca de la manera en que los actores de los espacios subnacionales, en particular los gobiernos locales, asumen las nuevas

funciones que -al menos teóricamente- les corresponden en el marco de los procesos de globalización y descentralización. Específicamente la atención se centra en su capacidad para diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo en las cuales, y de acuerdo a las transformaciones mencionadas, el relacionamiento internacional constituye un aspecto destacado.

El eje de la diferenciación con los procesos analizados en las primeras secciones del libro se sustenta en las distintas modalidades de organización como Estado, asociados al federalismo en el caso de Argentina y al centralista/unitario en el Uruguay, y las consecuentes facultades otorgadas a los gobiernos locales. Esta cuestión es abordada desde el fenómeno de la Inversión Extranjera Directa (IED) fomentada por una política pública de nivel central, pudiendo observarse cuáles son las consecuencias de este régimen para el desarrollo territorial en un escenario caracterizado por la existencia de disparidades; así como también la respuesta a la misma por parte de los ámbitos gubernamentales locales, lo que se hace para el caso del departamento de Salto, en el litoral de Uruguay, demostrando los escasos márgenes de maniobra que manejan los actores locales en esta temática.

Acerca de los autores

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 Adjunto Regular de Política Exterior Argentina e Historia Política y Diplomática Argentina 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 Política Exterior Argentina- FCH-UNICEN. Vicedirectora 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 (CIC) de la Provincia de Buenos Aires. 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.

Autores Invitados

Miryam Colacrai. Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Master de la Facultad Latinoamericana en Ciencia Sociales (FLACSO). Profesora Titular Ordinaria en Teoría de las Relaciones Internacionales (UNR) e Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Investigadora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Jorge Leal. Doctor en Sociología por la Universidad de Granada, España. Magíster en Sociología por la de la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Investigador del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional (CENUR) Litoral Norte de la UdelaR. Profesor Agregado en Régimen de Dedicación Total del área de Metodología de la Investigación Social. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (SNI-ANII) de Uruguay.

Cristina Rundie. Licenciada en Ciencias Sociales y candidata a Magíster en Sociología por la UdelaR. Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la UdelaR. Profesora en las áreas de Teoría del Desarrollo y Metodología de la Investigación Social.

Natalia Aquilino. Licenciada en Ciencia Política y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local por la UNR. Directora del programa de Incidencia, Monitoreo y Evaluación de CIPPEC. Investigadora, docente de posgrado y consultora independiente. Ex-Oficial Nacional del PNUD, Directora Ejecutiva del CCIRR (Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región).

Anabella Zalazar. Licenciada en Gestión de Negocios Internacionales y Magister en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Diplomada en Desarrollo Local y Economía Social – FLACSO, Buenos Aires. Especialista en Cooperación Internacional, Financiación y Acción Exterior de los Gobiernos Locales. Docente de la Universidad Abierta Interamericana.

Primera Sección

Procesos y fundamentos de la participación internacional

Capítulo I: Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional

Dra. Mariana Calvento

Introducción

Los actores subnacionales presentan modalidades novedosas de participación externa con el principal objetivo de establecer vínculos que le permitan acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que brinda el escenario internacional con la finalidad de que los mismos colaboren en la estrategia de desarrollo local/regional definida. De allí que la temática haya ocupado la atención de sectores académicos y políticos por su carácter innovador en términos de la gestión pública local. De esta manera se puede observar, a través de estudios previos (Calvento, 2014; Calvento, Herrero y Lorenzo, 2013; Calvento, 2012), la creciente proliferación de investigaciones interesadas en dar cuenta descriptivamente de este fenómeno contemporáneo, así como la multiplicación de programas y políticas desde agencias provinciales, nacionales e internacionales buscando institucionalizar una política en ascenso.

La atención que ha captado la temática exige superar esta instancia para avanzar en la profundización de su estudio, buscando abordar la complejidad de la participación internacional de un actor subnacional, entendiendo como tal a la unidad institucional-administrativa que funciona como división formal al interior del Estado Nacional, concentrándose el presente estudio en el gobierno municipal.

Para visibilizar el accionar internacional de estos actores se desarrollaron diferentes conceptualizaciones⁶, donde se destacó la relevancia dada al término paradiplomacia. Este concepto ha sido utilizado indistintamente para un conjunto heterogéneo de actores y de realidades contextuales igualmente disímiles; y desde sus orígenes considera que el accionar internacional subnacional puede desarrollarse sin intervención, e incluso, en contraposición a la política nacional (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 2001; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010).

Por tanto, aunque se reconoce el avance experimentado en la temática se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y política de Argentina, donde particularmente el marco constitucional habilita la participación internacional subnacional, no obstante, subordinada a las prioridades y objetivos del Estado. En ese sentido, la definición de los contenidos y accionar de la política exterior

⁶ Para un desarrollo exhaustivo de estas definiciones y sus limitaciones consultar Calvento, Mariana; Herrero, María Sol y Lorenzo, Natalia: “Análisis teórico- empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”. En Revista CONfines del Tecnológico de Monterrey. Nuevo León, México. ISSN: 1870-3569. Publicación en el Número 20, Año 10, edición agosto-diciembre 2014. Páginas 35-58.

nacional es su atribución, mientras que la facultad de los actores subnacionales es la de fijar lineamientos internacionales para satisfacer las necesidades locales, en el marco de aquella estrategia nacional.

Asimismo, debe entenderse que la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales. La ampliación que han experimentado los gobiernos locales en sus funciones, incluyen a los asuntos internacionales, proceso por el cual se han desplegado innovadoras políticas de participación en dicho escenario. Por tanto, se comprende que en el marco de una estrategia de desarrollo local, este accionar externo “debe constituir un componente esencial si dicha estrategia pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante” (Costamagna y Foglia, 2011:8).

En base a los planteos precedentes y como resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2009; 2011; 2012; Araya, Calvento y Herrero, 2012; Calvento y Di Meglio, 2014, entre otros), en el presente capítulo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través de la **política internacional subnacional**⁷, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio. A priori 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. Los programas y proyectos que genera, colaboran en áreas tan variadas como la salud pública, la protección del medio ambiente, el desarrollo local, la promoción cultural, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros. Del mismo modo, adquieren relevancia cuando “permiten aprender y traer simultáneamente lo mejor del mundo a nuestro territorio, así como llevar lo mejor de nuestra ciudad al mundo” (Mancera Espinosa, 2014: 10).

Esta política engloba al menos dos dimensiones, las estrategias de **relacionamiento institucional internacional** y las de **posicionamiento internacional**, que contienen un conjunto integral de herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales que permiten

⁷ Término referenciado por primera vez en Argentina en la obra de Luis Maira (2010).

demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer los actores subnacionales. De esta manera, el concepto de política internacional subnacional permite abordar de manera compleja la temática abarcando un amplio abanico de herramientas, entendiendo que la implementación en conjunto es necesaria para lograr una inserción internacional diversificada e integral (Calvento, 2012).

Ahora bien, para analizar cómo se lleva adelante la generación e implementación de la política internacional subnacional, se recurre al concepto de la **gestión de la política internacional subnacional o gestión internacional**⁸ 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. En ese sentido, para llevar adelante la política internacional subnacional resulta necesario que los gobiernos locales cuenten con recursos institucionales, humanos y financieros, así como con la decisión real de participar y aprovechar el entorno internacional en favor de las ciudades desde una mirada estratégica (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014).

De esta manera, en los próximos apartados se realizará un abordaje multidimensional de la participación de los actores subnacionales desarrollando, en primer lugar, las estrategias y herramientas que dan contenido a la política internacional subnacional para luego avanzar, en segundo lugar, en los mecanismos y capacidades a través de las cuales se establece la gestión internacional.

Dimensiones de la Política Internacional Subnacional

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 (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014). Actualmente, este accionar adquiere relevancia ya que ha experimentado un claro incremento en la cantidad de actores involucrados, que a su vez se ha complejizado por el amplio abanico de actividades que estos actores desarrollan: hermanamientos de ciudades, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, proyectos de cooperación técnica/financiera directa/indirecta, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales, realización de intercambios culturales, deportivos, turísticos y de buenas prácticas en la gestión

⁸ La conceptualización de estrategias de gestión internacional, es desarrollada en Argentina por Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú (1998, 2004).

pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales, participación e implementación de estrategias de marketing territorial, entre otros (Duchacek, 1986; Romero, 2004; Ponce Adame, 2011).

Este accionar puede estar encuadrado en diferentes objetivos, tales como el económico, que incluye lo comercial y financiero; de infraestructura, asociado a la vinculación física; cultural, educativo y social que se relaciona a los vínculos con colectividades extranjeras, la coordinación de programas educativos; y otros, tales como los ambientales, sanitarios, de cooperación judicial (De Marsilio, 2006).

La diversidad de actividades internacionales que ejecutan los actores subnacionales ha llevado a contemplar distintas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad de manera acabada: Fronzaglia (2005) elaboró una clasificación basada en las diferentes formas de actuación; Schiavon (2010) conformó una tipología para distinguir en niveles de participación internacional; García Segura (1996) relevó clasificaciones para describir el comportamiento de las actividades exteriores 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; por citar algunas de las investigaciones que han buscado sistematizar el accionar internacional subnacional. Estos estudios tomaron como referencia un bagaje teórico-conceptual asociado a las cuestiones paradiplomáticas que, como fue señalado en la introducción, se alejan del objeto de estudio de esta investigación.

En este trabajo el accionar internacional de los actores subnacionales se conceptualiza bajo la noción de política internacional subnacional y, en base a los antecedentes generados en la temática (Calvento, 2009; 2011; 2012; Araya, Calvento y Herrero, 2012; Calvento y Di Meglio, 2014, entre otros), se definen dos dimensiones con el fin de operacionalizar y sistematizar dicha política pública: **de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional**.

Las mismas incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2006; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Ramos, 2008) y 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. De esta manera, sistematizan las herramientas en dos grandes dimensiones que 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. Ambas, materializan la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional, contextualizado en las ciudades de la Argentina, procediendo para ello a desarrollar las diferentes herramientas que contienen cada una de estas dimensiones y subdimensiones.

Estrategias de relacionamiento institucional internacional

Esta dimensión 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.

Las **Relaciones Bilaterales** incluyen a las estrategias que se realizan a través de acuerdos bilaterales entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones internacionales. Según Batista, Jakobsen y Evangelista, estos acuerdos “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (2008:59), involucrando dos gobiernos locales/regionales. La estrategia más utilizada dentro de este tipo de relaciones es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral.

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

La Dirección de Asuntos Federales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sostiene que esta estrategia “es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades y sus contrapartes extranjeras, con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos que coadyuven a la solución de problemas en común y al progreso de la comunidad mediante la realización de

proyectos conjuntos en los distintos ámbitos del quehacer municipal” (Dirección de Asuntos Federales, 2006). Asimismo, implica establecer una estrategia formal, ya que requiere de la aprobación del ejecutivo y legislativo local, así como del conocimiento de la Cancillería argentina.

Como se señaló, los vínculos bilaterales también incluyen actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional con otros actores subnacionales y, en muchos casos, incluyen la participación de organismos internacionales y de agencias de cooperación internacional. En ese sentido, se destaca el rol de 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 Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otras agencias que establecen acuerdos con los gobiernos locales⁹. Las temáticas abarcan diferentes aristas asociadas al fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales como 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 PyMEs, el impulso de la protección del medio ambiente y la promoción de la cultura. La modalidad de los acuerdos permite que los gobiernos subnacionales logren el acceso a la asistencia técnica, la asistencia financiera, el intercambio y capacitación de agentes públicos, entre otras modalidades.

En cuanto a las **Relaciones Multilaterales** surgen, principalmente, en la década del ‘80, incrementando su participación en número y presencia en los ‘90, destacándose en este periodo la creación de la Red de Eurociudades y de las Mercociudades. Una característica transversal de estas redes es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre instituciones similares sin jerarquía, y cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que las estrategias de carácter bilateral (Zapata Garesché, 2007).

Según Jordi Borja y Manuel Castells, las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información sirviendo de estímulo “para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad” (1997: 322).

⁹ Otros ejemplos son la Agencia Francesa de Cooperación Internacional (AFD), la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

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

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

Esta Red abarca a 290 ciudades, que concentran más del 60% del PBI del bloque regional y de sus asociados (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia), zona en la que se calcula, habitan más de 114 millones de personas (Mercociudades, 2010). Su entramado institucional incluye la Asamblea General de Socios, el Consejo de Intendentes, Alcaldes y Prefectos de Mercociudades, la Comisión Directiva, una Secretaría Ejecutiva y las Unidades Temáticas. Actualmente, se encuentran en funcionamiento quince Unidades Temáticas¹⁰, orientadas a la formulación de políticas municipales a ser sugeridas en el ámbito del Mercosur, que difunden, analizan y sistematizan información sobre las temáticas específicas de su competencia.

¹⁰ Las Unidades Temáticas son: Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cooperación Internacional; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Juventud; Planificación Estratégica; Seguridad Ciudadana; Integración Fronteriza y Turismo.

Sintéticamente, se manifiesta que la Red de Mercociudades es el espacio regional de mayor participación en las estrategias de relacionamiento institucional internacional, de tipo multilateral, y que ha permitido fortalecer el rol internacional de los gobiernos municipales. Su constitución, construcción y sostenibilidad en el tiempo permitió robustecer su carácter de asociación política así como evolucionar en “una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas” (Chasquetti, 2006:14).

En el año 2000, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), por propuesta de la Cancillería Argentina, formalizada por medio de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasília, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo del Mercado Común (Florianópolis, 14/12/2000). En el año 2004, en Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común, mediante la decisión N° 41/04, sustituye a la REMI por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR). Ambas instituciones son consideradas, desde la Red de Mercociudades, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional (Godoy, 2006; Granato y Oddone, 2007). No obstante, en contraste con dicha Red, los miembros del FCCR son nombrados por los gobiernos nacionales de cada Estado Parte; mientras que en Mercociudades cada ciudad de los Estados parte puede postularse sin limitantes (Artículo N° 6 del Estatuto de la Red).

Dentro de las redes globales, se destaca la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) que se conformó en el año 2004 a partir de la fusión de las dos asociaciones de ciudades (IULA y FMCU), como una asociación sin ánimo de lucro con capacidad jurídica y plena capacidad de obrar y con la misión de “Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional” (CGLU, 2004: Artículo N° 2).

En su tiempo de existencia, esta asociación de ciudades y gobiernos locales logró convertirse en la mayor organización internacional de ciudades, cuyos miembros representan a más de la mitad de la población mundial, así como ser considerada la “ONU [Organización de Naciones Unidas] de las ciudades” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:68).

En esta organización, los miembros pueden ser los gobiernos locales y asociaciones de ciudades u organizaciones internacionales, quienes se postulan ante el Bureau Ejecutivo; a diferencia del resto de las organizaciones, debido a su alcance mundial, su conformación institucional es de mayor desarrollo. Así, se organiza a través del establecimiento de secciones regionales y una sección metropolitana, como instancias de descentralización en la organización.

En el caso de Argentina, que participa de la sección regional de América Latina, es limitada la cantidad de municipios afiliados y miembros, a diferencia de otras redes regionales como Mercociudades o globales como la Red de Cooperación Internacional generada por el Programa URBAL. Este último, aprobado por la Comisión Europea en 1995, se define como un programa de cooperación horizontal entre las comunidades de la Unión Europea y las de Latinoamérica a través del desarrollo de redes.

Pensado para desempeñar un papel importante en el refuerzo de las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países de América Latina, este programa favorece el intercambio directo de experiencias entre funcionarios y técnicos territoriales de ambos continentes. Trata de desarrollar relaciones directas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas.

El Programa se organiza en base a 13 redes temáticas que coordinan a más de 2500 colectividades locales, asociaciones, organizaciones no gubernamentales (ONGs, sindicatos, universidades o empresas). Las redes funcionan en torno a proyectos específicos, cuya cantidad varía en cada caso, y superando el financiamiento de varios millones de euros se han implementado más 180 proyectos (<http://ec.europa.eu>).

De esta manera, cada Red se subdivide en proyectos comunes y acordes a las realidades que viven cada una de las comunidades locales, los cuales reciben financiamiento diferenciado tanto en la duración como en el monto. Los proyectos tipo “A” persiguen el fin de intercambiar experiencias exitosas de gestión y buenas prácticas y con ello generar materiales de difusión, mientras que los tipo “B” tienen un mayor aporte económico por un periodo más prolongado de tiempo permitiendo la adquisición de equipamiento e infraestructura.

Entre los resultados del Programa URB-AL, Godoy (2006) señala la participación efectiva de gobiernos locales latinoamericanos y europeos en proyectos comunes, la adquisición de nuevas capacidades de gestión y de equipamientos así como el

incremento de “la participación de las colectividades locales -y, en particular, la participación de las más pequeñas- en el ámbito internacional”(2006:18).

Herramientas de posicionamiento internacional

En cuanto a 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 actores subnacionales. Para el análisis de este tipo de estrategia debe tenerse en cuenta que las mismas implican un mayor compromiso y sustentabilidad por parte de los gobiernos municipales ya que, a diferencia de las políticas de relacionamiento institucional, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y trabajo unilateral de este actor (Calvento, 2012).

Las herramientas de posicionamiento internacional, así como las de relacionamiento institucional internacional, demuestran la tendencia creciente del involucramiento de los gobiernos municipales en el desarrollo productivo e integral local orientado hacia afuera (Leva y Reynolds, 2011), e 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 posicionamiento estratégico y marketing de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, como las visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras, la participación en congresos internacionales, las políticas de Marca-Ciudad, entre otras.

Las herramientas orientadas al **comercio exterior** son a las que recurre el gobierno local con el fin de contribuir en la generación de condiciones favorables para aquellos actores territoriales interesados en incursionar en el comercio internacional, logrando que sea un proceso articulado, equilibrado y sustentable para el territorio. Principalmente, estas políticas están orientadas al fomento de las exportaciones y las importaciones de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

Las funciones que realizan los gobiernos municipales a través de las mismas son variadas, e incluyen actividades (Dabat, 2003; Leva, 2004; ExportAr, 2012) de asesoramiento, brindando información sobre el comercio internacional; de intermediación, gestionando estructuración de redes de contactos internacionales; y de ejecución, que buscan incentivar la competitividad sistémica del territorio y la comercialización directa o indirecta de la oferta exportable.

Estas herramientas cumplen el objetivo de facilitar al sector empresarial las herramientas e insumos necesarios para su desempeño a nivel exterior y, asimismo, absorber costos que, en general, las PyMEs no logran afrontar, con el fin último de estimular la generación de empleo y favorecer el desarrollo local.

Otra estrategia a la que los gobiernos municipales recurren, en términos de herramientas de posicionamiento internacional, es el **marketing de ciudades** que, según Gabriel Fernández, “permite identificar y promocionar las ventajas comparativas de cada localidad” (2004:66), y adopta como objetivo el desarrollo de una imagen pública de aceptación en referencia a la ciudad o región y los atractivos que contenga.

Entendida de esta manera, una Marca-Ciudad debe comunicar efectivamente la esencia y la identidad de esa ciudad, y transformarse en “un activo altamente estratégico para potenciar los valores culturales, los negocios turísticos y comerciales [de la misma]” (Agüero, Brea y Mirabal 2006:1). En ese sentido, Cotorruelo Menta señala que “la cuestión de la Identidad y la Imagen Territorial, se ha convertido en un aspecto fundamental de la estrategia competitiva de las organizaciones territoriales, comenzando desde las locales, a los fines de la planificación y gestión estratégica del desarrollo competitivo del territorio” (2001:123).

De esta manera, la Marca-Ciudad sirve para identificar las características de la ciudad y diferenciarla de otras ciudades; para incentivar el interés por visitarla, atraer inversiones, difundir la cultura y la identidad y generar un sentido de pertenencia en los ciudadanos.

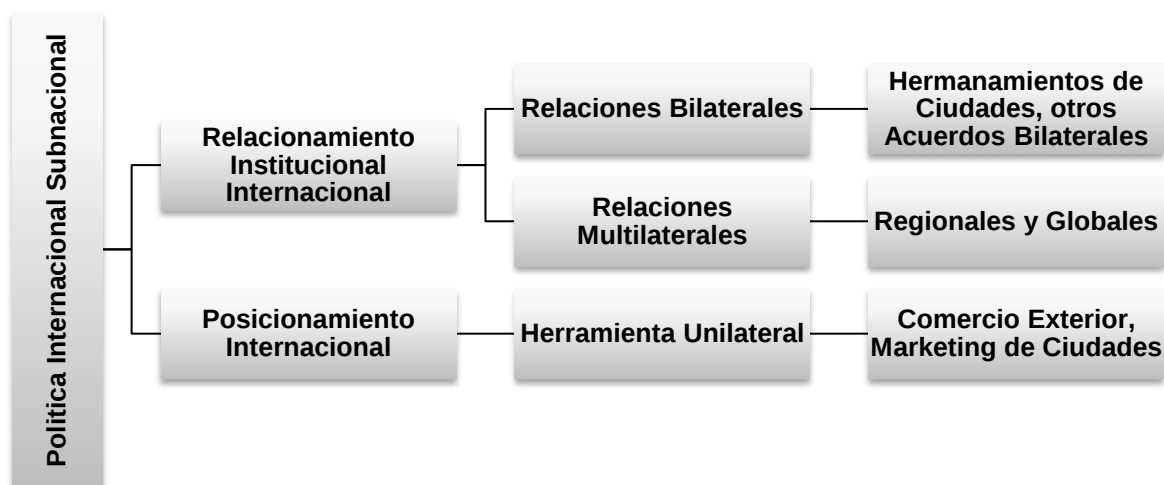
Más allá de estas consideraciones, es necesario resaltar algunos aspectos que son imprescindibles para concretar la generación exitosa de una Marca territorial (CEIPIL-UNCPBA, 2005; Ochoteco, 2007; Calvento, 2008). En primer lugar, es necesario promover siempre la participación de los residentes, ya que la creación de toda Marca debe darse a partir de lo que percibe el ciudadano y de cómo lo interpreta en base a su sentido de pertenencia. Al ser involucrados en el proceso, se genera la buena voluntad para promocionar y mejorar la ciudad, logrando consecuentemente, una notable mejoría en la calidad de la oferta de servicios. En segundo lugar, es necesario crear una enriquecedora sinergia entre los empresarios y los representantes del gobierno local, fundamental para estimular la competitividad turística y productiva. Por último, una Marca debe ser considerada una política pública, y el Estado, debe ser el que supervise la construcción de una imagen integral que esté respaldada con calidad. Será el

responsable final de dar un enfoque planificado, sostenido, coherente, diferenciador e integrador de todas las actividades y participantes que definen a las ciudades.

De las diferencias experiencias de Marcas Territoriales, se puede mencionar como característica común que la dimensión turística prevalece y se constituye como la principal carta de presentación mediante campañas que buscan un posicionamiento como destinos diferenciados. A partir de la actividad turística los países y ciudades pretenden generar externalidades fomentando las inversiones y su comercio exterior. Asimismo, es preciso señalar que ciertas estrategias surgieron como Marcas paraguas, mientras que otras nacieron como Marcas sectoriales. En el primer caso, la Marca actúa como un paraguas que intenta abarcar, coordinar y potenciar a otras sub-Marcas y a los distintos ámbitos de la ciudad (turístico, empresarial, cultural, deportivo, científico); mientras que en el segundo, tiende a fomentar algún aspecto específico, generalmente el turismo.

En suma, los actores subnacionales despliegan un conjunto diversificado de estrategias que agrupadas en las dimensiones de relacionamiento institucional y de posicionamiento (Esquema N° 1) de la política internacional subnacional permiten visibilizar la complejidad de su accionar.

Esquema N° 1: Dimensiones, subdimensiones e indicadores de la Política Internacional Subnacional



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, se materializa un claro perfil internacional en ascenso de los actores subnacionales al producirse gradualmente un incremento de su participación en ambas dimensiones. En ese sentido, en las herramientas de relacionamiento institucional internacional se destaca, dentro de las bilaterales, el rol protagónico que adquieren los Hermanamientos de Ciudades, donde se contabilizan más de 300 acuerdos en Argentina. Asimismo, la participación internacional de los actores subnacionales, ha logrado extenderse en términos de relaciones multilaterales regionales, ya que en la actualidad más de 100 ciudades argentinas cuentan con la participación en la Red más relevante de carácter y alcance regional como es Mercociudades.

En cuanto a la dimensión de las estrategias de posicionamiento internacional, se remarca el desarrollo que han adquirido en los últimos años las políticas locales de comercio exterior, por impulso propio o externo, mientras que la utilización de las herramientas de marketing territorial contempla en la actualidad un desarrollo relativo.

Por tanto, la participación de los actores subnacionales presenta una diversidad interesante de estrategias y herramientas que permiten abarcar diferentes temáticas, desde lo económico a lo cultural, reforzando el carácter integral que puede adquirir la política internacional subnacional; asimismo, dan cuenta del interés e involucramiento que los actores subnacionales van desarrollando en el plano internacional en la búsqueda de espacios de cooperación, intercambio y posicionamiento.

Gestión Internacional Subnacional

Para analizar los procesos de conformación e implementación de la política internacional subnacional, se recurre a la noción de la gestión internacional. En ese sentido, la gestión de la política internacional subnacional debe comprenderse como un proceso de construcción social que apunta al aprovechamiento del contexto y los recursos territoriales, implementado por los actores locales en articulación con actores extra-locales¹¹, donde el gobierno subnacional se establece como el actor central, a través de la generación de capacidades, para la satisfacción de las necesidades y de los problemas de la ciudad.

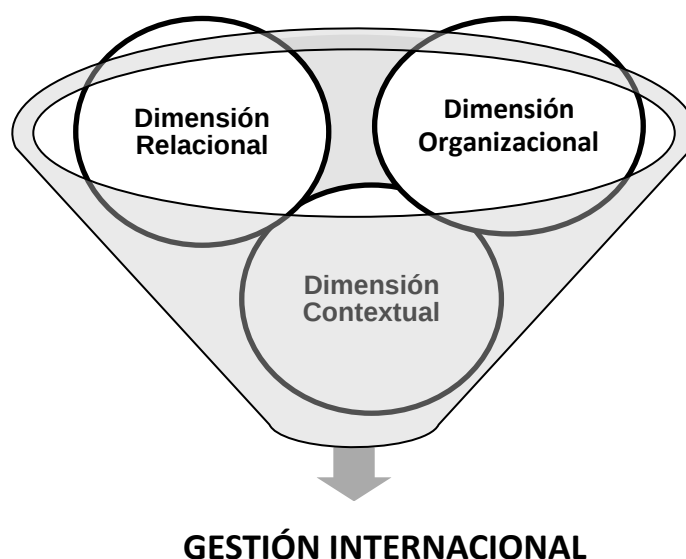
Con base en este enfoque, se retoman elementos desarrollados desde el campo de las políticas públicas que buscan explicar las diversas capacidades que poseen o que deben construir los Estados –capacidades estatales- para poner en práctica sus políticas y

¹¹ Aquí se considera a los actores y/o instituciones que tienen su sede en otro lugar pero su acción produce fuertes impactos en la vida local (Rofman y Villar, 2007).

acciones (Sckopol, 1985) que, para los fines de esta investigación, se limitarán a aquellas ligadas a la gestión internacional. Así, se sostiene que el análisis de la gestión internacional conlleva a una aproximación de “la forma en que el estado “produce” [estas] políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y las mejoran” (Rodríguez-Gustá, 2004:1), considerando que toma en cuenta tanto las condiciones económicas, políticas y sociales del contexto como los recursos humanos disponibles para llevar adelante las tareas específicas.

De esta manera, 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 (Esquema N° 2).

Esquema N° 2: Dimensiones de la Gestión Internacional



Fuente: Elaboración Propia

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. Por tanto, en esta dimensión deben distinguirse dos planos

de análisis: uno general, en el que se da cuenta del plano normativo-institucional y que, en términos generales, es común para todos los municipios; y otro, particular, donde se desarrollan los recursos específicos de cada uno de ellos.

En ese sentido, en cuanto al contexto general deben incorporarse las funciones atribuidas normativamente a los gobiernos municipales en constituciones y cartas orgánicas, así como el apoyo institucional y financiero por parte del nivel de gobierno provincial, nacional e internacional. En relación al particular, 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. Entre los recursos que se toman en cuenta se incluyen los económico-financieros (nivel y crecimiento de Producto Bruto Interno, condiciones del mercado de trabajo); los políticos (liderazgo y legitimidad del gobierno, la movilización de la sociedad civil); los socio-culturales (nivel de desarrollo de recursos humanos, alcance de la movilización social y sus necesidades), los físicos (infraestructuras básicas de transporte, salud, educación) y los científico-tecnológicos (Universidades, acceso a la información y a la investigación, difusión de nuevas tecnologías).

Albuquerque (2002) advierte que la existencia de recursos en una determinada área no es condición suficiente para originar un proceso de desarrollo, ya que los mismos deben utilizarse de manera adecuada y dentro de una estrategia coherente y sostenible. Casi todas las comunidades locales poseen, en mayor o menor medida, cierto número de recursos que constituyen su potencial, por tanto, la clave está puesta en la definición e implementación de políticas que favorezcan su aprovechamiento.

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**¹² 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, lo que lleva a denominar a la capacidad relacional como sinónimo de capacidad política, que incluye

¹² Se considera relacional, como el resultado de interacciones específicas (Alonso, 2007).

desde el perfil político de los municipios, el régimen de gobierno, la legislación y marcos regulatorios hasta las relaciones interinstitucionales, coordinadas y de conflicto, en el desarrollo de la política (Hilderbrand y Grindle, 1994; Alonso, 2007).

La gestión de estas políticas, a través de los recursos y capacidades, involucra un proceso complejo que depende en gran medida de la sinergia¹³ o articulación generada entre los actores locales. Los mismos son la base social del territorio y actúan individual o colectivamente, sometidos a condiciones y necesidades diferentes. Entre dichos actores se distinguen cuatro grandes sectores: el estatal o político-administrativo; el privado o empresarial; el socio-territorial o vinculado a las organizaciones de la sociedad civil; y el educativo y de conocimiento (Arocena, 1997; Rofman y Villar, 2007).

Para el desarrollo de las instancias de articulación de actores, Cravacuore, Ilari y Villar (2004), consideran que se debe utilizar “una concepción que reconozca el papel del Estado como elemento director de la sociedad pero con modificaciones de su rol actualmente centrado en el control social o de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de la definición de los objetivos de la acción pública resultante de la interacción de actores políticos, públicos y privados” (2004:19), entendiendo por tanto, el rol central que los gobiernos locales detentan en el camino hacia la vinculación entre los actores locales y entre éstos y los actores extra-locales.

Ahora bien, 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. Por ello, estas políticas deben inscribirse en el marco de un proyecto o modelo de desarrollo sustentable, regional y nacional. Su viabilidad depende, en parte, de su articulación con un proyecto de desarrollo nacional, que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales.

De esta manera, el análisis se nutre del entramado socio-cultural del territorio que engloba a una amplia gama de actores (Skocpol, 1985), así como canales de comunicación y vinculación (Evans, 1995), con participación activa en los procesos de internacionalización de los municipios. Así, se considera que la gestión internacional

¹³ La sinergia existe cuando “en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación” (Tecco, 1997:112).

requiere de la acción coordinada de varias organizaciones, que incluye explícitamente la interacción de organizaciones públicas, privadas y sociales.

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, en tanto unidad geográfico-política, en su doble carácter: como ente representativo que contiene actores locales diversos y multidimensionales, y como elemento articulador y componente básico del Estado (Mina, 2005). Esta institución política administrativa-territorial se caracteriza por establecer el contacto más directo con los ciudadanos, por recibir las demandas por parte de los distintos grupos sociales que conforman la comunidad, por promover canales de interacción entre los ámbitos público y privado, por articular con las instancias superiores del Estado, y por ser el claro catalizador de las iniciativas locales.

De allí la importancia de asumir un papel de liderazgo local para el impulso de dichos procesos que revaloricen los recursos endógenos y que estimulen la participación de actores locales y extra-locales. Por tanto, como actor central en las estrategias de desarrollo local, particularmente de la política internacional subnacional, el gobierno municipal se estructura como una institución organizada con recursos humanos, de información y planificación, de infraestructura y financieros, estilos de administración y liderazgo que permiten llevar adelante estas políticas públicas.

En ese sentido, sus funciones, más allá de las competencias establecidas en el plano normativo, se han modificado y ampliado ante demandas tales como la salud, la educación, la vivienda, entre otras, llevando a un proceso de redefinición de sus roles y desarrollando “nuevas capacidades para, simultáneamente, dar respuestas a las demandas tradicionales cuantitativamente multiplicadas, satisfacer con propuestas originales las nuevas demandas y transformar estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:13).

De esta manera, se han redefinido sus estrategias en relación a dos prioridades complementarias: “construcción “interna” de capacidades y posicionamiento e inserción “externa” en el escenario globalizado” (Bervejillo, 1995:28). Ambas resultan fundamentales en el nuevo rol del gobierno local, entendiendo que debe ocuparse de la planificación territorial, pero que la misma no debe caer en lógicas localistas sino que debe lograr insertarse en las redes interterritoriales y en los sistemas globales.

En este campo, por tanto, deben ser consideradas las características al interior de la organización, en relación al tipo de administración y a los recursos físicos, financieros y

humanos, particularmente, la capacidad para “instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos” (Repetto, 2007:51). 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.

De esta manera, este enfoque multidimensional conformado por la dimensión contextual, relacional y organizacional del gobierno municipal permite profundizar el análisis sobre las características que impulsan la participación internacional de los gobiernos municipales y cómo influyen en el desarrollo de la gestión de la política internacional subnacional.

Consideraciones Finales

La multidimensionalidad de la política y la gestión internacional subnacional está dada por la complejidad del proceso que busca abordar. En ese sentido, a través del trabajo se han visibilizado dos planos de análisis que profundizan por un lado, las dimensiones y rasgos que adquiere la política internacional subnacional, haciendo énfasis en la diversidad de herramientas disponibles para el accionar internacional de los actores subnacionales; y por otro lado, en las dimensiones que componen a la gestión internacional, reflexionando sobre el proceso mediante el cual se generan este tipo de políticas.

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

En base a esta conceptualización se problematizó y sistematizó el conjunto de estrategias que desarrollan distinguiendo dos grandes dimensiones: las de relacionamiento institucional internacional y las de posicionamiento internacional. Con la primera, se agrupan aquellos vínculos formales que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales buscando construir relaciones de carácter

bilateral y multilateral con la finalidad de generar, principalmente, vías de cooperación política y técnica. Con la segunda, se concentran herramientas utilizadas para posicionar en el exterior a los actores subnacionales, siendo su finalidad principal la promoción. Las herramientas de posicionamiento internacional implican un mayor compromiso y sustentabilidad por parte de los gobiernos municipales, porque dependen exclusivamente de la decisión y trabajo unilateral de este actor. Ambas dimensiones sintetizan un conjunto de instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales de política internacional que permiten visibilizar la diversa trama de relaciones que pueden llegar a establecer los gobiernos municipales.

Ahora bien, este enfoque permite realizar un estudio integral y descriptivo de la participación internacional. Para extenderlo hacia otro de tipo explicativo, en el trabajo se propuso incorporar elementos para el análisis de los procesos a través de los cuales se genera e implementa la política internacional subnacional, materializado en el concepto de gestión internacional que permite una profundización de las dimensiones que generan dicho accionar.

El análisis de la gestión internacional incorpora las dimensiones que favorecen y/o constriñen el desarrollo de una política pública, como la política internacional subnacional, así como los procesos mediante los cuales subsisten y se perfeccionan estas estrategias de gobierno. Entre las dimensiones que se toman en cuenta se encuentran la contextual, la relacional y la organizacional del gobierno municipal.

Con la primera dimensión, se aborda el contexto, es decir las características socio-económicas, político-institucionales generales y particulares, que enmarcan a los gobiernos municipales en el desempeño de sus actividades. Con la segunda dimensión, se amplía el análisis a las organizaciones y los actores involucrados en el desarrollo de la política internacional subnacional y el tipo de vinculación e interacción que se establece con el gobierno municipal. Con la tercera dimensión, se profundiza el estudio en torno al gobierno municipal y a sus capacidades, en relación al tipo de administración y a los recursos físicos, financieros y, particularmente, humanos.

Por tanto, este enfoque permite abordar la temática de una manera diferencial a la realizada en los estudios del campo, sistematizando a través de la gestión internacional las características de los gobiernos municipales que influyen en el establecimiento de una política internacional subnacional abriendo un amplio abanico de experiencias que pueden ser analizadas a través de las múltiples dimensiones desarrolladas.

Bibliografía

- Agüero, J.; Brea, K. y Mirabal, J. (2006) “Análisis de las potencialidades de la Ciudad de Santo Domingo de Guzmán para la construcción de su Marca-Ciudad”. Universidad APEC, Santo Domingo
- Albuquerque, F. (2002) “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”. BNDES/PNUD, Recife.
- Alonso, G. (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales” en Alonso, G. (Editor): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo, Buenos Aires.
- Araya, J. M.; Calvento, M. y Herrero, M. S. (2012) “La proyección internacional de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Un estudio comparado entre los casos de Pergamino, Bahía Blanca y Azul”. En X Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia “La democracia como proyecto abierto: nuevo orden mundial y desafíos del siglo XXI”. Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y SAAP. 3-6 de septiembre de 2012. Rosario. ISBN: 978-950-673-974-4
- Arocena, J. (1998) “El desarrollo local frente a la globalización”, en García Delgado, D. (Ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: UBA-FLACSO.
- Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008) *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Editorial: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Montevideo.
- Bervejillo, F (1995) “Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial”. Documento 96/34. Serie Ensayos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL).
- Borja J. y Castells M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. UNCHS, Santillana S.S. Taurus. Barcelona.
- Calvento, M. (2008) *La Marca Ciudad como herramienta para el desarrollo local: estudio de comparación Marca Tandil y Marca Gesell*. Tesis de posgrado, para adquirir el grado de Magister en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Bs. As
- _____ (2009) “Una aproximación a la vinculación internacional de las unidades subnacionales: El caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder". Organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.
- _____ (2011) “Análisis comparativo de la Marca-Ciudad en municipios de la Provincia de Buenos Aires: Los casos de Tandil y Villa Gesell”. En Revista dlocal del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). UNSAM. Número 8. Abril, 2011. 18 Páginas. ISSN: 1851-3999. Buenos Aires, Argentina.
- _____ (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.
- _____ (2014) “La Inserción Internacional De Los Actores Subnacionales: Análisis de un proceso contemporáneo”. En Revista Internacional de Desarrollo Local *Interações*. Campo Grande, Estado de Mato Grosso, Brasil. ISSN: 1518-7012. Volumen 15. N° 2. Edición julio-diciembre 2014. Páginas 301-313.
- Calvento, M. y Di Meglio, F. (2014) “Capítulo I: Nociones sobre el Desarrollo Local y la Gestión Internacional”. En Araya, José María J. (Comp.): *Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios*. Edición: CEIPIL/UNICEN. Código ISBN 978-950-43-2840-7. Páginas: 9-34. Tandil, Argentina, 2014
- Calvento, Mariana; Herrero, María Sol y Lorenzo, Natalia: “Análisis teórico- empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias”. En Revista CONfines del Tecnológico de Monterrey. Nuevo León, México. ISSN: 1870-3569. Publicación en el Número 20, Año 10, edición agosto-diciembre 2014. Páginas 35-58.
- CEIPIL-UNCPBA (2005) “Aportes para la implementación de la estrategia Marca País Argentina. Planos Interno y Externo”, Secretaría de Medios. Presidencia de la Nación Argentina, disponible en www.marcaargentina.gov.ar
- CGLU (2004): “Estatutos de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”. Aprobados por la Asamblea General Constitutiva del 5 de mayo de 2004 en París, Francia. CGLU.
- Chasquetti, D. (2006): *El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR*. Friedrich Ebert Foundation. Montevideo.
- 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.
- Cotorruelo Menta, R. (2001) “Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local”; en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. Buenos Aires (Argentina).
- Dabat, G. (Coord.) (2003) *Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. Quilmes.
- De Marsilio, E. G. (2006): “Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”. En Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC. Córdoba, Argentina.

- Duchacek, I. (1986) *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Westview Press, Boulder Colorado.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press. New Jersey.
- Fernández, G. (2004) “La imagen de ciudad como recurso para la gestión estratégica del desarrollo urbano”, en Fernández Gabriel y Leva Germán (Comp.): *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Fronzaglia, M. L. (2005) *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis de Maestría. UNICAMP, Campinas.
- Gallo YahnFilho, A. y Fernandes de Oliveira, M. (2006) “Capítulo 3 - Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais”. En Vigevani, T. (Coord.): *Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP nº 03/12953-0*. CEDEC/ PUC-SP/UNESP. Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.
- 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.
- Godoy, C. (2006) “Paradiplomacia Municipal” Documento de Trabajo N° 5. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile.
- Granato, L. y Oddone, C. N. (2007) “La Red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas” en Revista *Provincia*, número 018. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.
- Hilderbrand M. y Grindle M. (1994) *Building sustainable capacity: challenges for the public sector*. Harvard Institute for International Development. Cambridge.
- Keating, M. (2001) “Paradiplomacia y constitución de redes regionales”, en Revista valenciana d'estudis autonòmics, N° Extra 36. Ed. Generalitat Valenciana. Valencia.
- Leva, G. (2004) “Globalización, competitividad internacional y ciudad”, en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.): *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Leva, G y Reynolds, G. (2011) “Clase 14: Políticas locales de competitividad y comercio exterior”. Apuntes de clase del curso de Introducción al Comercio Internacional. Departamento de Economía y Administración. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- 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.
- MERCOCIUDADES (2010) *15 años de Mercociudades*. Secretaría Ejecutiva 2009/2010 Municipalidad de Rosario. Mercociudades. Rosario.

- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990) *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Clarendon Press, Oxford.
- Mina, M. S. (2005) *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de Posgrado del Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Natalizio, M. V. (2007) *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CAEI. Buenos Aires.
- 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.
- Ponce Adame, E. A. (2011) “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales” en Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No. 1. Buenos Aires, Argentina.
- Ramos, L. (2008) “Internacionalização de cidades e gestão pública”. En Revista O DEBATEDOURO. Edição 78 - 5 de janeiro de 2008.
- Repetto, F. (2007) “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas...O la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana” en Alonso, G. (Editor): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo. Buenos Aires.
- Rodríguez, L. C. y Zapata Garesché, E. (2014) “Presentación”. 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.
- Rodríguez-Gustá, A. L. (2004) “Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación”, en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- Rofman, A. y Villar, A. (2007) “Módulo de Formación General: Actores del Desarrollo Local”, PROYECTO PNUD ARG/04/005 *Apoyo a la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano y del Ministerio de Desarrollo Social*. Págs. 36-53.
- Romero, M. del H. (2004) *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Valparaíso.
- Salomón, M. (2007) “La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores”, en 1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.

- 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.
- Skocpol, T. (1985) “Bringing the State back in strategies of analysis in current research”, en Evans, Rueschemeyer y Skocpol (comps.): *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-43. (Traducción de Fabián Chueca).
- Tecco, C. (1997) “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales”, en GARCÍA DELGADO, D. (Comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba. Buenos Aires.
- Vigevani, T. (2006) “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros”, en Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. VOL. 21 Nº 62. São Paulo, Brasil.
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010) “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil” en Maira, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Zapata Garesché, E. (2007) *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Volumen 1. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005) “Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. PNUD-CARI. Buenos Aires.

Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014

Mag. José María Araya y Lic. María Sol Herrero

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el rol internacional desempeñado por los municipios intermedios de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de la política exterior argentina durante el período 2003- 2014 considerándolos estados subnacionales¹⁴ por tratarse de “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005: 44).

Se parte de concebir que el interés de los gobiernos municipales en desarrollar políticas de corte internacional, constituye una forma novedosa de actuación (Natalizio, 2007) que se enmarca en la estrategia general de política exterior del país, entendiendo a esta última como la proyección externa de su modelo político-institucional y económico-social interno y una pieza indispensable para consolidar el mismo.

En este sentido, se entiende que “fijar el contenido de la política exterior es tarea del Estado Nacional, en tanto que la tarea de las ciudades es solo la gestión internacional, que proporciona un instrumento para satisfacer las necesidades locales” (Doval, 2007: 22). De esta manera, las mismas “no significan el fin de la diplomacia estatal” (Natalizio, 2007:40), sino que están subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado Nacional.

En cuanto al período a analizar, se considera que la asunción de Néstor C. Kirchner como Presidente de la República en el año 2003 significa el inicio de una etapa claramente diferenciada de la década neoliberal, 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, fuerte expansión de la economía, reindustrialización del país, modernización y ampliación de la capacidad productiva nacional y del mercado interno (Araya, 2012) derivaron en la redefinición de los lineamientos de la política exterior y los temas de su agenda (Araya y Colombo, 2009). Esta etapa, con matices, se extiende hasta la actualidad.

En consecuencia, estos cambios impactaron significativamente en los municipios, en particular en los de carácter intermedio, promoviendo una profunda resignificación del

¹⁴ Al respecto, es necesario manifestar que el uso del vocablo subnacional no es unánime. Si bien existen algunos estudios que adoptan la expresión “entidades subestatales para respetar la distinción entre estado y nación” (Romero, 2004: 48), según Zubelzú el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones: “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).

federalismo que les otorgó protagonismo, permitiéndoles desarrollar nuevas 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 fomentar la participación de nuevos actores en las vinculaciones con el medio externo. De esta manera, se comenzó a promover una revalorización de lo local, inaugurando 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).

En este contexto, el presente capítulo se propone abordar la problemática planteada en tres ejes: en principio, se señalarán los modelos de análisis que explican la actuación internacional de los estados subnacionales a partir de variables político-económicas externas.

En segundo lugar, se enfatizarán aquellas perspectivas teóricas que ahondan en la conceptualización del accionar internacional de los estados subnacionales en el marco de la política exterior, entendiendo que esta se define centralmente por los rasgos que asume el modelo político-económico interno.

Por último, se hará referencia a dicho contexto económico y político interno y los lineamientos de política exterior durante el período 2003-2014, caracterizando específicamente el nuevo rol asignado a los municipios a partir de un repaso general por las diferentes iniciativas llevadas a cabo por las carteras del poder ejecutivo nacional y provincial que se ven involucradas en asuntos de naturaleza internacional, lo cual demuestra la redistribución de competencias institucionales, formal y de hecho, en la elaboración y ejecución de la política exterior, tradicionalmente potestad de las Cancillerías (Luzuriaga, 2011).

En este marco, el estudio propuesto aborda un planteo que busca superar la visión tradicional de la dinámica y actores de las relaciones internacionales y también pretende brindar un enfoque integral que vincule la nueva realidad de la política exterior argentina con la actuación de los estados subnacionales, dado que si bien existen algunas investigaciones de política exterior argentina que versan sobre el accionar de este tipo de actores, las mismas se centran en la década del 90', resultando casi

inexistentes aquellos enfoques que estudien el tema a partir del nuevo contexto político económico-nacional y de la política exterior desarrollada por Argentina a partir del año 2003.

Los municipios como actores en el sistema internacional: un recorrido por diversos modelos de análisis

El presente apartado tiene como objetivo hacer referencia a los diversos modelos de análisis que explican la actuación internacional de los estados subnacionales a partir de variables político-económicas provenientes del sistema internacional. Teniendo en cuenta que la influencia de las mismas ha sido estudiada en una abundante producción científica referida a diversas dimensiones del proceso de globalización y como este influye en el accionar internacional de estos actores, sólo se desarrollarán en forma breve las ideas centrales que permiten corroborar que la mayoría de las líneas interpretativas vinculan el accionar internacional de los estados subnacionales con el citado fenómeno.

Respecto de ello, cabe señalar que existe un consenso generalizado en relación a que el actual sistema internacional se encuentra en una etapa de transición que se caracteriza por la simultaneidad, pluridimensionalidad y profundidad de los cambios que lo atraviesan, producto del proceso de la globalización.

En función a esto último, es innegable que en la actualidad las relaciones internacionales han dejado de constituir un monopolio exclusivo del Estado-Nacional, y que un conjunto diverso de actores han adquirido una progresiva gravitación en el escenario global: empresas, universidades, organizaciones civiles, entidades de carácter subnacional, como gobiernos provinciales y municipales, entre otros.

La emergencia y consolidación de estos nuevos sujetos de la política internacional, entre los cuales se incluyen los municipios, se ha visto reflejado en el gradual interés por analizar el fenómeno desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En efecto, para Russell (2010), el lugar dominante que ocupó el paradigma realista que consideraba al Estado-nación como único sujeto ocultó el papel que desempeñaban otros actores en la política y economía internacional. Sin embargo, para él, lo novedoso no es que haya otros actores sino la aparición de nuevos enfoques que proponen su consideración teórica y estudio en forma sistemática. En este sentido concluye que la segunda mitad del siglo XX, ha estado signada por la ampliación del número y tipo de

actores internacionales y el incremento de su participación e influencia en los asuntos mundiales (Russell, 2010).

En relación a esta afirmación, Álvaro Coronel (2006) coincide en señalar que la nueva realidad emergente en el orden mundial ha permitido que los actores estatales subnacionales, que no cuentan con aparatos institucionales para dirigir sus procesos de concertación y negociación internacional, emerjan con intereses propios y con una creciente capacidad de acción “diplomática”, influyendo como nunca antes en la política internacional.

Por su parte, Manuel Rodríguez Cuadros (2003) concibe que existen una serie de fuerzas que impulsan la participación creciente, entre otros actores, de regiones, ciudades y localidades en la política mundial, en las negociaciones internacionales y en los flujos de inversión, comercio y cooperación; señalando que, en consecuencia, el paradigma “estatalista” está siendo superado por estas nuevas formas y métodos de relacionamiento internacional que innovan las prácticas diplomáticas tradicionales.

En su conjunto, las diversas aproximaciones teóricas permiten afirmar que esta creciente visibilización ha provocado cambios de paradigma respecto a las consideraciones de quienes son actores en el actual sistema internacional y relacionado a esto, a intentar analizar el tipo de actuación desempeñada.

En cuanto a las causas que promueven la inserción internacional de los estados subnacionales, aparecen como líneas explicativas dominantes aquellas que enfatizan en que este fenómeno es resultado o producto del proceso de globalización mundial remitiendo a explicaciones que contemplan sus diversas aristas.

Desde esta perspectiva, estudios como los de Ugo Pipitone admiten que se asiste a un nuevo ciclo histórico, donde la regionalización es un factor crucial y condicionante, ya que abarca espacios más amplios de la identidad colectiva, contribuyendo a la apertura de áreas mayores de pluralidad institucionalizada, fomentando iniciativas inéditas de cooperación entre países cercanos. En este marco, explica, que el reforzamiento de lo regional no sólo es supranacional, es también intranacional, ya que se está en presencia de un proceso de revalorización de lo local y lo regional al interior de los estados nacionales, aún en los casos en que éstos se encuentran insertos en un proyecto de regionalización supranacional¹⁵. De esa manera, concluye, se han reforzado tanto identidades, economías y gobiernos regionales, subnacionales y locales en todas las

¹⁵ La Unión Europea es un ejemplo de ello.

regiones del mundo, y ello es una expresión dialéctica de la globalización ya que al adquirir mayor velocidad el proceso de internacionalización, el territorio, el lugar, recobran significado e importancia (Pipitone, 2003).

En este sentido, Joan Nogué (1998), advierte que los diversos procesos de globalización e internacionalización –sociales, culturales, políticos y económicos- en curso han desencadenado una tensión dialéctica entre lo “global” y lo “local”, que ha derivado en la revalorización de los lugares en un contexto de máxima globalización, provocando un retorno a los microterritorios, a las microsociedades, al lugar en definitiva.

En otra línea de análisis, Rodríguez Cuadros (2003) señala que la revolución informática es la que modifica las pautas de conducta de actores estatales y no estatales introduciendo cambios en los métodos de hacer política exterior. Desde su abordaje, la globalización se expresa no sólo en el ámbito económico, de la ciencia y la tecnología, sino que también contribuye a la politización de las decisiones sobre los intereses sociales, individuales y colectivos. Sin embargo, no sólo el proceso de innovación científico tecnológico influye en la descentralización de las relaciones internacionales, sino que adicionalmente, el fenómeno se explica a partir de las modificaciones en los procesos sociales y en las relaciones entre el sistema global, los estados nacionales, las uniones regionales supranacionales, las regiones y localidades al interior de las sociedades nacionales, todo ello consecuencia de la globalización.

Ahora bien, respecto de aquellos estudios que abordan el accionar internacional de los estados subnacionales particularizando en el caso argentino –como se desarrolla posteriormente-, cabe destacar en ellos la primacía de una mirada que lo explica, también en forma preponderante a partir de la globalización. Asimismo, cuando se analizan las causas internas destacan el marco jurídico que permitió el desarrollo institucional formal de dichas actividades.

Respecto de ello, generalmente los abordajes hacen hincapié en la reforma de la Constitución Nacional de 1994¹⁶, la cual habilitó a los estados subnacionales a desarrollar actividades internacionales, y, en referencia al periodo histórico, la mayoría de los autores interpreta y analiza la inserción y gestión internacional de los estados

¹⁶ En efecto, la misma habilitó a las provincias a realizar gestiones en el campo de las Relaciones Internacionales, en general, y del comercio exterior, en particular al incorporar el artículo 124 que establece la posibilidad de celebrar convenios internacionales por parte de las entidades subnacionales al señalar que: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional...” (Constitución Nacional, República Argentina, 1994). Esta inclusión institucionalizó prácticas en curso, e incluso reafirmó reformas constitucionales provinciales previas a la nacional.

subnacionales argentinos focalizando el análisis en el conjunto de políticas de descentralización y de transferencia de competencias hacia esferas subnacionales tanto en lo político como en lo financiero (Albuquerque, 2001; Oszlak, 2001; Finot, 2001; Tussie, 2004), aplicadas en Argentina en la década de los 90.

Este modelo explicativo, correctamente empleado para el estudio de la problemática durante el período neoliberal que se extendió en la Argentina entre los años 1989-2001, sin embargo, es inapropiado cuando se lo pretende trasladar a la etapa posterior, ya que significa ignorar los cambios sustantivos que se produjeron en el modelo económico y político institucional interno, como así también los sucedidos en materia de política exterior a partir del año 2003.

En suma, en los enfoques de las Relaciones Internacionales se ha dado cuenta del surgimiento de diferentes actores en la arena internacional y se ha avanzado en el estudio de su participación internacional. Sin embargo, la ausencia de visiones novedosas que vinculen la nueva realidad de la política exterior argentina con la actuación de los estados subnacionales, hace que predominen aquellos trabajos anclados en el paradigma neoliberal de los noventa, cuestión que reafirma la necesidad de ahondar la problemática desde otra perspectiva, como será abordado posteriormente.

Los estados subnacionales como nuevos actores en el marco de la Política Exterior

Como ya se indicara, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales la aparición de nuevos actores ha sido abordada en el marco de las transformaciones del escenario internacional ocurridas durante las últimas décadas del siglo XX, que modificaron el carácter central y unitario del Estado-Nacional en el plano global. Estos avances teóricos analizan las diferentes modalidades de inserción internacional implementadas por las entidades subnacionales, acuñando nuevos conceptos como, por ejemplo: “nueva diplomacia regional” (Keating, 2001), “protodiplomacia” (Martins Senhoras, 2009), “política externa federativa” (Rodrigues, 2004: 40 citado por Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006:84), “paradiplomacia” (Fronzaglia, 2005) o “diplomacia descentralizada” (Rodríguez Cuadros, 2003). Respecto de este amplio abanico conceptual caben dos señalamientos: si bien se ha ahondado en el análisis de dicha temática constatando diferentes modalidades de inserción internacional que desarrollan las mismas, la profundización sobre herramientas de gestión o vinculación internacional de los territorios o gobiernos locales, es aún limitada. Del mismo modo, las

investigaciones se concentraron originalmente en experiencias del continente europeo, Australia y América del Norte (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990).

Respecto de los estudios realizados sobre Argentina, (Zubelzú, 2004; Salviolo, 2005; Mina, 2005; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008) privilegian el análisis de la participación internacional de las grandes ciudades¹⁷. Dichas investigaciones, constatan la existencia de estrategias de gestión internacional en la generalidad de los gobiernos de las grandes ciudades y capitales de provincias (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, entre otros), estableciendo un tipo ideal de ciudad internacionalizada que, según diferentes indicadores (cantidad de población, diversidad productiva, entre otros), es la que alcanza un grado mayor de vinculación internacional, pero escasamente abordan el estudio de los denominados municipios intermedios.

Por otra parte, se considera que la participación de los estados subnacionales en el escenario internacional se explica a partir de la interrelación de un conjunto de factores externos e internos que provocaron la redefinición de sus roles tradicionales, diseñando políticas públicas orientadas a crear y/o fortalecer su gestión internacional, estrategias que están relacionadas, principalmente, con los lineamientos generales de la política exterior del país.

En ese contexto, se parte de definir a esta última como las decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado para modificar o preservar las condiciones del sistema internacional, con el objetivo de defender y promover los intereses y valores de ese Estado (Perina, 1988) y crear condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente (Colombo, 2011).

Entonces, el análisis de la política exterior como política pública implica considerar, no sólo el cambiante e influyente escenario externo al que está destinada, sino también especialmente lo que sucede en el contexto nacional donde ella es generada (Lasagna, 1996), ya que las modificaciones que se produzcan en estos ámbitos repercutirán en su formulación e implementación (Van Klaveren, 1984).

En una línea de pensamiento que tiende a valorizar las variables internas, Helen Ingram y Suzanne Fiederlein afirman que el estudio de las influencias domésticas sobre la política exterior es un campo de estudio en crecimiento que destaca el rol jugado por distintas fuerzas e instituciones políticas tales como el Poder Legislativo, la burocracia,

¹⁷ Ciudades con población mayor a los 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990).

los Estados (entendidos como provincias), la opinión pública y determinados grupos de interés (Ingram y Fiederlein, 1988).

En síntesis, la política exterior constituye, como el resto de las políticas estatales, un instrumento para el logro de ciertos fines; es, en otras palabras, la continuidad del proyecto de país en el plano externo y una pieza indispensable para consolidar la estrategia de desarrollo en el ámbito interno.

En ese marco, desde el año 2003, la confluencia de las variables provenientes del contexto internacional y las originadas a nivel doméstico, estas últimas producto del nuevo modelo económico, influyeron y condicionaron el rumbo de la política exterior dando lugar a nuevas orientaciones acerca de cómo debía integrarse Argentina en el mundo (Araya y Colombo, 2009), cambios que influyeron decididamente en la actuación internacional de los estados subnacionales.

Para analizar dicha participación, se ha decidido retomar el enfoque desarrollado por Graciela Zubelzú y Miryam Colacrai, quienes consideran que el término de gestión internacional o externa refleja adecuadamente la experiencia de las entidades subnacionales (Colacrai y Zubelzú, 2004), en lugar de “paradiplomacia” o “política exterior”, por entender que “fijar el contenido de la política exterior es tarea del Estado Nacional, en tanto que la tarea de las ciudades es solo la gestión internacional, que proporciona un instrumento para satisfacer las necesidades locales” (Doval, 2007: 22). De esta manera, las estrategias de gestión y vinculación internacional ejercidas por estos actores “no significan el fin de la diplomacia estatal” (Natalizio, 2007:40), sino que las mismas están subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado Nacional.

En esta línea, Calvento (2015) sostiene que el accionar internacional de estos actores se materializa a través del término “política internacional subnacional”, entendiéndola como una herramienta estratégica de los gobiernos locales para impulsar la inserción internacional, aprovechando las oportunidades que brinda el escenario exterior y articulándolas con las necesidades del territorio.

El nuevo modelo económico político: las presidencias de Néstor C. Kirchner y Cristina Fernández

El 25 de mayo de 2003, como resultado de los comicios generales, Néstor Kirchner, gobernador justicialista de la Provincia de Santa Cruz, asumió la presidencia de la Nación, hecho que significó no sólo el regreso a la estabilidad institucional en la Argentina –en grave crisis desde el año 2001- sino también un cambio sustantivo en el

modelo político y económico, al plantear una estrategia de desarrollo alternativa a la neoliberal definiendo un patrón diferente al de la valorización financiera (Araya y Colombo, 2009).

De esta manera, en contraposición al modelo económico neoliberal, el objetivo expresado por Kirchner fue reconstruir un capitalismo nacional, donde el Estado adquiriera un papel protagónico, redefiniendo el interés nacional en términos de proyecto productivo, industrialización, inclusión social y defensa de los derechos humanos (Kirchner, 2003).

La economía durante el período se caracterizó por la reconstrucción del tejido productivo favorecido por un tipo de cambio alto, la mejora en la competitividad de las empresas respaldada en la reactivación del proceso de sustitución de importaciones a través de la recuperación de numerosas pequeñas y medianas empresas y el surgimiento de otras, orientadas al mercado interno y protegidas por políticas de fomento tributario y crediticio y de estímulo a ramas específicas de la actividad. Se inició así un proceso de transformación de la estructura productiva (Basualdo, 2008) donde el crecimiento industrial fue la marca distintiva del modelo económico; ello permitió, en su conjunto, un notable crecimiento del mercado interno, pilar del modelo, lo que se complementó con la expansión de las exportaciones, entre ellas, de las manufacturas industriales, hecho sustentado en la aplicación de políticas comerciales de protección.

Desde una perspectiva sectorial, tuvieron una reactivación destacada la metalmecánica, los textiles y la confección, la producción de juguetes, marroquinería y calzado, los astilleros, la aeronavegación, la industria plástica, bebidas, química, gráfica, entre otras; impulsando además algunos sectores no tradicionales como la electrónica, energías alternativas y/o renovables, software y biotecnología; respecto de estas dos últimas, el gobierno nacional sancionó leyes de promoción, la N° 25.922 (2004) y la N° 26.270 (2007) (Araya, 2012) que manifiestan la importancia que les asigna. Asimismo, el avance de las manufacturas de origen industrial y de alimentos elaborados en la estructura de ventas argentinas al exterior reflejó un proceso de sofisticación que demuestra el fuerte perfil industrial que asumió el crecimiento en estos años.

A su vez, al incremento de las exportaciones, alentadas por un tipo de cambio favorable y la mayor demanda internacional, la obtención de divisas suficientes para financiar las crecientes importaciones disparadas por la reactivación, atender el servicio de la deuda

externa¹⁸, recomponer el stock de divisas y estabilizar el tipo de cambio (Musacchio y Robert, 2005), fueron políticas que produjeron que los indicadores macroeconómicos mostraran una mejora sustancial, y una continuidad inédita en la historia nacional: indicadores como el PIB per cápita, el consumo privado y público, la inversión y el PIB industrial registraron notables aumentos; por su parte, la deuda externa disminuyó su incidencia sobre el PBI y las reservas internacionales mejoraron sustantivamente (www.mecon.gov.ar/). En este contexto, la propuesta del gobierno de expansión constante de la industrialización, la ejecución de obra pública y la promoción de inversiones, fue acompañada de la recuperación del control por parte del Estado de empresas emblemáticas como Aerolíneas Argentinas y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Los precios internacionales favorables de los principales productos de exportación argentinos representaron la base material para impulsar la estrategia de desarrollo doméstica.

Los lineamientos de política exterior durante el período se modificaron, producto de los cambios en el ámbito interno señalados y de las alteraciones en el contexto internacional y regional; ambas instancias influyeron decididamente en la forma que adoptó la vinculación internacional de los estados subnacionales.

En el ámbito de diferentes organismos internacionales (Naciones Unidas, G-20¹⁹) la Argentina ratificó la defensa de un orden internacional democrático y equilibrado, la vigencia del derecho internacional como garantía de la paz, la promoción y protección de los derechos humanos y del trabajo decente, la construcción de una nueva arquitectura financiera global eliminando los paraísos fiscales y la necesidad de reestructurar esos organismos con reglas democráticas y equilibradas que permitan avanzar en el desarrollo sustentable sin condicionalidades (Deciancio, 2011).

Por otra parte, el contexto internacional post-11 Septiembre de 2001 y la prioridad otorgada a Medio Oriente en la agenda internacional por parte de Estados Unidos, permitió que Argentina tuviera mayores márgenes de maniobra a nivel internacional.

¹⁸ Asimismo, estuvo promovido por algunas decisiones políticas claves, entre ellas el desendeudamiento externo y la acumulación de reservas por parte del Banco Central de la República Argentina, lo que permitió la renegociación de la deuda externa y la cancelación de las obligaciones con el Fondo Monetario. Esto llevó a una independencia financiera inédita en la historia del país al permitir la implementación de medidas opuestas a las recetas de los organismos financieros internacionales.

¹⁹ Es un grupo de países formado en 1999 por los ocho países más industrializados (G-8), los once países con las principales economías emergentes de todas las regiones del mundo, y la Unión Europea como bloque. Es un foro de cooperación y consultas entre los países en temas relacionados con el sistema financiero internacional.

Esta situación de autonomía se vio complementada por una creciente coincidencia de liderazgos políticos²⁰ y agendas domésticas con los países de América del Sur, que confluyeron en iniciar un nuevo ciclo en la integración regional: la construcción de proyectos alternativos al neoliberalismo en lo económico-social y lo político y jurídico institucional, con un claro correlato en sus estrategias de inserción internacional; con una fuerte crítica al Consenso de Washington, reivindicaron el rol del Estado en la construcción de sociedades más equitativas, y la búsqueda de posiciones de mayor independencia en el escenario internacional (Maira, 2008).

En consonancia con el nuevo modelo económico, la política exterior estuvo caracterizada por la búsqueda de mayores márgenes de autonomía a partir de este nuevo regionalismo político con los países de América del Sur, sustentado en una sociedad estratégica con Brasil (Vieira, 2004) y un fuerte acercamiento a Venezuela. En efecto, América del Sur se convirtió en el escenario escogido por el gobierno para insertar a Argentina en el mundo. En este marco, paulatinamente comenzaron a incluirse en la agenda regional las cuestiones sociales e institucionales para acompañar la integración económica, enfatizando la profundización de la misma más allá de lo estrictamente comercial, lo cual se evidenció en la re-dinamización del MERCOSUR y en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)²¹.

El MERCOSUR, entonces, avanzó en este proyecto de integración estratégico, en el plano institucional, en la ampliación de su membresía, y en la diversificación de su agenda. En este sentido, es destacable la recuperación de metas esenciales para el desarrollo sostenible de los países sudamericanos, incluyendo la coordinación política, la integración física, productiva y energética, las políticas de inclusión social, el abordaje de las asimetrías intrarregionales, las temáticas educativas y culturales y el decidido énfasis que se le otorgó a la participación institucional de los gobiernos locales a través del Foro de Municipios de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, órgano creado en Diciembre de 2004 durante la XXVII Reunión del Consejo Mercado Común (Decisión N° 41/04) con el objetivo de “instituir un foro que se preste al diálogo y a la cooperación de las autoridades de nivel

²⁰ Entre ellos se puede nombrar a Hugo Chávez (1999-2013) en Venezuela, Lula Da Silva (2003-2010) en Brasil, Rafael Correa (2006- actualidad) en Ecuador, Evo Morales (2006- actualidad) en Bolivia, entre otros.

²¹ La UNASUR es una organización internacional creada en 2008 como impulso a la integración regional en materia de energía, educación, salud, ambiente, infraestructura, seguridad y democracia. Son sus doce Estados miembros: la República Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, la República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

municipal, provincial y departamental de los Estados Parte del MERCOSUR entre sí y los gobiernos locales”.

Dicho foro fortalece la articulación entre los municipios, complementando a la Red Mercociudades en pos de favorecer la participación de los gobiernos locales en el proceso de integración regional, desarrollando el intercambio y la cooperación horizontal entre los mismos. Asimismo, se observa una ampliación en el número de los gobiernos locales participantes ya que cuenta actualmente con 286 ciudades miembros, lo que indica la gravitación y activismo creciente de los gobiernos subnacionales si se considera que al firmarse el Acta Fundacional de Mercociudades, en 1995, sólo 12 ciudades integraban el organismo, ciudades capitales de los países miembros o grandes metrópolis. Es de destacar que también se ha ampliado la participación de los municipios intermedios del interior bonaerense, ya que once de ellos la integran actualmente (www.mercociudades.org).

Por su parte, la UNASUR se ha constituido en “un poderoso instrumento de integración” y apunta a generar coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, ciencia y tecnología, energía y defensa (Serbin, 2008). Como parte de la labor de consolidación de las relaciones entre los municipios de la región se ha impulsado, en forma reciente, la creación de la Comunidad Sudamericana de Asociaciones de Municipios (COSUDAM), con el objetivo de apoyar las políticas de integración regional que lleva adelante la UNASUR, lo que constituiría un nuevo avance en la integración y participación internacional de los estados subnacionales.

En cuanto a los objetivos económicos prioritarios a nivel internacional por parte del gobierno argentino se encontraban el lograr una resolución adecuada al problema de la deuda externa, a través de una revisión integral del modo y la escala de endeudamiento, así como de la relación con los organismos multilaterales de crédito; por otro lado, profundizar la estrategia de apertura de mercados a fin de aumentar y diversificar las exportaciones, en especial las de mayor valor agregado, reduciendo la participación relativa de los *commodities*, promoviendo la creación de una sólida cultura exportadora en el seno del sector productivo nacional, con especial énfasis en las Pymes y alentando una sinergia entre el sector público y el privado. Se desplegó, entonces, una política comercial activa que incluyó un conjunto amplio y variado de más de 1200 iniciativas de todo tipo: misiones comerciales sectoriales y multisectoriales, servicios públicos al

exportador, seminarios, misiones inversas y la participación institucional en ferias y exposiciones.

Dentro de esta estrategia, y acorde a la priorización de vínculos políticos con la región, el MERCOSUR funcionó como el principal mercado para profundizar y mejorar la calidad de la inserción económica internacional; si bien también se buscó, a través de numerosas misiones al exterior y la suscripción de acuerdos comerciales, acceder a mercados no tradicionales (China, India, Medio Oriente y África del Norte) y la apertura de nuevas representaciones en países de Asia Central y África Subsahariana; la promoción de exportaciones de bienes y servicios tecnológicamente avanzados, a través del apoyo a las actividades internacionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica, de Actividades Espaciales (De la Balze, 2010) y a otras empresas con capacidades tecnológicas de avanzada en sectores diversos, como el INVAP.

Al analizar el comercio exterior argentino entre 2003-2011, se observa que el rubro de mayor crecimiento fue el de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) que se expandió un notable 263%; en cuanto al volumen total exportado en 2011, representaron el mayor porcentaje, alcanzando un 34,7% del total, lo que posiciona al sector en el primer lugar, revelando además un fuerte cambio en relación a etapas anteriores, ya que, por ejemplo, en 2003, sólo representaban el 26,9% de las exportaciones.

Con respecto a los principales mercados, las exportaciones argentinas al MERCOSUR aumentaron significativamente respecto al 2003, 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, preponderantemente los intermedios que, como observará, por su estructura económica, tienen enormes posibilidades de colocar su producción en este mercado.

También se elevaron las ventas externas a China y ASEAN²², al igual que 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.

²² La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático - ANSA (En inglés: Association of Southeast Asian Nations - ASEAN) es una organización regional de estados del sudeste asiático en el año 1967. Actualmente cuenta con 10 estados miembros: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania y Camboya.

Brasil se erige como el principal socio comercial de Argentina, absorbiendo casi el 20% del total de las exportaciones, y después, ningún otro país, excepto China, consiguió alcanzar una participación superior al 8%, lo que denota la importante diversificación de los mercados externos para las colocaciones argentinas (GEENaP, 2012).

Así, mientras los mercados tradicionales como la Unión Europea perdieron peso, se fortaleció el comercio regional, que se ha vuelto 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 sudamericana, convirtiendo a la región en el principal mercado para los productos industriales argentinos.

Otro de los objetivos planteados, fue la tarea de fortalecer la Cooperación Sur-Sur, tanto bilateral como triangular con los países de la región, especialmente con Bolivia, Paraguay y Haití. Esta herramienta de política exterior permitió afrontar las necesidades de desarrollo sobre la base de experiencias e historias comunes y principios de mutuo beneficio, solidaridad y complementación económica y técnica y ha dado contenido a la nueva etapa de la integración subregional (Sotillo, 2007; Ojeda, 2010) a través del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR).

La actuación de los estados subnacionales en el marco de la federalización de la política exterior: programas y dependencias

Antes de desarrollar lo referente a la etapa objeto de estudio es necesario hacer referencia al período anterior de modo de establecer las rupturas que se inauguran a partir del año 2003. En ese sentido, durante los años '90 y hasta el 2001, se estructuró una forma de vinculación internacional que respondió a la necesidad de garantizar recursos para el proyecto económico en curso: consolidar el proceso de apertura externa y las reformas pro-mercado, atraer capitales e inversiones extranjeras; lo que se tradujo en una estrecha relación subordinada con Estados Unidos, España y los organismos financieros internacionales en materia de política exterior.

Estas cuestiones, entre otras, constituyeron el marco contextual en el cual debe entenderse el rol que el menemismo le otorgó a los estados subnacionales a nivel internacional. En efecto, ante el grave déficit fiscal del estado nacional y la priorización del pago de la deuda externa con los recursos disponibles, se suspendieron y eliminaron los regímenes de promoción que antes favorecían el desarrollo de provincias y

municipios; a ello se sumó una política de descentralización, con transferencia de competencias hacia los ámbitos provincial y municipal, como los servicios sociales y educativos (Villar, 2007), alentando a los estados subnacionales a fomentar los vínculos internacionales y el comercio exterior a fin de obtener recursos, políticas que pueden definirse como defensivas o reactivas ante la crisis.

A través de la Ley 23.697 de Reforma del Estado y la Ley 23.696 de Emergencia Económica²³, promulgadas en 1989, y, luego, con la reforma constitucional, el gobierno del Dr. Carlos S. Menem (1989-1999) propició un conjunto de profundos cambios en materia jurídica, político-institucional y económica, los que se reflejaron también en la política exterior; sus resultados fueron la destrucción del Estado de Bienestar y el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, tareas que continuó y profundizó su sucesor, el Dr. Fernando de La Rúa hasta el 2001.

Estas políticas transformaron radicalmente la relación estado nacional-provincial-municipal. En su discurso de asunción, Menem expresó claramente: “asumiremos una resuelta política de descentralización administrativa. Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer las provincias autónomamente no lo hará el Estado nacional. Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado nacional” (Menem, 1989).

A partir de 2003, la redefinición de los lineamientos políticos, derivó en un cambio en la modalidad de inserción internacional de los actores subnacionales, ya que la transformación del modelo de desarrollo interno, conllevó, por un lado, al surgimiento de nuevas orientaciones acerca de cómo debía integrarse Argentina en el mundo, y, por otro, a una re-significación de las políticas públicas orientadas explícitamente a dotar de relevancia a los estados subnacionales, iniciando un ciclo de crecimiento para estas iniciativas” (Herrero, 2014:7) ganando “en importancia unidades [locales] dedicadas a acciones de promoción, fomento y regulación de la estructura productiva” (Cao, 2008:23). De esta manera, las políticas de descentralización de los noventa tuvieron como correlato, en la década siguiente, la decisión política de delinear un nuevo rol para el Estado, que generó una redefinición de sus potestades reguladoras y promotoras (Madoery, 2008).

²³ La primera otorgó la concesión de poderes al Ejecutivo para intervenir las empresas públicas, modificar su funcionamiento y privatizarlas, la segunda derogó el trato diferencial entre capital nacional y extranjero permitiéndole participar en los procesos de privatizaciones sin limitaciones.

En relación a esto, 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 fomentar la participación de nuevos actores, entre los cuales se encuentran las Provincias, Municipios y Regiones, en las vinculaciones con el medio externo, a nivel no sólo económico sino también político, y con el objetivo de lograr un desarrollo nacional interno equilibrado entre las regiones. También fue una forma de recuperación de la legitimidad de la política y de la clase política, luego que en la crisis del 2001 la sociedad reclamaba “que se vayan todos” en alusión a ella. Gobernadores e Intendentes electos en 2003 se convirtieron en actores protagónicos de gestiones internacionales junto al gobierno nacional, promoviendo en el exterior la producción, los atractivos y las potencialidades de sus territorios. De esa manera se incorporan los intereses, aspiraciones y requerimientos de los estados subnacionales (Rodríguez Cuadros, 2003). En términos históricos, el primer paso de esta nueva visión, se encuentra en el Programa Federal de Cooperación, que surge durante la presidencia de Kirchner, con el fin de optimizar el trabajo desarrollado desde el año 2003 con los gobiernos provinciales y municipales, las universidades nacionales y las ONGs, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno Nacional de avanzar hacia el fortalecimiento de un país federal y articular las políticas establecidas en los diferentes niveles gubernamentales. Este programa, dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, trabaja en el ámbito de la cooperación descentralizada, a fin de apoyar y fortalecer su desarrollo y ejecución en los ámbitos provincial y local (www.mrecic.gov.ar).

Durante el período mencionado, la Cancillería ha trabajado activamente por incorporar las economías regionales y las PyMes al circuito exportador. Esta situación de federalización se encuentra ejemplificada en un instrumento de particular significación que busca la promoción de las ventas externas de la Argentina en los mercados del mundo, así como para la atracción de inversiones: el “Programa Integrado de Promoción Comercial, Inversiones y Desarrollo de Mercados Externos”²⁴ organizado por la Subsecretaría de Comercio Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores,

²⁴ En base a lo establecido por la Ley de Ministerios N° 22.520, corresponde al Ministerio de Economía la responsabilidad de diseñar la política comercial exterior, en tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es responsable de ejecutarla en las negociaciones internacionales.

Comercio Internacional y Culto con la colaboración del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires -Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales- y la Fundación Exportar.

En palabras de Héctor Timerman, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina desde junio de 2010: "El rol de la Cancillería en esta materia se inscribe en el marco de un modelo macroeconómico en el que la política comercial externa es utilizada como verdadero instrumento de desarrollo. Por eso apoyamos de manera sostenida a los actores productivos nacionales en su esfuerzo por insertarse en los mercados internacionales. La expansión de nuestra capacidad exportadora se presenta como medio insustituible para generar empleo e incorporar nuevas tecnologías (...) desde el Gobierno hemos privilegiado para esto las economías regionales por su gran contribución a la reducción de las asimetrías existentes en nuestro país. Y aquí también la Fundación ExportAr cumple un rol esencial" (Presidencia de la Nación- Secretaria de Comunicación Pública, 2010).

Entre los objetivos de esta iniciativa se destacan: la progresiva inclusión de las PyMES y de las economías regionales dentro del ámbito de la federalización del comercio exterior ; la búsqueda de sinergia entre el Estado Nacional y los sectores privados; la diversificación de los destinos de las ventas privilegiando las relaciones con los socios regionales, y en un ámbito más extendido, las relaciones comerciales y de cooperación comercial sur - sur, la incorporación de mayor valor agregado a los bienes y servicios exportables y la implementación de las acciones de promoción previstas en el plan de acción anual y la búsqueda de inversiones como complemento indispensable de estas acciones de promoción. (Presidencia de la Nación- Secretaria de Comunicación Pública, 2010).

Otra clave del nuevo enfoque dado al accionar de los estados subnacionales, está explicitado en una serie de convenios firmados entre la Secretaría de Asuntos Municipales (SAM) del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación²⁵, la Fundación ExportAr y la Cancillería, que se plantean como "objetivo principal, contribuir a la consolidación de los Gobiernos Locales como elemento para el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Como así también favorecer a la eficacia y eficiencia de gestión de los municipios de nuestro país, en los aspectos relacionados a la promoción de la economía local y en el acceso de sus productos a

²⁵ Esta dependencia trabaja en forma directa con los municipios argentinos, a fin de fortalecer la gestión local a través de la implementación de diversos Programas de trabajo (<http://www.mininterior.gov.ar>).

mercados externos” dirigidos particularmente a “la organización y coordinación de grupos conformados por empresas PyMES” [a fin de apuntalarlos en] “...la capacitación y asistencia para la comercialización de productos competitivos en el mercado internacional” (Cancillería Argentina- Secretaría de Prensa, 2008).

En este sentido, se destaca el Programa “Municipios al Mundo” implementado conjuntamente con la SAM con el objetivo de fortalecer el perfil exportador de los municipios fomentando la articulación entre autoridades municipales y el gobierno nacional con empresas y cooperativas, alentándolas a exportar, o a aumentar y diversificar sus exportaciones (<http://www.mininterior.gov.ar>).

De esta manera, federalización, consolidación de los gobiernos locales, fortalecimiento del sistema democrático, participación prioritaria de PyMES, asociación con universidades y ONGs, forman parte de un nuevo discurso y una nueva práctica que se instaure en este período.

Al respecto, un ejemplo ilustrativo de la nueva política exterior que incorpora y considera a los municipios en su diseño y ejecución fue la firma en 2012 del Acuerdo de Cooperación y Entendimiento entre la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería con el fin de presentar a las comunas ante el mundo y atraer inversiones protegiendo las producciones locales, iniciativa que tiende a “democratizar y federalizar” el accionar del organismo nacional (www.famargentina.org.ar)

Por otra parte, además de los programas de coordinación, promoción y apoyo al accionar externo de provincias y municipios de la Cancillería, una agencia que ha resignificado su rol complementándola es la Fundación ExportAr, que se propone “asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones” (www.exportar.org.ar/). En particular, se encarga de la provisión de servicios de información sobre mercados externos, asistencia en la organización de viajes de negocios, coordinación para la participación en ferias internacionales y elaboración de seminarios sobre mercados de exportación para diversos productos. Asimismo, organiza eventos promocionando productos nacionales en las principales tiendas y cadenas de supermercados del mundo. Junto a otras instituciones privadas, promueven la formación de grupos o consorcios sectoriales de exportadores PyMES para facilitar su acceso a mercados externos.

Esta Fundación, si bien privilegia a las empresas (sobre todo PyMES), coordina con gobiernos provinciales y municipales, especialmente en lo que hace a la organización de misiones comerciales, viajes a rondas de negocios y formación de grupos exportadores²⁶. A su vez, contribuye a la asistencia del sector exportador y de servicios, brinda asesoramiento técnico especializado, capacitación integral de recursos humanos, organiza misiones vendedoras al exterior y compradoras a nuestro país, y promueve la presencia en ferias y exposiciones internacionales. Además, brinda asistencia profesionalizada a potenciales inversores lo que incluye información específica sobre sectores de negocios y localizaciones geográficas en Argentina, servicios que se brindan a través de las 63 ventanillas ExportAr localizadas en todo el país.

Esta suma de cambios deben entenderse también en el marco de importantes transformaciones institucionales en la materia; en efecto, en el año 2011, la Presidenta Cristina Fernández, a través de los Decretos N° 2.082 y N° 2.085 del PEN unificó las áreas de comercio interior y exterior en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, transfiriendo las competencias que ya tenía antes el Ministerio de Industria y la Cancillería. Por el Decreto N° 2.082 modificó el nombre del “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto” por el de “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto”, y estableció que quedaría a cargo de las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante gobiernos extranjeros y entidades internacionales; el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a cargo de la política económica, el desarrollo económico, la administración de las finanzas públicas, el comercio interior e internacional.

Efectuados estos señalamientos sobre los cambios en materia de política económica, exterior e institucionales observados a nivel nacional, cabe mencionar en cuanto al plano provincial, que si bien la Provincia de Buenos Aires no cuenta con una inclusión formal, en su texto constitucional, de competencias vinculadas a la gestión internacional, la cantidad y calidad de actividades desarrolladas por diversas carteras denotan la importancia asignada a los municipios en esa dimensión.

Esta provincia, que da cuenta del 38% de las exportaciones nacionales y es la de mayor peso industrial, se divide en dos regiones claramente diferenciadas, el Conurbano o Aglomerado Gran Buenos Aires²⁷ y el interior. En esta última se ubican 19 municipios

²⁶En el caso del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, este presta su apoyo y colaboración expresa en la formación de consorcios a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y de Cooperación.

²⁷ Área unida a la Ciudad de Buenos Aires que conforma un gran conjunto urbano formado por 24 partidos, a los que se suman otros 5 cuya superficie y población lo integran parcialmente (INDEC, 2010).

intermedios, así definidos a partir de un concepto demográfico, si bien en este capítulo se contemplan otros factores en relación a su trascendencia: su peso en la economía provincial y aporte a las exportaciones, la influencia regional que los caracteriza, basada en una estructura económica con un entramado industrial significativo, y, además, que varios de ellos son sedes de universidades nacionales de gestión pública.

En efecto, en estos municipios de tradición industrial de larga data, las empresas que conforman el sector se han beneficiado por la política de industrialización generada a partir de 2003. En ellos -a diferencia de las localidades de menor tamaño donde predomina el sector agropecuario- la estructura industrial tiene un peso determinante²⁸. Estos 19 municipios intermedios del interior representan el 18,3 % de la actividad industrial de la provincia y el 16,4 % del PBG provincial (Dirección Provincial de Estadísticas, 2011). Asimismo, cumplen un rol económico decisivo en relación a las localidades vecinas, constituyendo centros proveedores de servicios y productos para otros sectores, como el agropecuario; y, varias de ellas, son ciudades-puerto que comunican con el exterior (Bahía Blanca-Necochea- San Nicolás) o centros estratégicos en la conectividad terrestre (Azul).

En relación a ello, el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia ha apoyado la formación y desarrollo de los Distritos Productivos y dinamizado proyectos de promoción y de Radicación Industrial y de Parque y Sectores Industriales 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. Estas políticas han permitido que el PBG bonaerense haya crecido sostenidamente desde 2003 en adelante: “El nuevo crecimiento de la economía bonaerense se explica inicialmente por la notable recuperación de la industria manufacturera. Entre 1993 y 2002, la producción industrial del sector representaba alrededor del 26,7% del PBG de la Provincia de Buenos Aires, en tanto que entre 2003 y 2006 dicha participación llegaba al 32,8%” (Narodowski y Panigo, 2010: 29-30), destacando los autores el crecimiento del sector petroquímico (Bahía Blanca, Campana y San Nicolás) como generadores de divisas.

Respecto de los municipios intermedios del interior que son sedes o subsedes de universidades nacionales (Universidad Nacional del Centro, del Noroeste, de Luján, del Sur y Facultades Regionales de la Tecnológica) se encuentran Azul, Bahía Blanca,

²⁸ Ensenada: 87,8%; Campana: 71,5%; Zárate 58,5%; Bahía Blanca 32,1%; Junín 29,9%; Olavarría 29,7%, San Nicolás 26,1 %; Berisso 24,5 % y Tandil el 18,9%.

Junín, Luján, Necochea, Olavarría, Pergamino, Tandil y San Nicolás. Es sabido el impacto que estas instituciones generan en su región de influencia a partir de las vinculaciones que establecen con su entorno territorial (Rofman, 2006), la formación de profesionales vinculados a las áreas productivas regionales, sus actividades de investigación y desarrollo, y los contactos con los municipios, a lo que se suma sus crecientes actividades de cooperación internacional. En efecto, en el marco de la federalización de la política exterior, las universidades –como se ha señalado- también son otro tipo de nuevos actores subnacionales (Nicolao, Araya y Herrero, 2015).

El papel de estas universidades resulta gravitante, en términos de transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales y en la creación de marcos cognitivos nuevos y pertinentes vinculados a los procesos de crecimiento y desarrollo territorial (Boisier, 2005). Según Schiller (2006) son instituciones que aumentan las fuentes de conocimiento local y las capacidades innovadoras endógenas, potenciando su posibilidad de respuesta ante las demandas tecnológicas regionales. De esta manera, los lazos entre el sistema de educación superior y el sector productivo alientan la competitividad de estos municipios intermedios (Alburquerque, 2001). Para Vázquez Barquero (2001) el desarrollo económico, toma fuerzas en los territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo donde se integran empresas, universidades, y gobiernos locales.

Entonces, la importancia de los municipios intermedios no es sólo demográfica, sino que los factores indicados -entre otros- inciden en su creciente gravitación en el plano nacional y en su proyección en la esfera internacional, de los cuales se han dado previamente algunos ejemplos.

En lo que respecta al plano institucional, se destaca la labor de la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, como punto focal de la Cancillería en la Provincia, rol que le permite oficiar 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. Su función es articular las demandas, de los distintos ministerios, municipios, organizaciones no gubernamentales, universidades y empresas de la Provincia hacia la Cancillería.

Por su parte, la intensa tradición en gestión externa, principalmente orientada al área económico-comercial, se evidencia en áreas específicas dependientes del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología: la Subsecretaría de Relaciones Económicas

Internacionales y dependiente de esta, la Dirección de Cooperación Internacional (<http://www.mp.gba.gov.ar/>).

En relación a la primera, busca lograr una mayor y mejor inserción de la producción provincial en los mercados internacionales y posicionar a la provincia como destino de proyectos de inversión que favorezcan la generación de empleo y la innovación tecnológica, orientándose principalmente al apoyo de las PyMES. En esta línea se destaca la importancia de intensificar las relaciones económicas internacionales con el fomento de las exportaciones y la competitividad, la difusión de las herramientas para la defensa comercial, la promoción de la cooperación y negociación externa.

Así, las dimensiones local e internacional, presentan actualmente una estrecha interrelación, y ello trae aparejado, a la hora de diseñar políticas públicas, que ambas deban contemplarse en forma integrada. Un ejemplo de ello es la instrumentación del Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020 (PEPBA 2020) del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires (2012) –del cual depende la mencionada Subsecretaría-, cuyo objetivo es fortalecer las principales actividades productivas, en especial las que fomenten el desarrollo local, y que impliquen agregado de valor en origen, sustitución de importaciones, y aumento de las exportaciones, objetivos en consonancia con el modelo económico nacional y con las nuevas orientaciones en política exterior derivadas del mismo.

Constituyen pilares de la Subsecretaría: 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, articula acciones con instituciones del sector privado, organismos nacionales y otras áreas de gobierno provincial con competencia en la materia; y actúa 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.

Para promover las exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio provincial y lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales, desde la Dirección Provincial de Promoción de las Exportaciones se organizan y difunden actividades de promoción comercial, se brinda asistencia técnica y facilidades a los empresarios de la Provincia que ya están exportando, para afianzar y acrecentar el sector externo de sus empresas, y provee de herramientas y servicios que permitan desarrollar

el negocio exportador a aquellos empresarios que aún no han incursionado en los mercados internacionales.

La Dirección de Cooperación Internacional tiene como finalidad propiciar y fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires con la oferta de diferentes tipos de cooperación internacional existente. Con este objetivo, investiga, selecciona y proporciona la información, que complementa con 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 ejerce el seguimiento de las estrategias, proyectos y actividades de cooperación internacional.

Consideraciones finales

Con el objetivo de avanzar en el conocimiento de la participación internacional desplegada por los municipios argentinos se ha establecido, como primer cuestión a considerar, que la misma no puede ser analizada a través de un modelo teórico genérico y atemporal, ignorando que las formas que la misma asume 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 del estado-nación.

A partir de esa premisa se ha establecido, como segunda cuestión, que el período que se extiende entre 2003-2014 se caracteriza por el establecimiento de una nueva matriz político-económica en la Argentina la cual, consecuentemente, promovió el desarrollo de una política exterior en correspondencia con dicho modelo, cuestión que influyó en nuevas formas de inserción internacional de los municipios, que no pueden ser homologadas a las elaboradas durante la década neoliberal previa.

La instauración, a partir de 2003, de políticas activas de promoción del entramado industrial, orientadas al desarrollo sustentable y la consolidación del mercado interno, buscando el equilibrio entre regiones, provincias y municipios, como así también la prioridad otorgada a las exportaciones con mayor valor agregado son aspectos cruciales para comprender la nueva orientación en materia de política exterior a la que se ha definido en este capítulo como “la federalización de la política exterior”.

Es en el marco de este concepto que se analiza el aumento en la cantidad de municipios que registran actividad internacional en esta etapa, o que mejoraron la calidad de la misma, proceso que se explica a partir del lanzamiento de nuevos programas desde la

Cancillería, la Fundación ExportAr y otros organismos nacionales, y el apoyo brindado, desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires desde dependencias específicas.

De igual manera, en los discursos oficiales se explicita esta orientación, que considera que la política exterior debe incluir las necesidades e intereses específicos de los gobiernos provinciales y locales.

Si bien la mayor participación internacional de los municipios se registra en forma global, ha crecido en forma sustantiva la vinculada a la presencia en los organismos regionales como MERCOSUR y UNASUR que constituyen la plataforma político-económica que ha elegido el gobierno argentino para profundizar su inserción internacional en forma más autónoma.

Las coincidencias políticas alcanzadas por la Argentina con varios gobiernos de la región se desarrollan en forma paralela al crecimiento sostenido del comercio con los mismos, hacia los cuales se exportan principalmente manufacturas industriales y productos con mayor valor agregado.

Este tipo de producción, por lo general, se localiza en aquellos municipios con una base industrial y una economía diversificada, tal es el caso de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires, que muestran un significativo crecimiento económico, en el cual influyen también otros factores, como por ejemplo, el emplazamiento de universidades de gestión pública, actores cruciales del desarrollo territorial.

Es en este contexto interno gestado a partir de 2003 y en el marco de la nueva orientación de la política exterior argentina que debe efectuarse el estudio de la actuación internacional de los municipios, evitando replicar análisis válidos para la etapa neoliberal pero no aplicables para el nuevo período reafirmando, de esta manera, la intrínseca relación entre modelo de desarrollo, política exterior y actuación de estados subnacionales.

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. (2006). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En Rofman, Adriana y Villar, A. (Comp.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 131 – 154). Buenos Aires: Ed. Espacio.
- 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.),

- Ciencia y Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis* (pp. 15-45). Tandil: UNICEN-CEIPIL- 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
- Basualdo, Eduardo (2008). La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales, en CELS, *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Boisier S. (2005). ¿Hay espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?. *Revista de la CEPAL* N° 86, 48-62. Santiago de Chile: CEPAL
- Calvento, Mariana (2015) “Capítulo I: Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional”, en Calvento, Mariana (2015) (Comp.): *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. CEIPIL-UNICEN-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 del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.
- 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.
- 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. [en línea]. [consulta: 11 de febrero de 2015]. < www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf >
- 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.
- Coronel, Álvaro (2006), *Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada de desde Sudamérica*, Editorial Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Montevideo 2006.
- Deciancio, M. (2011). *Argentina en el G-20: la construcción de su agenda*. [en línea]. [consulta: 5 de febrero de 2015]. <[http://www.academia.edu/26315/Argentina en el G20 La construccion de su agenda](http://www.academia.edu/26315/Argentina_en_el_G20_La_construccion_de_su_agenda)>
- De la Balze, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). *Revista Estudios Internacionales*, N° 166, 121-140. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- Doval, V. (2007). Las Ciudades en el Sistema Internacional. *Revista Contexto Internacional*, Año 6, N° 19, 18-21. Rosario: Fundación para la Integración Federal.
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Boulder Colorado: Westview Press.
- Finot, I. (2001). Descentralización y Participación en América Latina: una mirada desde la Economía. *Revista de la CEPAL* N° 78, 139-149. Santiago de Chile: CEPAL.
- Fronzaglia, M. L. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Tesis para acceder al título de Maestría. Universidade Estadual de Campinas, Campinas Brasil.
- Gallo Yahn Filho A. y Fernandes de Oliveira, M. (2006). Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais. En Vigevani, T. (Coord.), *Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP n° 03/12953-0* (pp. 80-97). São Paulo: Centro De Estudos De Cultura Contemporânea (CEDEC). Pontífica Universidade Católica De São Paulo (PUC-SP). Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (UNESP). Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).
- Grupo de Estudios Económicos Nacionales y Populares (GEENaP). (2012). Análisis del Proyecto Económico (2003-2011). [en línea]. [consulta: 22 de Febrero de 2015]. <[http://www.geenap.com.ar/images/informes/1/informe_final_geenap_\(1\).pdf](http://www.geenap.com.ar/images/informes/1/informe_final_geenap_(1).pdf)>
- 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.
- Iglesias, E.; Iglesias V. y Zubelzú, G. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: CARI- PNUD/Argentina.
- Ingram, H. y Fiederlein, S. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *Revista The Western Political Quarterly*, Volumen 41, N° 4, 725-745.
- 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**.
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista Valenciana d'estudis autonòmics*, N° Extra 36, 39-50. Valencia: Generalitat Valenciana.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* N° 32, 45-64. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires: UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín.
- Maira, Luis (2008). “El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur”. *Foreign Affairs Latinoamerica* N° 4 (8), 73-82.

- Martins Senhoras, E. (2009). *Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de Mercociudades*. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. EGAL. Montevideo: Universidad de la República. Montevideo [en línea]. [consulta: 2 de marzo de 2015]. < Available at: <http://works.bepress.com/eloi/122>>
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford: Clarendon Press.
- Mina, M. S. (2005). *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de Posgrado. Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2012). *Plan Estratégico Productivo Buenos Aires (PEPBA) 2020*.
- Musacchio, A. y Robert, V. (2005). Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social de Argentina en el siglo XXI. En Neffa, Julio y Cordone, Héctor (comp.), *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina* (pp.21-36). Buenos Aires: Centro de estudios e investigaciones laborales.
- 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: CAEL.
- Nicolao Julieta, Araya, José María J. y Herrero María Sol (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.
- Nogué, Joan (1998): Nacionalismo y territorio, Editorial Milenio, Lleida.
- Ojeda, Tahina (2010). “La cooperación sur-sur y la integración en América Latina: el despertar de un gigante dormido”. *Relaciones Internacionales*, no. 15: 91-111.
- Oszlak, O. (2001). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168 Enero-Marzo, 1-28. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas. En Perina R. y Russell, R. (1988). *Argentina en el mundo, 1973-1987* (11-18). Buenos Aires: GEL.
- Pipitone, Hugo (2003), *Ciudades, Naciones, Regiones. Los espacios institucionales en la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rodríguez Cuadros, M. (s/f). *Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones*. [en línea].

- [consulta: 2 de febrero de 2015].
<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>
- Romero, M. del H. (2005). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea - América Latina. En Romero, M. del H.; Ortega Hegg, M.; Sarraute, S.; Coronel, A.; Draibe, S.: *Anuario De La Cooperación Descentralizada - 2005*. Barcelona. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea América Latina.
- 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.
- Salviolo, M. (2005). *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-ISEN.
- Schiller, D. (2006): *Nascent innovation systems in developing countries: University responses to regional needs in Thailand*. Industry and Innovation, 13.
- Serbin, Andrés (2008). “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: Los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales”. *Anuario Ceipaz 2008-2009*: 231-246.
- Sotillo, José Ángel (2007). “La cooperación Sur-Sur y la revitalización de la integración en América Latina”, en H. Carou et. al. (Coords.), *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá* (Madrid: IUDC-La Catarata).
- Tussie, D. (2004). La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino. *Revista Integración y Comercio*, Año 8, N° 21, 69-84. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID).
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas. En Muñoz, H. Y Tulchin, J. (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación*. Tomo I (pp. 14-49). Buenos Aires: GEL.
- Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL.
- Vázquez Barquero, A. (2001). La política de desarrollo económico local. En Aghon G., Alburquerque, F. y Cortés, P., *Desarrollo Económico local y Descentralización en América Latina* (pp.21-45). Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- 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.

- Vieira, M. (2004). Brasil y Argentina: una relación estratégica. *Revista Latinoamericana de Temas Internacionales*, 69-76. Buenos Aires: Fundación foro del sur.
- 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.

Sitios Web Consultados

- **Dirección Provincial de Estadísticas Gobierno de la Provincia de Buenos Aires:** <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>
- **Federación Argentina de Municipios |**
www.famargentina.org.ar
- **Fundación ExportAr:**
www.exportar.org.ar/
- **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 del Interior y Transporte:**
<http://www.mininterior.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/

Fuentes

- Constitución Nacional de la República Argentina de 1994
- Decisión del Consejo Mercado Común MERCOSUR (Decisión N° 41/04)
- Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. (2011): Producto Bruto Geográfico, Desagregación Municipal año 2003. Disponible en <<http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>>.
- Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía. (2005): Producto Bruto Geográfico, Desagregación Municipal año 1993. [en línea]. consulta: [6 de febrero de 2015]. <<http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/pdf/PresentacionPBG.pdf>>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010. Resultados provisionales. [en línea]. consulta: [6 de febrero de 2015]. <<http://www.indec.gov.ar/>>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001. [en línea]. consulta: [6 de febrero de 2015]. <<http://www.indec.gov.ar/> >
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (2011). Censo Nacional de Población y Viviendas 2010. Serie B N° 1 del plan de publicaciones del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. [en línea]. consulta: [6 de febrero de 2015] < http://www.censo2010.indec.gov.ar/index_cuadros.asp>
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 2082/2011
- Poder Ejecutivo Nacional. Decreto o N° 2085/2011
- Poder Ejecutivo Nacional. Ley Nacional N° 23.697/1989
- Poder Ejecutivo Nacional. Ley Nacional N° 23.696/1989

Discursos

Discurso del Discurso Dr. Carlos Saúl Menem, Toma de posesión presidencial, Buenos Aires, [en línea]. [consulta: 20 de Febrero de 2015].<http://nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/dircurso_kirchner.pdf.

Discurso Dr. Néstor C. Kirchner, Toma de posesión presidencial, Buenos Aires ,25 de mayo de 2003. [en línea]. [consulta: 20 de Febrero de 2015].<http://nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/dircurso_kirchner.pdf.

Prensa

Cancillería Argentina, Secretaría de Prensa (2008). *Convenio entre la SAM y la Fundación ExportAr* [en línea]. [consulta: 14 de Febrero 2015].<<http://prensa.cancilleria.gov.ar/noticia.php?id=17143131> >.

Presidencia de la Nación. Secretaria de Comunicación Pública (2010). *Timerman aseguró que las exportaciones crecerán este año un 22%* [en línea]. Consulta: [15 de febrero de 2015]. [en línea]. [consulta: 20 de Febrero de 2015] <<http://www.prensa.argentina.ar/2010/12/21/15099-timerman-aseguro-que-las-exportaciones-creceran-este-ano-un-22.php>>.

Segunda Sección

La articulación territorial en la gestión internacional

Capítulo III: La vinculación entre la universidad y el gobierno local en la gestión internacional subnacional

Dra. Fernanda Di Meglio

Introducción

En los últimos años los gobiernos subnacionales han asumido los retos de la globalización y la mundialización de forma tal que han optado por desarrollar una intensa actividad internacional que apunte a la consecución del desarrollo de sus territorios. Frente a este contexto el presente capítulo examina la forma en que los gobiernos locales y las universidades argentinas se articulan para proyectar el territorio en el escenario internacional y promover la participación en estos espacios. En particular se analizan las universidades argentinas de gestión estatal, ya que por su condición y su origen se ubican en una posición privilegiada para aportar conocimiento a los municipios con el objetivo de fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de inserción internacional.

Si bien, existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad es necesario fortalecer estas relaciones con el objetivo de aprovechar las sinergias que estos vínculos pueden generar sobre los procesos de internacionalización del desarrollo local. Fundamentalmente, resulta necesario que estas vinculaciones trasciendan las relaciones centradas en actividades puntuales hacia una cooperación y articulación orientada a capitalizar las experiencias acumuladas de estos actores en sus ámbitos locales e internacionales. De esa manera se analizan las distintas formas de relación entre las universidades y los gobiernos locales para el desarrollo de políticas de inserción internacional y las posibles articulaciones entre los mismos, dado que es un campo escasamente explorado.

Actores subnacionales: gobierno local y universidad

Las diversas y profundas transformaciones del escenario internacional en las últimas décadas han traído como uno de sus efectos más notables la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de su participación e influencia en los asuntos mundiales (Russell, 2010). Entre ellos se encuentran los actores subnacionales, definición que abarca tanto a los municipios que forman parte del gobierno de un estado-nacional, como así también a otras instituciones, de significativo peso cultural y académico-científico, tal el caso de las universidades nacionales de gestión pública²⁹

²⁹ Es importante destacar que las universidades desarrollan por su propia misión intrínseca una intensa actividad internacional, abarcando proyectos de cooperación multilateral y bilateral, intercambio de experiencias e información, ejecución de programas de investigación y transferencia de tecnología a través de numerosos convenios con organismos públicos y privados locales, nacionales e internacionales

(Harispe, Herrero y Araya, 2014). La participación de estos actores en el escenario internacional es un fenómeno producto, en algunos casos, de la redefinición de sus roles tradicionales, y en otros, de la profundización de procesos ya en marcha, que los ha impulsado a implementar políticas destinadas a crear y/o fortalecer su vinculación internacional, frente a los retos que plantea el actual mundo globalizado (Araya, Nicolao y Herrero, 2014). Muchos gobiernos subnacionales han asumido los retos de la globalización y la mundialización de forma tal que han optado por desarrollar una intensa actividad internacional que apunte a la consecución del desarrollo de sus territorios.

En particular, las universidades por su condición y desde sus orígenes forman parte de una red nacional e internacional de universidades que las ubica en una posición estratégica para aportar a las dinámicas de inserción internacional. Como señala Coraggio “la universidad participa de una red de instituciones generadoras de conocimiento y pensamiento universal, más o menos activamente, tanto como productora o como meramente transferidora, y que su ámbito de relaciones puede llegar a ser tendencialmente global al jugar un papel central como mediadoras del conocimiento proveniente de otras regiones del mundo” (2002:18). En la misma línea Boisier (2005) señala que las universidades subnacionales (regionales, departamentales o provinciales, según su esfera de influencia) cumplen un rol clave como actor articulador de los procesos regionales y nacionales con los internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan, y su incidencia en la proyección internacional.

Las universidades pueden proporcionar a las regiones una puerta de acceso a la base de conocimiento global así como vínculos con instituciones y/o empresas internacionales con potencial para establecer relaciones con los territorios. Esto incluye no solo las empresas que ya operan a escala global sino también las empresas locales más pequeñas que tienen una creciente capacidad de desarrollar bienes y servicios e insertar sus productos en el mercado internacional (OCDE, 2007). Las instituciones de educación superior “constituyen un medio de vinculación de lo global y lo local con el objetivo de mejorar el desarrollo de una región” (OCDE, 2007:144). En este sentido, resulta importante reflexionar sobre las conexiones internacionales que las universidades tienen establecidas por la naturaleza propia de sus funciones de docencia e investigación, y a

(Larrea y Astur 2011). A eso se suma una creciente participación en colaboraciones académicas y de investigación, la obtención de acreditaciones internacionales, alianzas con empresas multinacionales, etc.

partir de allí pensar la forma de reorientar esos vínculos a favor del desarrollo regional. En una sociedad cada vez más compleja e interdependiente como la actual, cuyas fronteras son dibujadas por nuevos criterios económicos, políticos y del conocimiento, las universidades deben repensar su vocación original de integración y extensión y participar, de manera proactiva, como catalizadoras de la vinculación y gestión de la cooperación internacional entre los territorios (PNUD, 2005).

Desde esta perspectiva es posible replantear el rol de las universidades subnacionales analizando en qué medida sus acciones se orientan a este tipo de desarrollo y cuál es el papel que desempeñan en la internacionalización del territorio y en la articulación sinérgica con los municipios. Este enfoque considera a la universidad como actor global y local estratégico, resignifica el análisis sobre la pertinencia de sus procesos académicos y sus estrategias y la cuestión de la articulación con el entorno en el cual está inserta.

El rol de la universidad en el desarrollo local

Uno de los aspectos que cobró relevancia en los últimos años es la importancia de la universidad como actor local dinamizador de los procesos de desarrollo regional. Autores como Boisier (2005) expresan que las universidades subnacionales cumplen un rol importante en los procesos de desarrollo regional en donde estas instituciones realizan importantes aportes en materia de desarrollo.

Desde sus orígenes las universidades fueron modificando sus funciones pasando de desempeñar una función social orientada a la búsqueda de conocimiento *per se* a un rol más dinámico vinculado a su papel como institución productora de conocimiento con capacidad de contribuir a la solución de problemas sociales concretos (Gibbons, 1998). Los actuales cambios globales impactaron en las universidades que vieron resignificado su rol a partir de un mayor acercamiento en primer lugar con el sector productivo, y en segundo lugar con el Estado en sus diferentes niveles (Di Meglio, 2015). En una sociedad globalizada, en donde el conocimiento cobra relevancia como factor de la competitividad y desarrollo de los países y regiones, la universidad se convierte en una pieza clave en los procesos de desarrollo económico como agente activo con la misión de generar y transferir conocimiento al sector productivo como así también como asesor y consultor del Estado para el desarrollo de políticas públicas vinculadas al desarrollo. En relación al sector productivo, las entidades generadoras de conocimiento tienen la capacidad de incorporar valor a los procesos fabriles e industriales (Boisier, 2001). Las

universidades pueden fomentar los procesos de innovación de las economías locales a partir de actividades de transferencia de conocimiento que permite introducir valor agregado a productos y procesos productivos (Albuquerque, 2001; 2005). Si bien uno de los ejes para aportar conocimiento al ámbito empresarial es a través del capital humano, la otra vía cada vez más utilizada por las universidades es ofertar conocimiento a partir de los resultados que las universidades obtienen en sus actividades de investigación para incorporarlo a los procesos de innovación. En el caso de las PyMES, esta colaboración puede ser decisiva dado que permite mejorar los procesos y consecuentemente fortalecer su posicionamiento o inserción de sus productos en la economía global.

En este sentido, una de las políticas más comunes que los gobiernos locales utilizan son las que buscan promover la competitividad del empresariado local con el objetivo de ser “capaces de enfrentar con éxito los desafíos que implica la comercialización de bienes y servicios en los mercados externos” (Dabat, 2004). En este punto, los gobiernos locales buscan promover la inserción de las pequeñas y medianas empresas en el escenario internacional y las universidades acompañan estas estrategias a partir de actividades puntuales como la realización de diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora (Costamagna, 2011) como así también a través de su participación en instancias de colaboración *ad hoc* orientadas a la consecución de objetivos de promoción de la competitividad de las empresas. Entre ellas se destacan la conformación de consorcios de exportación, la creación de nuevas empresas de base tecnológica, el desarrollo emprendedor, y el fortalecimiento de acciones de interfase entre el sector público y el privado. En este sentido, es importante señalar que si bien son las empresas las que compiten en la economía global, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, la gestión pública induce el desarrollo de redes de empresas organizadas en un particular territorio donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad.

Asimismo, las universidades pueden brindar asesoramiento y consultoría para el diseño de políticas públicas vinculadas al desarrollo local y la acción internacional. En este marco, las universidades en la práctica asesoran a los gobiernos locales para la elaboración de sus estrategias fortaleciendo las capacidades institucionales y la formación de recursos humanos encargados de la gestión municipal (Costamagna, 2011; Delgado y Casalis, 2014). Estas instituciones constituyen un ámbito privilegiado no sólo

porque disponen de recursos humanos calificados sino porque conforman un espacio de enorme interés para la sensibilización y la educación para el desarrollo (López *et al*, 2014).

Como así lo expresa Boisier el “papel de las universidades subnacionales especialmente, resulta de la mayor importancia, no sólo en términos de transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales; el aporte crucial de las universidades se manifiesta en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre los dos procesos de cambio social más importantes para ella misma: el crecimiento y el desarrollo territorial” (2005:61).

En este sentido, podríamos decir que la universidad proyecta sus actividades en dos planos o niveles: un plano más internacional vinculado a su función de centro del saber y un plano local relacionado a su función social vinculado a resolver problemáticas de su entorno económico y social en el cual se inserta. En suma, las universidades pueden aportar importantes activos para acompañar las estrategias de desarrollo orientadas a fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de cambio estructural. Las estrategias de desarrollo económico local se centran generalmente en la búsqueda de la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes (Cravacuore, 2005). En este marco, las universidades se ubican en una posición privilegiada para aportar conocimiento a los municipios con el objetivo de promover la capacidad productiva como así también fortalecer las capacidades institucionales para el diseño de políticas públicas.

Resulta importante destacar que las relaciones entre las universidades y los municipios en Argentina en general no han sido del todo fluidas dadas las lógicas contrapuestas que conviven hacia adentro de la propia universidad (Rofman, 2011). En algunos casos, las universidades de gestión estatal tienen dificultades para articular sus esfuerzos con actores públicos y privados dado que la comunidad académica privilegia vínculos más orientados a la producción de conocimiento o la producción de *papers* que a la articulación y transferencia al sector público o la producción de investigaciones aplicadas y tecnologías con impacto social (Casalis y Delgado, 2013).

Sin embargo, en los últimos años se puede advertir un cambio de paradigma respecto a estas relaciones guiado por las políticas públicas que viene implementando el estado

nacional a partir del año 2003 que busca un mayor acercamiento de las universidades hacia los actores públicos y privados y una “*territorialización*” de las políticas públicas orientadas a promover la resolución de problemas concretos y el desarrollo de sectores territoriales estratégicos³⁰ (Di Meglio, 2015).

Particularmente, las universidades de gestión pública argentinas han comenzado a orientar parte de sus actividades y presupuestos hacia el desarrollo de investigaciones aplicadas en sectores estratégicos³¹ (MINCyT, 2012) y políticas de extensión y transferencia dirigidas a los gobiernos subnacionales y a los actores económicos y sociales de los territorios (Casalis y Delgado, 2013). Como señalan autores como Rofman (2005) y Cravacuore, Ilari y Villar (2004) las universidades argentinas en los últimos años han contribuido a realizar planes estratégicos, agencias de desarrollo, incubadoras de empresas, asociativismo intermunicipal, asistencia técnica a las PyMEs y formular proyectos para acceder a financiamientos públicos y a la cooperación internacional y capacitar a funcionarios municipales, entre otros.

También cabe destacar que existe un mayor apoyo del Estado nacional hacia los gobiernos locales para consolidar sus políticas de inserción internacional a través de programas nacionales y provinciales orientados a aumentar sus capacidades locales y oportunidades de inserción internacional. Este cambio contextual, genera un escenario más propicio para generar articulaciones proactivas entre municipio y gobierno local. Como se verá a continuación, en los últimos años las universidades están realizando aportes significativos a los procesos de internacionalización del desarrollo local tanto en el diseño y evaluación de políticas públicas como así también en las capacitaciones a funcionarios públicos y al fortalecimiento de los procesos de competitividad vinculados a la inserción internacional de las pequeñas y medianas empresas.

Modalidades de vinculación universidad-municipio para la gestión internacional del desarrollo local

En función de las actividades que la universidad realiza se pueden encontrar diferentes instancias de vinculación y articulación de las universidades argentinas y los gobiernos

³⁰ Esta tendencia se advierte en los distintos programas elaborados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Ministerio de Educación, que tienen una perspectiva orientada a fortalecer y promover acciones de transferencia y vinculación asociadas a problemáticas locales en distintas áreas prioritarias para el desarrollo de los ámbitos locales (Di Meglio, 2015).

³¹ Sectores como biotecnología, nanotecnología, agroindustria, hidrocarburos, industrias espaciales y satélites, energía nuclear y renovables.

locales para promover el desarrollo y para la implementación de políticas de inserción internacional.

Por un lado, se encuentran formas de vinculación relacionadas a actividades de asesorías y consultorías y actividades de formación en donde la universidad cumple una función de consultor o formador en la implementación de estrategias de desarrollo. En segundo lugar, se observan modalidades de vinculación a partir de la participación conjunta en proyectos de cooperación internacional en donde la universidad auspicia como contraparte de las propuestas. Por último, se advierten modalidades de articulación o espacios *ad hoc* en donde ambos actores acuerdan llevar adelante políticas concretas de desarrollo que abordan diversos temas como competitividad empresarial, innovación tecnológica y promoción de exportaciones.

En estas modalidades los actores comparten recursos y capacidades acumuladas con el objetivo de abordar políticas conjuntas vinculadas a la promoción del desarrollo local, sin embargo, es necesario que estas vinculaciones trasciendan las relaciones centradas en actividades puntuales hacia una cooperación y articulación orientada a capitalizar las experiencias de estos actores frente a un mismo escenario internacional y nacional.

Asesoramiento, consultoría y capacitación

Las universidades argentinas brindan asistencia técnica y consultorías a los municipios en distintas áreas prioritarias para el desarrollo local y para el diseño de políticas públicas vinculadas. Teniendo en cuenta que las universidades poseen conocimiento acumulado en distintas áreas vinculadas al desarrollo de los territorios en las cuales se insertan constituye un actor importante para realizar actividades de diagnóstico y para los procesos de evaluación y monitoreo de políticas públicas.

En relación a la política internacional subnacional, las universidades argentinas participan en la generación y redacción de herramientas como la planificación estratégica y el *marketing* de sus territorios (Delgado y Casalis, 2013). Los planes estratégicos generalmente por parte de un municipio suponen la puesta en marcha de un proceso que tiende a fijar una estrategia de actuación en el orden local. Se trata de definir líneas de acción y diseñar proyectos claves para articularlos bajo un mismo propósito.

Distintas experiencias recientes muestran que este proceso se realiza a partir de convenios con institutos o grupos de investigación de las diferentes unidades académicas, quienes participan en la formulación de técnicas para los aspectos

metodológicos del proceso o bien para la redacción de proyectos en la etapa de formulación del plan (CIPPEC, 2005). En algunos casos, las universidades participan aportando criterios, datos e interpretaciones que contribuyen a una mejor comprensión de las áreas y líneas de acción a seguir, y en otros casos son instituciones contratadas para la elaboración y redacción de los mismos³².

En relación a las estrategias de *marketing* territorial que tienen como objetivo promover el establecimiento de una imagen territorial o posicionamiento estratégico internacional de los territorios, las universidades cumplen una función similar a través del desarrollo de actividades de asesoramiento o asistencia técnica para el establecimiento de este tipo de estrategias (Colombo y Calvento, 2008). Estas actividades a veces son promovidas y financiadas por los propios municipios y en otros casos por programas nacionales y provinciales que buscan alentar el posicionamiento estratégico de los municipios.

Sin embargo, es importante repensar la función de la universidad en este tipo de estrategias dado que estas instituciones además de tener capacidades para asesorar también constituyen actores con capacidad de articular estas estrategias en el plano global contribuyendo a posicionar al territorio en el marco de su estrategia internacional. En estos casos, la universidad realiza una función de asesor o consultor en el diseño, sin embargo, sería importante que las instituciones de educación superior trasciendan esta relación y se conviertan en “embajadores” de la internacionalización del territorio a partir del aprovechamiento de sus vínculos internacionales ya establecidos.

Por otra parte, las universidades argentinas brindan a los gobiernos locales servicios de capacitación y formación en el marco de programas de fortalecimiento institucional en áreas prioritarias para el desarrollo y la acción internacional promovidos por los propios municipios (Costamagna, 2011). Estos procesos exigen una profesionalización en los responsables de su organización y gestión, especialmente con la creciente importancia de este ámbito en las propias administraciones públicas (Sebastián, 2004). Como señala Delgado y Casalis (2013) las universidades argentinas a lo largo de los años han cumplido un rol destacado en la tarea de formar profesionales para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. De esta forma, las universidades pueden realizar aportes importantes en materia de capacitación y asistencia técnica siendo el

³² Para indagar sobre casos específicos consultar CIPPEC, 2005:
http://cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/Planificacionestrategica_DL.pdf

accionar de las instituciones de educación superior una valiosa herramienta en la construcción de la política de internacionalización del territorio local y regional.

Proyectos de cooperación conjuntos

Otra modalidad de vinculación se relaciona a la participación conjunta en proyectos de cooperación internacional en donde la universidad auspicia como contraparte de las propuestas. La participación en proyectos de cooperación permite a la universidad emprender proyectos de valor académico, científico y tecnológico así como también incorporarse a los municipios en sus estrategias de desarrollo local y regional y articular acciones conjuntas.

En la actualidad la cooperación supone para las universidades y para los municipios una fuente nueva y diferenciada de oportunidades y recursos financieros procedentes de la cooperación internacional (Messing, 2007). Pero la importancia de las oportunidades no solo radica en el acceso a recursos financieros sino principalmente en el acceso a intercambios de experiencias, capacitación de personal, y acceso a tecnología o equipamiento y el abordaje conjunto de problemáticas comunes (Messing, 2007). Una de las grandes aportaciones de esta forma de cooperación, es que no sólo se benefician los municipios que participan sino también se favorecen los territorios y las instituciones que participan pues entran en contacto directo con experiencias innovadoras de prácticas participativas desarrolladas en el ámbito internacional.

Como señala Costamagna (2011) en los últimos años la mayoría de las instituciones universitarias participan en proyectos de cooperación internacional en conjunto con los municipios. En este marco, los proyectos de cooperación abordan distintas problemáticas del desarrollo local, tales como: fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno, impulso a esquemas de descentralización, desarrollo urbano, políticas de lucha contra la pobreza y de promoción de la cohesión social, promoción del desarrollo económico local y el empleo, defensa del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible; planificación estratégica municipal, animación y fomento de la asociatividad local (Ponce, 2005). Las acciones pueden ser en forma de proyectos de apoyo directo, de formación, de intercambios institucionales y técnicos, capacitaciones, entre otros.

Espacios de articulación ad hoc

Las universidades argentinas y los gobiernos locales en los últimos años aúnan esfuerzos sobre todo en aquellos aspectos vinculados a las políticas de competitividad y

acciones de fomento productivo a través de espacios *ad hoc* como las mesas de promoción de exportaciones o mesas sectoriales en donde ambos actores acuerdan trabajar de manera conjunta para mejorar la competitividad de las empresas y promover el acceso a mercados de las pequeñas y medianas empresas del territorio. Estos espacios tienen como objetivo incrementar la competitividad de las PyMES locales y apuntalar sus competencias para que puedan participar de ferias y rondas de negocios internacionales por medio de la facilitación de *stands* y asesoramiento en el armado de agendas de negocios (Dabat, 2004).

Los gobiernos locales buscan bajo diferentes mecanismos y modalidades facilitar particularmente a las pequeñas y medianas empresas la inserción a los mercados externos. En este sentido, las administraciones públicas asumen un papel activo como agentes animadores o facilitadores para la competitividad del empresariado, mayoritariamente formado por emprendimientos de pequeña dimensión, los cuales no pueden acceder por sí solos a las exigencias necesarias para su modernización (Albuquerque, 2005). En este sentido, cabe destacar que estas modalidades se desarrollan con el acompañamiento del Estado nacional que a través de los distintos ministerios competentes ofrece asistencia a los gobiernos locales para poder llevar adelante estrategias de comercio exterior.

En algunos casos, las universidades son las encargadas de realizar diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora (Costamagna, 2011) y en otros casos, las acciones incluyen actividades de capacitación en tópicos de comercio exterior e investigación de mercado para poder brindar asistencia técnica a las PyMES involucradas en las rondas de negocios.

Asimismo, se pueden encontrar experiencias más amplias en donde las universidades conforman un equipo de asistencia exportadora y preparan estrategias de *marketing* ferial y detección de oportunidades comerciales en el exterior³³. En algunos casos, la realización de estas articulaciones permite la generación de capacidades institucionales municipales relacionadas a la asistencia exportadora y la generación de estrategias de capacitación y tutoría permanente a las PyMES asistidas. Generalmente, estas actividades que los gobiernos locales llevan a cabo son promovidas por distintos

³³ <http://portales.educacion.gov.ar/spu/noticias/alumnos-de-la-unnoaba-participaron-en-la-macro-ronda-de-negocios-de-la-expo-aladi/>

ministerios dependientes del estado nacional, y a su vez por entes provinciales que actúan como soporte de las actividades exportadoras de las PyMES.

Otro de los espacios de articulación que se implementan a nivel local son las alianzas estratégicas o consorcios públicos-privados en donde participan diferentes actores locales. Estos consorcios constituyen una modalidad de articulación que promueve la coordinación de actividades para el desarrollo de estrategias locales y regionales. Estos consorcios generalmente son integrados por los gobiernos locales, las universidades y las empresas.

Dentro de esta modalidad, encontramos los consorcios de exportación que constituyen una herramienta útil para aquellas empresas PyMEs que buscan iniciar o expandir sus exportaciones. Los consorcios de exportación son una forma de insertarse en los mercados internacionales que encuentran los pequeños y medianos empresarios como alternativa a la forma tradicional que en determinadas ocasiones resulta muy dificultosa (Piñero, Herrera y Di Meglio 2011). En este sentido, es importante señalar que si bien son las empresas las que compiten en la economía global, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, las instituciones públicas inducen al desarrollo de redes de empresas organizadas en un particular territorio donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad. Por ejemplo, en algunos casos las universidades públicas en conjunto con los gobiernos locales emprenden proyectos para la realización de *clusters* o conglomerados productivos con el objetivo de contribuir al desarrollo y apuntalamiento de sectores estratégicos locales (Di Meglio 2015).

Así también se encuentran modalidades como las mesas sectoriales que tienen como finalidad apuntalar sectores económicos estratégicos locales con el objetivo de resolver problemáticas de competitividad, comercio internacional, promoción industrial y empleo, entre otras. A través de estas mesas de diálogo se consensúan lineamientos y cursos de acción para acompañar el crecimiento y apuntalar las debilidades de los sectores implicados. Generalmente, en estas instancias participan municipios, entidades gremiales y empresariales relacionadas al sector, e instituciones científico-tecnológicas como las universidades.

Por último se señala una experiencia reciente que se está desarrollando en el escenario internacional que está vinculada a la participación de un conjunto de universidades y gobiernos locales argentinos en redes de cooperación internacional. En este marco, los gobiernos locales y las universidades convinieron llevar adelante un acuerdo de

colaboración entre la Red Mercociudades³⁴ y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)³⁵ para trabajar de manera articulada bajo la órbita de la Comisión de Ciencia y Tecnología³⁶. Esta comisión tiene como objetivo “coordinar una serie de actividades tendientes a profundizar los vínculos entre los gobiernos locales y los organismos de ciencia y técnica (Universidades, institutos nacionales o provinciales de generación de tecnología, entre otros)” (Mercociudades, 2012-2013). En el acuerdo de colaboración firmado las partes expresaron que se comprometen a favorecer la transferencia de conocimientos en los campos y disciplinas de interés mutuo, promover la realización de instancias de formación y capacitación de funcionarios municipales, impulsar la realización de actividades, programas y proyectos conjuntos; promover el desarrollo de investigaciones respecto de los procesos de integración regional y otros campos de interés mutuo (Acuerdo Marco de Colaboración, 2004).

Si bien, este acuerdo fortaleció los vínculos entre ambas partes, es recién con la firma del acuerdo de complementación³⁷ que se avanzó en definir programas y actividades conjuntas entre los miembros. Este último acuerdo expresa la necesidad de aunar los esfuerzos realizados entre las universidades y gobiernos locales de la región y la importancia de articularse para llevar adelante acciones de cooperación mutua y fortalecimiento institucional municipal. En este marco, se avanzó en delinear un

³⁴ Entre las redes de mayor importancia de participación de los gobiernos municipales se destaca la red de Mercociudades que entró en funcionamiento a mediados de las década de los noventa, en el marco del proceso de integración que se llevó adelante entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, a través del Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La red establece como objetivos “favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región.” (www.mercociudades.org). Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. En el marco de la red se propuso delinear distintas unidades temáticas orientadas a la formulación de políticas municipales en determinadas áreas prioritarias de los gobiernos locales.

³⁵ La Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) es una Red de universidades públicas, autónomas y autogobernadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que, en razón de sus semejanzas, comparten sus vocaciones, su carácter público, sus similitudes en las estructuras académicas y la equivalencia de los niveles de sus servicios; características que las sitúan en condiciones de desarrollar actividades de cooperación con perspectivas ciertas de viabilidad. La Red nace en agosto de 1991 para dar respuesta a los desafíos por los que atravesaba la vida universitaria en el mundo. Los objetivos de la red son: contribuir al fortalecimiento y consolidación de una masa crítica de recursos humanos de alto nivel, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las capacidades instaladas en la región a saber: la investigación científica y tecnológica, incluidos los procesos de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, en áreas estratégicas, la formación continua, inscripta en el desarrollo integral de las poblaciones de la subregión, la interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto, difundiendo los avances del conocimiento que propendan a su modernización (www.grupomontevideo.org)

³⁶ La unidad temática luego de un período sin actividad, logro recuperar un rol dentro de la Red, así cerca de 15 ciudades trabajan en la actualidad esta temática.

³⁷ Este acuerdo se firmó en el año 2013 en el marco de la primera reunión anual de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación realizada en la ciudad de Tandil.

programa conjunto denominado “Red de Ciudades y Universidades” constituyendo “un ámbito de articulación, propuesta, planificación y realización de actividades conjuntas entre las universidades y los gobiernos locales” miembros de la red, reconociendo en los gobiernos locales a los responsables de definir e instrumentar políticas públicas a ese nivel y a las universidades públicas el papel de asesores desde el conocimiento y el compromiso social³⁸. Allí se plantearon como objetivos: crear programas de estudio avanzado en los temas municipales y de los gobiernos locales (con las competencias académicas radicadas en las universidades pero con fuerte aporte desde los ámbitos municipales), trabajar articuladamente en la resolución de asuntos de las diferentes localidades en particular en temas que sean comunes y con énfasis en los que admitan un trabajo en red, compartir experiencias locales, formar gestores de cooperación en programas municipales-universitarios, generar una sinergia en términos de la colaboración mutua entre la universidad y ciudad.

En función de las modalidades de vinculación descriptas, se puede señalar que las relaciones de la universidad y los gobiernos locales evolucionaron desde formas más sencillas hacia formas más complejas, en algunos casos, los gobiernos locales se relacionan con la universidad para el desarrollo de actividades puntuales vinculadas a servicios que la universidad puede proveer, y en otros casos, las relaciones trascienden estas instancias y se institucionalizan espacios de articulación *ad hoc* en donde ambos actores comparten un espacio de diálogo y concertación de estrategias de gestión local e internacional del desarrollo. Sin embargo, es necesario fortalecer estos espacios de concertación con la finalidad de articular las actividades que se están realizando y aunar criterios e intereses teniendo presente que la universidad desde sus funciones tradicionales también constituye un actor local con proyección internacional, condición que le permitiría convertirse en un intermediario o facilitador de las relaciones en el plano local y global.

Consideraciones Finales

A lo largo del capítulo se pudo observar que las universidades pueden aportar importantes activos para acompañar las estrategias de desarrollo orientadas a fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de inserción internacional. En este marco, las universidades se ubican en una posición privilegiada para aportar

³⁸ www.grupomontevideo.org

conocimiento a los municipios con el objetivo de promover la capacidad productiva y comercial de la economía en el marco de la globalización como así también fortalecer las capacidades institucionales para el diseño de políticas públicas. Si bien, existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad es necesario fortalecer estas relaciones con el objetivo de aprovechar las sinergias que estos vínculos pueden generar sobre los procesos de internacionalización del desarrollo local.

En principio, podemos señalar que los primeros acercamientos entre estos actores se relacionan a actividades puntuales vinculadas a asesoramiento y consultorías que las universidades brindan a los gobiernos locales para la elaboración y formulación de planes estratégicos o estrategias de *marketing* territorial aportando aspectos metodológicos del proceso o bien redactando los proyectos en la etapa de formulación. En estos casos, estos vínculos se fundamentan en las características propias de las actividades que realizan estas instituciones sobre todo aquellos aspectos vinculados a la producción y transferencia de conocimiento.

En segundo lugar, encontramos los espacios de articulación local e internacional en donde ambos actores coordinan esfuerzos y capacidades para implementar estrategias de desarrollo. Estos espacios funcionan como un ámbito de propuesta, planificación y realización de actividades conjuntas entre las universidades y los gobiernos locales orientadas a fortalecer distintos aspectos vinculados al desarrollo local. De este modo, se observan actividades conjuntas vinculadas a las políticas de competitividad y acciones de fomento productivo para fortalecer el acceso a mercados de las pequeñas y medianas empresas del territorio. En algunos casos, las universidades son las encargadas de realizar diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora.

En tercer lugar, podemos observar otra instancia donde estos actores trabajan de manera conjunta en proyectos de cooperación internacional. En algunos casos, las universidades son las encargadas de coordinar capacitaciones a gestores municipales en el marco de proyectos concretos, lo cual permite fortalecer los equipos de trabajo encargados de la gestión internacional. En el marco de estas modalidades se intenta favorecer la transferencia de conocimiento de la universidad hacia los gobiernos locales, promover la realización de instancias de formación y capacitación de funcionarios municipales y propiciar el desarrollo de investigaciones de interés mutuo. Asimismo, pudimos visualizar que estos actores también están generando espacios de articulación en el

marco de redes internacionales con el objetivo de trabajar en la elaboración de estrategias de promoción del desarrollo.

En este contexto, se puede concluir que existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad, sin embargo es necesario repensar la relación de estos actores en función del rol que ocupan en el espacio local e internacional con el objetivo de aprovechar la posición estratégica que la universidad posee como articulador de los procesos locales y nacionales y los internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan, y su incidencia en la proyección internacional. Desde la universidad, se considera relevante revisar los vínculos que establece con los municipios y reorientar sus esfuerzos a favor de un proceso más amplio de internacionalización del territorio, en el cual la universidad puede constituirse en una pieza clave de este proceso como un actor facilitador de estas relaciones.

Desde el gobierno local es importante pensar cómo desde este ámbito se pueden ir generando modos de vinculación permanente con las universidades, que habiliten la conformación de intereses comunes para enfrentar los desafíos de un mundo complejo, cambiante e inestable apostando a un proceso de internacionalización del desarrollo local amplio y concertado.

Bibliografía

- Albuquerque, F. 2001: “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en Vázquez Barquero A. y O. Madoery. (eds.) *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- Albuquerque, F. 2005. Metodología para el Desarrollo Económico Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile: ILPES.
- Araya, J. Nicolao, J. y Herrero, S. 2014. “Reflexiones sobre la proyección internacional de las universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década”. En Araya, J. (Comp.) *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*, Cap.III, p. 49-77, UNICEN-CEIPIIL.
- Boisier, S. 2001. *El desarrollo en su lugar*. Cap. 2: Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOLIBROS, 2001, Santiago de Chile
- Boisier, S. 2005 ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista Cepal*. N° 86, p. 47-62. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calvento, M. 2014, “La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”. *Interações* (Campo Grande) vol.15 no.2 Campo Grande July/Dec. 2014.

- Colombo, S y Calvento, M. 2008 “Las Marcas Ciudad como herramienta para el desarrollo local en municipios de la provincia de Buenos Aires. Balance preliminar y perspectivas.” IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix 18 y 19 de septiembre de 2008.
- Coraggio, J. L. 2002. “Universidad y desarrollo local”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional La educación superior y las nuevas tendencias, CONESUP, UNESCO, CIESPAL. Quito, Ecuador, 23-24 de Julio de 2002 .
- Costamagna, P. 2011 “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios” Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Trabajo (BID).
- CIPPEC, 2005. “Hacia la Planificación Estratégica”. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, Fundación CIPPEC con la colaboración de Fundación Grupo Innova.
- Cravacoure, D. 2005. “Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?” Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile).
- Cravacuore, D. Ilari, S. y Villar, A. (comps.) (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Delgado, D. y Casalis, A. 2013. “Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional”, *Revista +E* N° 3 (24-31), Universidad Nacional del Litoral.
- Dabat, G. 2004. “Políticas locales de comercio exterior en la Argentina: comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista”. Paper de investigación. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Di Meglio, F. 2015. “Estrategias y dinámicas de interacción universidad-sector productivo en las universidades de gestión estatal de tamaño mediano de la Provincia de Buenos Aires”. Tesis Doctoral, UNSAM.
- Gibbons, M. 1998. “Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI”. Documento presentado como una contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO.
- Harispe, A. Herrero, S y Arara, J. 2014. “Nuevos actores subnacionales en el sistema internacional: municipios y universidades”. VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, el I Congreso del CoFEI y el II Congreso de la FLAEI - 26, 27 y 28 de noviembre 2014.
- Larrea, M. y Astur, A. 2011, “Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria”. Documento de la Secretaría de Políticas Universitarias SPU-ME.
- López, M., Sarthou, N., Di Meglio, F. y Araya, J. 2014. “La extensión universitaria en un contexto de internacionalización de la universidad latinoamericana”. III Jornadas de Extensión del MERCOSUR Universidade de Passo Fundo y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires 10 y 11 de Abril, Tandil, Argentina.

- Messing, C. 2007 “La sinergia Universidad-Municipio en cuestiones internacionales”, Seminario “Internacionalización Universitaria y Su Vinculación con la Cooperación Internacional. La transferencia en la Sociedad a partir del Rol Social de las Universidades.
- MINCyT, 2012. Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Buenos Aires.
- OCDE, 2007. “La Educación Superior y las regiones: Globalmente competitivas y locales comprometidas”. Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, OCDE.
- Piñero, F. Herrera, G y Di Meglio 2011. Los consorcios de exportación como estrategia de inserción internacional. Caso de Estudio: Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola (GAPMA), Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Interações (Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, Mato Grosso do Sul; Año: 2011 vol. 12 p. 9 -18.
- Ponce, E. 2005. “Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones” Trabajo presentado en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- PNUD, 2005. *La inserción internacional de las regiones y municipios: lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Universidad de Viña del Mar, Chile.
- Rofman, A. (comp). 2005. “Universidad y Desarrollo Local: Aprendizajes y desafíos”. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rofman, A y Villar, A. 2007. “Actores del Desarrollo Local”, en *Bloque de Formación de Fundamento de Desarrollo Local*. CEDOC, Instituto Nacional de Formación Docente. <http://cedoc.infed.edu.ar/upload/Eje2ActoresdelDesarrolloLocal.pdf>
- 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.
- Rofman, A. 2011. “La vinculación universidad-municipio como instrumento del desarrollo territorial”. Primeras Jornadas sobre Vinculación como función universitaria: Situación, posibilidades y estrategias. Universidad Nacional de Cuyo.
- Sebastián, J, 2004. *Cooperación e internacionalización de las universidades*. España: Editorial Biblos.
- Villar, A. 2007. Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local. Ed. Ciccus.

Documentos

- Acuerdo Marco de Colaboración entre la Red de Mercociudades y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), 2004.
- Acuerdo Complementario al Convenio Marco celebrado entre la Red de Mercociudades y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), Marzo 2013.
- Plan de Trabajo: Unidad Temática Ciencia, Tecnología y Capacitación, Diciembre 2012-2013.

Capítulo IV: La relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional

Mag. Natalia Lorenzo

Introducción

En la actualidad, las ciudades cumplen un papel esencial en los procesos de desarrollo, y con el tiempo han recuperado y renovado su protagonismo convirtiéndose en centros de atención política, económica y cultural. Asimismo, al ser nodos de redes internacionales de transporte y comunicaciones, actúan como centros básicos de atracción de la actividad económica regional, como proveedoras de servicios especializados (orientados tanto al consumo como a las empresas), como centros de difusión de las innovaciones en su más amplio sentido y como centros de intercambio con el exterior.

De acuerdo a sus potencialidades estratégicas, las ciudades son “motores” de sus regiones y se articulan en un sistema internacional de otras ciudades y regiones. En ese sentido, de acuerdo a Cotorruelo Menta (2001), el nuevo modelo de desarrollo regional y local se puede apoyar en dos premisas espaciales básicas. Por una parte, el reconocimiento del papel primordial que juegan las ciudades en el proceso competitivo que se lleva a cabo en los mercados internacionales y por otra, la importancia estratégica de las ciudades medias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio.

De esta manera, el territorio y sus ciudades pueden ser vistos como un sistema de oferta y demanda, representados por sus recursos humanos, los sectores productivos locales, las infraestructuras de transporte y comunicaciones y de soporte físico de las actividades socioeconómicas, los servicios públicos, los recursos/atractivos paisajísticos y medioambientales y la calidad de vida. Es por ello, que Cotorruelo Menta (2001) reclama que los máximos responsables de la gestión local deben ser capaces de ejercer un liderazgo estratégico, de impulsar grandes proyectos movilizadores (como atraer actividades innovadoras o establecer alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo), así como trabajar en colaboración con los diversos actores (tanto públicos como privados y productivos como sociales) a fin de promover la presencia internacional de sus ciudades.

La competitividad sistémica de un territorio, entendida como la capacidad empresarial “para insertarse en una posición privilegiada de un sector a nivel mundial, para hacer uso intensivo de su capacidad innovadora en productos y procesos” (Dabat, 2004:5) precisa de la capacidad gubernamental para generar las “condiciones favorables y estables que permitan sortear los momentos de incertidumbre” (Leva, 2004:29) y de la participación empresarial para legitimar y dar sustento a tales gestiones, logrando que sea un proceso articulado, equilibrado y sustentable para el territorio.

En ese sentido, las políticas municipales de comercio exterior representan las iniciativas locales dispuestas a estimular dicha competitividad, a través del fomento de las actividades de exportación e importación por medio de la colaboración de las operaciones comerciales como de las condiciones competitivas de las empresas y del entorno productivo en el cual se desempeñan (Dabat, 2004).

En función de lo expuesto, se desarrolla este capítulo con el objetivo de explorar el vínculo del gobierno local con el sector empresarial. En primer lugar, expondrán las características que hacen a la relación de ambos actores a través de los intereses particulares y conjuntos, los puntos de encuentro, la importancia de la sinergia entre ambos, y el rol del gobierno local en pos del establecimiento de una política internacional subnacional. En segundo lugar, se avanzará sobre las circunstancias que impulsan la generación de las Políticas Municipales de Comercio exterior y las herramientas de posicionamiento internacional, con miras de colaborar en la Competitividad Sistémica Local. Por último, se desarrollarán las acciones que componen dichos instrumentos, los cuales se analizan de acuerdo al rol municipal, pero requieren de la activa participación del entramado productivo local.

Los gobiernos locales y el empresariado: un vínculo productivo

A lo largo de las últimas décadas, la globalización ha deparado un cambio en la geografía de responsabilidades, generándose una oportunidad para redefinir el rol local, y pasando a ocupar un papel protagónico respecto del nuevo orden internacional, constituyéndose en el nuevo actor del desarrollo.

En ese sentido, se puede afirmar que la política de desarrollo local nace y se nutre de la integración de visiones e intereses a partir de la concertación estratégica de los agentes públicos y privados representativos y con incidencia en el conjunto de la sociedad y el territorio; buscando impulsar la dinamización empresarial, institucional y social, así como la generación de externalidades derivadas de esta relación, la cual buscará gestionar tanto efectiva como eficazmente el potencial de desarrollo del territorio.

Dado que el desarrollo es un proceso crecientemente endógeno, la generación como la gestión de las políticas locales deben mantener una visión amplia y comprometida sustentada en el papel del gobierno local. Dicha participación tiene su fundamento en la búsqueda de la eliminación o disminución del impacto de las fallas de mercado³⁹ en el

³⁹ Las fallas de mercado son todas aquellas situaciones en las que el mecanismo del mercado no puede funcionar adecuadamente y que conllevan invariablemente perjuicios para la sociedad, generalmente en

desarrollo empresario. Dichas fallas suelen ser: falta de información perfecta (en calidad y cantidad), el grado creciente de incertidumbre entre los agentes económicos, la racionalidad limitada en la toma de decisiones (influenciada por la falta de información, la creciente competencia dada a través de la globalización de los mercados), economía de escala disímiles (afecta la competitividad de los empresarios locales), costos de transacción variables, y externalidades que pueden afectar la competitividad interna de la empresa como su competitividad en mercados externos, entre otras. En función de ello, se diseñan instrumentos y herramientas cuyo objetivo radica en generar un apoyo que logre un impacto homogeneizador en el acceso a servicios y oportunidades y eliminar el efecto de exclusión que sufren las PyMEs (Pequeñas y Medianas Empresas) (Le Clech, 2002).

Tales instrumentos se introducen en las políticas de desarrollo local, las cuales pueden ser vistas como pertenecientes a tres generaciones (Madoery, 2001):

- Una primera generación se refiere a la búsqueda del aumento del “atractivo locacional mediante la creación de infraestructuras y al estímulo a la radicación de empresas externas, vía gestión de inversiones y esfuerzos promocionales” (Vázquez Barquero, 1999b, en Madoery, 2001:218);
- Una segunda generación, caracterizada por acciones vinculadas al “aumento de la capacidad emprendedora” (Madoery, 2001:224) a partir de la creación de nuevas herramientas para el desarrollo como las incubadoras de micro y pequeñas empresas, centros de empresas, agencias de desarrollo (como por ejemplo los Centros IDEB en la Provincia de Buenos Aires), polos tecnológicos o centros de formación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, acceso al crédito, fomento a las exportaciones e importaciones, entre otros;
- Una tercera generación que apunta al fomento del asociativismo, el desarrollo de redes entre empresas y vínculos interempresariales, el fortalecimiento de la interacción entre agentes e instituciones, la promoción de espacios de consenso y compromiso para el desarrollo local, y los instrumentos necesarios para la construcción de una política colectiva.

De esta manera, es importante que los gobiernos locales focalicen su atención en la incorporación de los tres tipos de políticas de desarrollo al diseño de la estrategia local, principalmente en la segunda y tercera a partir de la mejora del desempeño de las

términos de pérdida de valor. Las mismas “escapan a la lógica de la competencia perfecta en la dinámica de largo plazo de los modelos neoclásicos del *laissez faire*” (Le Chech, 2002:109)

empresas y el territorio en su conjunto, la búsqueda de complementariedades y la generación de un entorno de desarrollo; lo cual permitirá que los proyectos de desarrollo local logren que la ciudad o región trascienda las fronteras propias y se relacione con el mundo desde sus ventajas competitivas, a fin de enriquecer y enriquecerse de la interacción.

De esta manera, el desarrollo local comienza a ser considerado desde una perspectiva endógena, al hacer hincapié en un proceso de construcción y maduración altamente complejo y en el cual se dirimen las estrategias y políticas en función de diversos niveles de crecimiento económico, interacciones sociales, instituciones acordes (en su densidad y su solidez), pautas culturales, valores y relaciones de poder entre los diversos actores intervinientes.

Como menciona Greffe, “el impulso de la cooperación público privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, el nivel meso, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio” (Greffe, 1990, en Albuquerque, 2007:7). Es decir, el espacio de encuentro entre actores públicos y privados se localiza en un nivel intermedio – o también llamado mesoeconómico- en el entorno territorial, y representa un elemento esencial en la conformación de políticas y difusión tendientes a favorecer al desarrollo local.

Es por ello que para la gestión y ejecución viable y efectiva de las políticas territoriales de desarrollo económico local es vital la existencia de un ámbito de consenso entre los principales actores territoriales, donde prime la responsabilidad, el compromiso, la capacidad de observación de la realidad, de identificación de las demandas y la existencia de mecanismos de deliberación eficaces, que permitan el acercamiento de los diversos intereses que se encuentran en la ciudad, región o territorio. La incorporación de los diversos actores busca legitimar políticamente a los mismos, el gobierno local a través de la naturaleza del vínculo con la sociedad civil aportando eficacia y efectividad a su gestión, y los actores privados mediante el encuadre de sus iniciativas en el tejido institucional; implicando que “las redes densas de relaciones cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y el gobierno local constituyen

un elemento central para posibilitar una utilización eficiente del potencial de recursos locales disponibles y mejorar la competitividad territorial” (Le Clech, 2002:109).

Esta cuestión política se caracteriza por la confluencia e interacción continua de diversos intereses (no necesariamente armónicos) que generalmente obedecen a un ámbito al cual corresponden los actores (público-privado) y que determinan la necesidad de negociación a fin de generar políticas integrales.

Por un lado, el gobierno municipal ejerce el rol de sensibilizador, animador, articulador, catalizador y armonizador de las interacciones entre los actores territoriales, especialmente del sector empresarial (Albuquerque, 1999, 2007; Le Clech, 2002), debiendo llevar a cabo -de forma estratégica y participativa- un liderazgo proactivo a fin de encauzar sistémicamente los intereses, ideas, herramientas, recursos locales a través de espacios de concertación, en pos de la generación y ejecución de políticas efectivas de desarrollo.

En función de lo expuesto, el gobierno municipal representa un agente estatal cercano y con altas posibilidades de éxito al momento de diseñar las políticas de desarrollo más adecuadas de acuerdo a las características de ciudad o región (estructura económica, factores tecnológicos, territoriales, culturales y sociales, entre otras), “buscando siempre dotar a las empresas locales de una gama instrumental tal, que produzca una mejora en su productividad y, de ésta forma, alcance los niveles competitivos necesarios a escala nacional e internacional” (Le Clech, 2002: 110).

Por su parte, el sector privado empresarial participa activamente en el desarrollo local y regional a fin de legitimar la actuación del gobierno local y evitar la incertidumbre por los cambios políticos e institucionales (Albuquerque, 2007). El gobierno local aporta una perspectiva territorial a mediano y largo plazo, lo cual funciona de contrapeso frente a la visión cortoplacista del empresariado.

Haggard, Maxfield, y Schneider distinguen entre los enfoques conceptuales para el análisis de los negocios iluminando respecto de las diversas formas en que las empresas pueden participar en la elaboración de políticas: como capital, sector, firma, asociación, individualmente y/o integrando redes de políticas (Haggard, Maxfield, y Schneider, 1997, en Schneider, 2010). Estas concepciones contrastantes destacan la complejidad de los intereses empresariales y preferencias, así como la variedad de formas en que pueden interactuar con, y la influencia, los responsables políticos (Martin, 2006, en Schneider, 2010).

Respecto al desarrollo local, la mayoría de los actores empresariales suelen organizarse en asociaciones que responden a la rama de actividad (generalmente nacionales o regionales que algunas veces tienen su réplica a nivel local) o al territorio (por lo general multisectoriales, organizadas de acuerdo a los sectores de la economía), las cuales participan como actores en los procesos de desarrollo, aunque una minoría (dependiendo de la circunstancia o de la dimensión) participan en forma individual.

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

Sin embargo, existen dificultades para la participación plena del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo local. Una parte de ellas están vinculadas a características propias del empresariado, como ser la multiplicidad de intereses, las disímiles dimensiones del tejido empresarial, el grado desigual de representatividad que tienen en las asociaciones empresariales (en función de la cantidad de miembros, la dimensión de los mismos, etc.), la diversidad de actividades que desarrollan y la visión sectorial que poseen, entre otras.

Otro obstáculo, y quizás el más importante, radica en la falta de confianza de los empresarios hacia el gobierno local, como catalizador del proceso de desarrollo. Esta desconfianza se basa, principalmente en la tradición centralista de los gobiernos nacionales (promoviendo la desvalorización del gobierno local para canalizar procesos complejos como el desarrollo local), y en el manejo de los recursos, entre otras (Le Clech, 2002).

A fin de construir políticas efectivas de desarrollo local es vital generar redes de confianza que construyan y reparen la relación entre el gobierno local y los actores privados, especialmente los empresarios, a fin de fortalecer el grado de compromiso explícito entre ambos actores. Asimismo, es necesario el fortalecimiento de la asociatividad local, lo cual incrementará la representatividad real y promoverá a una mayor participación. Esto contribuirá a la generación y formalización de consensos, al ejercicio de la planificación estratégica y a la consiguiente creación y aplicación de

nuevas herramientas e instrumentos que fomenten y sustenten las iniciativas para el desarrollo local.

Por consiguiente, un gobierno local precisa tener tres características: analítico en la “lectura” de entramado político entre los actores, sus demandas, sus intereses, los recursos con los que cuenta el territorio; enérgico en el impulso para generar espacios de encuentro y debate, en la sensibilización de los empresarios para asumir responsabilidades en la promoción económica local y para apoyar el estudio de alternativas de comercialización que pueden viabilizar los objetivos vinculados al desarrollo de la ciudad o región; y paciente, para superar la urgencia del corto plazo impulsada por el empresariado y generar un trabajo sistémico y constante que comience a dar sus frutos en el mediano plazo, dando muestra de una nueva trayectoria en la acción política (Albuquerque, 2007; Le Clech, 2002).

Las Herramientas Locales orientadas al Comercio Exterior

En los últimos años ha surgido la tendencia respecto de la importancia y del mayor involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo productivo endógeno orientado hacia el exterior, en respuesta a la mayor exposición a la competencia interregional e internacional.

Dentro de este fenómeno, se reconoce el peso del establecimiento de una política internacional subnacional, en la cual se desarrollen herramientas orientadas al posicionamiento económico externo. Para ello, diferentes autores (Dabat, 2004; Leva, 2004, entre otros) han acuñado el concepto de Políticas Municipales de Comercio Exterior (PMCE), las cuales surgen como respuesta del gobierno local a las fallas de mercado que enfrentan las empresas y son definidas por Dabat como el “conjunto de políticas tendientes a fomentar las actividades de exportación [e importación], ya sea facilitando las operaciones comerciales o apuntalando las condiciones competitivas de las firmas residentes en la localidad o del sistema productivo en el que éstas se desenvuelven” (Dabat, 2004:1).

A través del análisis de las PMCE toma relevancia el concepto de Competitividad Sistémica Local, el cual hace referencia a “la capacidad que tienen las ciudades para desenvolverse en el mercado internacional” (Dabat, 2004:8), a través de sus ventajas competitivas como territorio y las propias de las empresas que componen la estructura productiva local, generadas a partir de un desarrollo endógeno.

Desde este punto de vista, las mismas tienen dos tipos de objetivos: comercialistas, cuya finalidad consiste en el comercio internacional (tanto importación como exportación) de bienes locales; o desarrollistas, los cuales identifican a las ventas al exterior como un instrumento para el Desarrollo Económico Local, siendo necesaria la realización de actividades complementarias a tales efectos (Dabat, 2006).

En función de alentar la última, como estrategia de posicionamiento internacional en el marco de una política internacional subnacional, es importante tener en cuenta las condiciones macroeconómicas y analizar la realidad local a fin de considerar la viabilidad de los tipos de importaciones y exportaciones. Sin embargo, no deben promocionar cualquier tipo de intercambio comercial internacional, sino promover -a través de sus medidas- la construcción de estructuras productivas compuestas en su mayoría por productores locales.

Este tipo de herramientas de posicionamiento internacional ha derivado de diferentes circunstancias que denotan la necesidad de la intervención del gobierno local. Entre ellas se pueden señalar (Dabat, 2002):

- 1) Problemas de información comercial internacional: normalmente la información vinculada a la gestión de comercio exterior, tiene un alto costo relativo para un pequeño productor, pero puede ser muy redituable si el trabajo de búsqueda y adquisición se realiza en mayor escala. La participación del gobierno municipal en la captación, codificación y procesamiento de información productiva (sistematizada en bases de datos junto a la información brindada por ferias, exposiciones y otros eventos), puede viabilizar operaciones de comercio exterior que serían extremadamente complejas para PyMEs que operen en forma independiente.
- 2) Problemas de negociación comercial internacional: toda transacción internacional conlleva costos, más aun en el caso de las PyMEs, las cuales no poseen una estructura experimentada y económicamente sólida que les permita correr el riesgo de negociaciones frustradas. La resolución de este problema requiere una buena infraestructura de tecnologías de comunicación y asesoramiento en la negociación y manejo de eventualidades, para reforzar las potencialidades de los empresarios, brindándoles certidumbre y estabilidad.
- 3) Problemas estructurales de las firmas y los encadenamientos productivos: el gobierno local (a través de la colaboración de los gobiernos y actores nacionales y provinciales) puede involucrarse con el desarrollo de la estructura industrial local para elevar la competitividad internacional del territorio y las firmas que allí producen. Dependiendo

de las características del aparato productivo local, los gobiernos pueden atender a las características de mercado diseñando estrategias de desarrollo, a largo plazo, para la inserción internacional de los bienes locales.

4) Producción de bienes públicos para la captación de externalidades: para aumentar la competitividad -en el mercado local e internacional- de las empresas es necesario que el gobierno municipal ayude a las empresas a captar los beneficios sociales derivados de la creación de los bienes públicos productivos y del aumento de la eficiencia por mejora de la estructura interna de otras firmas del territorio o del sistema industrial como conjunto. Por consiguiente, la generación y la gestión de una infraestructura social, junto con la formación de un polo productivo dinámico -basado en economías de alcance- genera efectos sistémicos a través del aprendizaje colectivo, resultando estratégico en el comercio internacional. De esta manera, el papel del Estado, colaborando con la difusión social de los beneficios generados por el esfuerzo colectivo, puede ser determinante. Asimismo, la creación y difusión de la Marca Ciudad⁴⁰ es una herramienta clave en la apertura de mercados externos.

5) Dificultades financieras: hay dos grandes tipos de problemas para lograr el financiamiento para las PyMEs que quieren llevar a cabo estrategias que involucren ventas al exterior:

a) Derivadas de dificultades para la captación del financiamiento externo: puede ser estratégica para los proyectos de desarrollo local y las políticas municipales de comercio exterior, dada la existencia eventual de restricciones financieras en el mercado interno. Para ello es imprescindible contar con personal idóneo o asesoramiento externo adecuado, ya que en la gestión del financiamiento existen economías de escala y de especialización asociadas a la captación, codificación y procesamiento de información, así como a la experiencia en el proceso de negociación.

b) Derivadas de problemas de financiamiento interno: tanto las ventas como las compras al exterior requieren de políticas de financiamiento permanentes y a costos internacionalmente competitivos (tasas de interés, garantías, etc.). Asimismo, el gobierno municipal puede, de acuerdo al perfil de la política internacional diseñada, colaborar con las PyMEs estratégicas en el acceso al financiamiento por parte de la banca pública (a través del apoyo de los Estados nacionales y provinciales) y respaldar a

⁴⁰ Concepto desarrollado en el Capítulo I del presente libro.

las mismas en sus negociaciones con los bancos privados, a fin de “equilibrar las fuerzas” entorno a las negociaciones.

A partir de las dificultades que deben enfrentar las empresas en cuanto a su incursión en el comercio internacional surge la necesidad, tanto por parte de los empresarios como de los gobiernos locales, de concebir herramientas municipales que busquen suavizar las rigideces del comercio exterior pero que también colaboren en generar una estructura productiva sólida capaz de dar soporte a las actividades internacionales de las empresas de la región. A partir de ello, se diseñan instrumentos que le dan cuerpo a tales políticas a través de herramientas que el estado local pone a disposición en pos de la articulación con las empresas.

Medidas y acciones para la competitividad internacional del Desarrollo Local

Las estrategias de posicionamiento internacional orientadas al Comercio Exterior, son llevadas a cabo de manera unilateral por los gobiernos municipales o en conjunto con el sector empresarial, a través de medidas y acciones, con el objetivo de promover la competitividad de las empresas que forman parte del entramado productivo local.

Por lo general, se encuentran encausadas dentro de oficinas municipales de Comercio Exterior, las cuales han surgido casi contemporáneamente con el cambio en el paradigma del desarrollo local endógeno y la política internacional subnacional. Estas oficinas varían de acuerdo a su tamaño, complejidad de sus actividades, compromiso con la articulación del conjunto de la estructura productiva local, tipo de empresas asistidas, entre otras características. La importancia que se le da a cada una de ellas se ajusta a la realidad de cada localidad, los sectores productivos involucrados, el tamaño de las firmas relacionadas, entre otros (Dabat, 2004).

De esta manera, las medidas y actividades que componen dichas herramientas de posicionamiento internacional pueden encuadrarse, de acuerdo al protagonismo municipal, dentro de las siguientes categorías (Dabat, 2002, Leva 2004):

- **Asesoramiento a exportadores:** se encuentran destinadas a mejorar el desenvolvimiento de los exportadores y/o importadores locales, potenciales y regulares. Se trata de actividades de bajo costo fiscal y resultados de corto plazo pero poco contundentes desde el punto de vista de la creación y consolidación de condiciones de competitividad internacional. Las consultas responden frecuentemente a la búsqueda de información sobre importadores extranjeros, perfiles de mercado, oportunidades comerciales, ferias internacionales, misiones

comerciales, rondas de negocios, normativa de exportación e importación (general y por región o bloque), estadísticas de comercio exterior, licitaciones internacionales, formas de capacitación en comercio exterior, gestión de negocios, entre otras. El asesoramiento se brinda en función de los diferentes casos que se presentan y las medidas que se inscriben en esta categoría son la contratación de profesionales idóneos, la creación de una base de información, la adquisición de tecnología de información y comunicación básica (conexión a internet y fax).

- Intermediación entre los exportadores e instituciones públicas o privadas, argentinas o extranjeras: actividad municipal preponderantemente indirecta, enfocada a la vinculación de los empresarios representantes de la oferta exportable con instituciones nacionales o internacionales que financien o gestionen operaciones de comercio exterior, logística, y demás, o la generación de inversiones tendientes a elevar la competitividad internacional de las firmas involucradas en esas políticas. Sin embargo, en algunas ocasiones, es el propio municipio quien contacta y coordina actividades y gestiona subsidios o facilidades para la participación de empresas en ferias internacionales, misiones comerciales y rondas de negocios. Frecuentemente es indirecta por la participación de instituciones gubernamentales tales como la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (dependiente del Ministerio de Industria de la Nación), la Cancillería, las Direcciones provinciales o Subsecretarías de Comercio Exterior. También se contacta a otras instituciones que tienen vínculos de trabajo con los organismos públicos, como la Fundación ExportAr, organismos vinculados a las áreas gubernamentales provinciales, como es el caso IDEB (Instituto de Desarrollo empresario Bonaerense) en la Provincia de Buenos Aires.
- Ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior: actividades orientadas a mejorar la competitividad de los productores de bienes exportables, así como sistémica local, o a colaborar en la comercialización internacional, en forma directa o indirecta, de la oferta exportable local.

A su vez, las actividades que componen estas categorías pueden ser clasificadas en las que son efectuadas en forma independiente por el gobierno municipal o las se realizan en forma asociada. En la ejecución independiente, los gobiernos municipales lideran en forma directa y autónoma la identificación de la oferta exportable, la cual representa una

de las fuentes de información más importantes para diseñar las políticas municipales de comercio exterior e incidir en la estructura productiva y comercial de la región, sumadas a otras políticas de desarrollo territorial. El vínculo con las políticas comerciales se refleja a través de la identificación de oportunidades comerciales internacionales para empresarios locales, acompañamiento en la gestión de ventas, generación de perfiles de mercados internacionales, asesoramiento en la determinación de precios de productos locales en mercados extranjeros, entre otros. Asimismo, los municipios también toman medidas que facilitan el contacto con importadores a partir del reintegro de pasajes para empresarios, declaración de interés municipal de las actividades de comercio exterior (misiones comerciales, rondas de negocios y eventos vinculados) tanto en el país como en el exterior.

En consonancia con este tipo de actividades, también existen otras herramientas de posicionamiento internacional, las cuales son utilizadas para promocionar y posicionar los productos locales en el exterior. Algunas de ellas se llevan a cabo a través de la participación directa y activa del gobierno local y los empresarios, consistiendo en la participación en ferias internacionales, misiones comerciales y rondas de negocios (anteriormente mencionadas). Otras, como sucede con las políticas y actividades de Marca Ciudad, son lideradas por los gobiernos municipales, pero cuentan con participación de los empresarios mediante foros de participación y discusión y a través del logo de la ciudad en los productos exportables, lo cual refiere –en función de sus características– a las cualidades de su ciudad de origen.

En la ejecución asociada, los gobiernos municipales realizan alianzas para desarrollar actividades que contribuyan con sus esfuerzos por alcanzar sus objetivos, tales como su asociación tanto formal como informal con organismos anteriormente mencionados, quienes colaboran en el asesoramiento a empresarios, brindan información sobre la realidad productiva local, sobre mercados exteriores y sus características y oportunidades de negocios, en función de la oferta exportable local.

Acorde a lo anterior, los municipios reciben colaboración y apoyo de instituciones tecnológicas en áreas vinculadas a la producción de bienes y servicios y también realizan asociaciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales de otros países, las que brindan transferencia de conocimientos, experiencias y contactos con instituciones empresariales y agencias de desarrollo. En consonancia, existen gestiones municipales para su vinculación con Embajadas de países extranjeros en la Argentina y Cámaras Binacionales, para obtener información de aquellos sobre sus

desenvolvimientos macroeconómicos, condiciones de mercado, eventos internacionales, productos importables para la Argentina, etc. y se han creado instituciones supramunicipales de comercio exterior -como Cámaras de Comercio Exterior zonales-, mesas de diálogo permanente entre municipios provinciales. De la misma manera, las actividades de capacitación llevadas a cabo por los municipios normalmente se realizan en colaboración con otras instituciones tales como Universidades, reparticiones públicas provinciales y nacionales, organismos no gubernamentales, empresas de servicios de capacitación, entre otras.

Recapitulando, los gobiernos municipales - algunas veces unilateralmente y otras en asociación con el sector empresarial- diseñan y llevan a cabo estrategias de posicionamiento internacional con el fin de promover la competitividad de las empresas que forman parte del entramado productivo de la región que gobiernan. Por lo general, las mismas son desarrolladas a través de oficinas municipales de Comercio Exterior y consisten principalmente en herramientas de asesoramiento, intermediación y ejecución directa de actividades de gestión de comercio exterior; pudiendo ser ejecutadas en forma independiente (por parte del gobierno municipal) o en forma asociada.

Consideraciones Finales

A lo largo de este capítulo, se ha buscado hacer hincapié en tres elementos: el cambio de paradigma en el desarrollo local hacia una perspectiva que hace énfasis en las características, herramientas e instrumentos endógenos de la región sin dejar de lado los exógenos; la importancia de la relación y participación de los actores sociales en el desarrollo local; y el nuevo rol de los actores subnacionales locales en la internacionalización de su estructura productiva, su competitividad sistémica y las medidas desarrolladas a tales efectos.

De esta manera, se puede inferir que los gobiernos locales ejercen un rol clave en el diseño implementación de las herramientas de posicionamiento internacional orientadas al comercio exterior a fin de contribuir a la competitividad sistémica de la región. Para ello es necesaria una correcta identificación de las limitaciones y potencialidades del sistema productivo-territorial local, una adecuada interpretación de la dinámica interna de la cultura local del desarrollo, la observación de la dinámica externa del sistema local y su adaptación a las tendencias del entorno y la determinación de los requerimientos respecto de la eficiencia en la asignación de recursos escasos. Asimismo, otro actor primordial lo representa el empresariado local, cuya cooperación y compromiso con

estas herramientas es esencial para su éxito, al contribuir -con sus necesidades, demandas y puntos de vista- al desarrollo del vínculo con el estado local, el cual legitimará las mismas.

Tales cuestiones resultan vitales para la consolidación de un nuevo patrón de gestión local, el cual necesita articular eficazmente con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, local) para poder ejercer el rol de líder del desarrollo local y competitividad internacional de su entramado productivo, a través del intercambio creciente y comprometido de los actores sociales representativos -tanto públicos como privados- en el diseño e implementación de políticas.

Para finalizar, cabe destacar al comercio exterior como un catalizador con una alta relevancia en el desarrollo local, debido a que este tipo de orientación comercial es más que la simple transacción o la posibilidad de encontrar nuevos mercados; el mercado internacional representa un ámbito de aprendizaje y maduración, de generación de sociedades entre el empresariado y el gobierno local a fin de contribuir al mejoramiento de la competitividad del tejido productivo local, basado en la incorporación de factores vinculados a la calidad e idoneidad, en función de estándares internacionales.

Bibliografía

- Alburquerque, Francisco, (2007) “Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina”; Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (red DETE-ALC); Madrid; accedido en febrero 2015;Url: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-llo--territorio-ALatina-2007.pdf>
- Alburquerque, F. (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina. *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, Madrid.
- Alburquerque, Francisco (2004) “El enfoque del desarrollo económico local” Cuaderno de capacitación No. 1. *Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad* ; Buenos Aires; *Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro* Organización Internacional del Trabajo.
- Doval, Verónica (2007): “Las Ciudades en el Sistema Internacional”, en Revista *Contexto Internacional*. Año 6 - Nº 19. Fundación para la Integración Federal. Rosario.
- Calvento, Mariana (2014) “La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”; *Interações*, Campo Grande, v. 15, n. 2, jul./dez.
- Calvento, Mariana; Herrero, María Sol; Lorenzo, María Natalia (2012) “La política internacional de los actores subnacionales: el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, Argentina” Trabajo presentado en el X

- Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario.
- Cotorruelo Menta, Romeo (2001) "Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local". En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cotorruelo Menta, R. & Vázquez Barquero, Antonio (1996) "*Plan Estratégico de Desarrollo Territorial (PEDT)*". *Notas Metodológicas*.
- Cravacuore, Daniel (2006), "La articulación de actores para el desarrollo local", en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.183–198. Accedido en febrero 2015; Url: http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/educaciondeadultos/recursos_bibliograficos/desarrollo_local/la_articulacion_de_actores_para_el_desarrollo_local.pdf
- Dabat, Germán (2003) "Políticas municipales de competitividad y comercio exterior" en Dabat, German (coordinador); *Desde Adentro: políticas municipales de competitividad y comercio exterior*; Buenos Aires: Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html >.
- Dabat, Germán (2004), "Políticas locales de comercio exterior en Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista" Artículo de investigación; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html >
- Dabat, Germán (2006) "Políticas municipales de fomento de exportaciones locales en Argentina: implicancias de su condición de territorios periféricos" *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 21, mayo-agosto
- González Ojeda, Javier (2003), "Nuevas realidades de vinculación de las comunas en el ámbito internacional", Buenos Aires, Fundación Exportar; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html >
- Le Clech, Néstor (2003) "Capítulo 8: Experiencias de desarrollo local" en Dabat, German (coordinador); *Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*; Quilmes; Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html >
- Leva, Germán (2004), "Globalización, competitividad internacional y ciudad", en Fernández, Gabriel y Leva, Germán (comp.), *Lecturas de economía, gestión y ciudad*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html >
- Madoery, Oscar (2001), "El valor de la política de desarrollo local"; Rosario: Homo Sapiens. Accedido en febrero 2015; Url: <<http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/madoery.pdf>>
- Vázquez-Barquero, Antonio, (2009) "Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis" -Universitas Forum, Vol. 1, No. 2 ; accedido en febrero 2015 Url:

<http://www.foromundialadel.org/experiencias/doc/Desarrollo%20Local,%20estrategia%20en%20tiempos%20de%20crisis.pdf>

Vázquez Barquero, Antonio (1999) “Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno”, Pirámide, Madrid.

Schneider, B. R. (2010), “Business politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization”; *The Oxford handbook of business and government*; Online Publication.

Vicchi, Alejandro (2006) “Promoción de Exportaciones en el Sistema Federal”; Premio “Excelencia Exportadora” DIARIO LA NACIÓN; Accedido en febrero 2015; Url: <http://biblioteca.fundacionicbc.edu.ar/images/c/cf/Promocion_de_exportaciones_en_el_sistema_federal_Vicchi.pdf>

**Capítulo V: Representaciones
extranjeras, desarrollo local y gestión
internacional subnacional. El rol de los
consulados y las organizaciones de
migrantes**

Dra. Julieta Nicolao

Introducción

El objetivo de este capítulo es aportar una serie de reflexiones en torno al papel que desempeñan distintas representaciones extranjeras, como las oficinas consulares y las organizaciones de migrantes, en tanto actores que conforman el entramado-institucional que favorece el desarrollo local en general, y la proyección internacional de los gobiernos subnacionales en particular.

Este análisis parte de asumir que la existencia en territorio de este tipo de entidades se vincula a la dinámica e impacto que han detentado histórica y contemporáneamente los procesos migratorios internacionales, considerado el punto de partida central para la comprensión de su dinámica y performance.

El argumento central que guía el capítulo es que, considerando que la sustentabilidad y viabilidad de las estrategias de desarrollo local dependen en gran medida de los procesos participativos y redes de cooperación que se generan entre distintos actores locales (incluyendo las distintas organizaciones sociales), las entidades extranjeras poseen una enorme riqueza en términos de sus múltiples actividades, metodologías participativas, y red de vinculaciones diversas, que no pueden quedar al margen de estos procesos. Más aún si se entiende al desarrollo local desde una óptica multidimensional, en la que no sólo se contempla la faceta económico-productiva, sino también, la social, en la cual asumen notoriedad la esfera de la participación, las relaciones y trabajo comunitario, y la construcción ciudadana.

Asimismo, estas representaciones incluyen entre sus funciones y responsabilidades, toda una serie de prácticas que con distinto grado de institucionalización, traspasan las fronteras estatales, abarcando, sin ánimos de exhaustividad, dimensiones administrativo-institucionales en el caso específico de los consulados, pero también, económico-financieras, políticas, e identitario-culturales. Este aspecto les imprime una singularidad especial, ya que sus canales de vinculación transnacionales abren oportunidades diversas de contacto y proyección internacional para los gobiernos locales.

En Argentina, el comportamiento y dinámica de este tipo de actores a nivel subnacional ha resultado sub-explorado desde el ámbito académico, situación posiblemente asociada a la nula o circunstancial presencia de las migraciones en la agenda pública de los gobiernos locales, y las escasas competencias formales de estos últimos en la elaboración de políticas hacia los grupos migratorios.

Tomando en cuenta esta realidad, las reflexiones que se presentan a continuación asumen un carácter preliminar, sujeto a futuras profundizaciones, y se nutren en gran medida de referencias empíricas a experiencias externas; de aportes teóricos del campo de los estudios migratorios en materia de redes sociales, asociacionismo, y transnacionalismo; y en menor medida, de una serie de trabajos recientes que estudian la dinámica de este tipo experiencias organizativas en el propio país, desde enfoques y perspectivas alternativas. Del mismo modo, el capítulo evidencia un esfuerzo constante por ligar las líneas de análisis esbozadas a la realidad de distintos municipios intermedios del interior bonaerense.

Los procesos migratorios históricos y contemporáneos como punto de partida

Para comprender y pensar el papel que desempeñan las entidades extranjeras en las estrategias de desarrollo local en general, y de proyección internacional de los municipios, en particular, es fundamental tomar como punto de partida que este tipo de actores adquieren relevancia en aquellos espacios geográficos en los cuáles el fenómeno migratorio internacional, en su doble manifestación (inmigración y emigración), ha detentado histórica o contemporáneamente una significancia especial.

Si se toma como punto de referencia para el análisis los municipios intermedios de la República Argentina, se debe contemplar en primera medida, que en este país las migraciones internacionales constituyen uno de los procesos históricos más relevantes, habida cuenta de la influencia que ejercieron en la configuración económica, política, social y cultural de esta nación desde los inicios de su etapa independiente, sumado a su impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel mundial.

En la etapa de la inmigración de masas, Argentina representó, luego de los Estados Unidos, el país de destino más importante de todo el continente americano. Entre 1869 y 1914 los extranjeros censados pasaron de 210.000 a 2.300.000 personas, en tanto que para ese último año, representaron el 30% de la población del país. En este periodo, los inmigrantes italianos y españoles dieron cuenta de más del 70% de la población extranjera, y el porcentaje restante estuvo conformado por inmigrantes procedentes de Francia, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Europa del Este y Asia Central, entre otros. En su gran mayoría, constituyeron movimientos compuestos por jóvenes en edades productivas, de sexo masculino -artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron principalmente en la zona litoral-pampeana. En este contexto, fundamentalmente a partir de 1880, muchas ciudades del interior bonaerense

se erigieron en zonas receptoras, recibiendo una importante afluencia inmigratoria, como fueron los casos de Tandil, Mar del Plata, Bahía Blanca, Junín, Olavarría o Tres Arroyos, por mencionar sólo algunos ejemplos (INDEC, 1996 y 1997; Devoto, 2009; Nicolao, 2014).

La inmigración europea en Argentina tuvo su mayor desarrollo durante el período 1880-1914. La Primera Guerra Mundial detuvo el ingreso de población de este origen, que sólo se recuperó en el período de entreguerras, aunque no logrando los niveles de la etapa precedente. Luego de la Segunda Guerra Mundial, arribaron los últimos contingentes europeos de niveles mucho más reducidos (Lattes y Rechini de Lattes, 1975; Devoto, 2009).

Como será profundizado en el próximo apartado, durante el período de las migraciones masivas, el movimiento asociativo, dominado por el fenómeno del mutualismo, creció al compás del arribo de inmigrantes al país, detentando muchas de éstas entidades un enorme poder económico e institucional, como fue el caso emblemático de la Asociación Española de Socorros Mutuos (Devoto, 2009).

Aunque comúnmente se lo reconoce como un fenómeno más tardío, la migración procedente de países limítrofes -Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay- coexistió desde sus inicios con la inmigración de ultramar⁴¹ aunque presentando una dinámica completamente diferente. En números absolutos, han constituido corrientes más reducidas, de crecimiento lento pero sostenido y que, a diferencia de la inmigración de ultramar, nunca registraron picos de auge o descenso considerables, y tampoco interrupciones (Nicolao, 2010; 2014).

En efecto, la población de esta procedencia ha representado históricamente entre el 2% y el 3,5% de la población total del país, en tanto que su incidencia sobre el total de extranjeros ha variado en función de los volúmenes de ultramar. Después de 1914 la migración limítrofe comenzó a crecer en términos relativos en todos los períodos intercensales al compás de la interrupción de los flujos europeos y la mortalidad de las antiguas cohortes. Para el Censo de 1991, ya constituían más del 50% de toda la población migrante (INDEC, 1997; 2010).

Más allá de la constancia en el tiempo de estos movimientos, su desarrollo ha ido mutando en cuanto al patrón de localización en el territorio argentino (Pacceca, 2001). Hasta la década de 1960, el principal foco de atracción para los migrantes limítrofes

⁴¹ Para el Censo de 1869 los inmigrantes de este origen representaban 41.360 personas, y para 1914 había ascendido a 206.701 (INDEC, 1997).

fueron las economías regionales de base agrícola con demandas estacionales de mano de obra en las provincias lindantes a los países de origen. En una segunda etapa, fue el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA⁴²) el patrón de localización predominante como consecuencia del desarrollo industrial, pero también, de la inserción de estos pobladores en el sector servicios, en el marco de una migración que se fue tornando más permanente e incluso definitiva. Hacia fines de los 70' y principios de los 80', con el creciente desmantelamiento del aparato productivo y la desindustrialización, se desató una crisis económica que afectó en mayor medida a las grandes ciudades; y en consecuencia, los flujos migratorios internos y limítrofes fueron cambiando su orientación hacia ciudades medias (Velásquez y Gómez Lende, 2004).

Desde este momento se observa la existencia de algunos circuitos migratorios definidos por una primera etapa de residencia en el AMBA, y un posterior desplazamiento hacia el interior bonaerense, generalmente influido por la actuación de redes migratorias constituidas por parientes o compatriotas que facilitan el acceso a la vivienda y la inserción laboral en determinados sectores (CEIPIL, 2014).

Actualmente, algunos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires acogen a un elevado número de migrantes, como es el caso del partido de Gran Pueyrredón y de Bahía Blanca, en las cuales residen 23.231 y 13.502 extranjeros, respectivamente. En otros distritos, el impacto migratorio es verdaderamente significativo como proporción de su población total, como sucede en los Partidos de Pinamar, Villa Gesell o La Costa, en los cuales los migrantes representan alrededor del 14%, 8% y 7% del total de habitantes, respectivamente; lo cual supera ampliamente la media del interior bonaerense que ronda en los 3,4% de población extranjera (INDEC, 2010).

A estos cambios se le añade una progresiva participación de las mujeres, y una variación por nacionalidades: las colectividades uruguaya y brasileña, que habían sido las más cuantiosas en una etapa temprana, han sido reemplazadas desde mediados del siglo XX por la paraguaya y chilena que han resultado las más dinámicas hasta la actualidad, y a partir de los 90', los bolivianos se han ubicado en segundo lugar. Hoy en día, ya no se hace referencia a estos movimientos como «migración limítrofe» sino que se opta por la expresión «migración regional» ya que a los flujos fronterizos se le suman otros orígenes sudamericanos, principalmente peruanos.

⁴² Incluye el espacio geográfico conformado por la Capital Federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y los 24 partidos del “Gran Buenos Aires”

En suma, en Argentina, la recepción de corrientes migratorias europeas y latinoamericanas, han hecho de este país un destino migratorio tradicional y aún vigente. Si bien se reciben migraciones de otras procedencias (de países asiáticos, por ejemplo), éstas no presentan los volúmenes de los contingentes antecitados, y carecen de relevancia desde el punto de vista asociativo. Asimismo, vale aclarar que aunque desde el último cuarto del siglo XX el país combina su perfil receptor con una tendencia emigratoria de argentinos al exterior (cuyo última manifestación significativa estuvo asociada a la crisis política, económica y social de 2001), este país sigue representando principalmente un Estado “de acogida”, y por tal motivo, las reflexiones del capítulo se realizan desde esta óptica.

Como podrá observarse a continuación, la presencia de consulados y la conformación de organizaciones de migrantes en el territorio, se vinculan estrechamente a la importancia histórica o contemporánea de los procesos migratorios en cada distrito. En el próximo apartado, se avanza en una caracterización sobre los actores bajo estudio.

Sobre las entidades extranjeras: consulados y organizaciones de migrantes

Los consulados constituyen representaciones permanentes de la administración pública de un país asentadas en la jurisdicción de otro Estado y entre sus funciones principales incluyen la promoción y defensa de los intereses y derechos de los nacionales que allí se encuentren, la promoción de las relaciones bilaterales económicas-comerciales y de otra índole y la ejecución, en el territorio receptor, de actos administrativos, notariales y de registro.

Estas representaciones extranjeras están asentadas en ciudades importantes y estratégicas desde el punto de vista de las relaciones bilaterales de Argentina con el país que envía la representación, o en aquellas que, sin poseer grandes dimensiones, acogen o han acogido en alguna etapa histórica, un número significativo de ciudadanos del país de origen.

De acuerdo a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), suscripta y ratificada por la República Argentina, la sede de la oficina consular, su clase y la circunscripción consular, las fija el Estado que envía la representación, sujeto a aprobación del Estado receptor (art. 4, inc. 2). Asimismo, entre las responsabilidades más importantes que detenta cada oficina consular, se destacan especialmente, la de “proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, dentro de los límites permitidos por el derecho

internacional” y “fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos...” (art. 5, inc. a y b).

El Cuadro N° 1 revela cómo la relevancia cuantitativa que tuvo históricamente la migración internacional se ha visto traducida en el emplazamiento de un número considerable de oficinas consulares en distintas ciudades del interior bonaerense:

Cuadro N° 1: Oficinas consulares extranjeras asentados en ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires, por país de origen y clase⁴³

Ciudad del interior bonaerense de localización	País de pertenencia	Categoría administrativa
Mar del Plata	Alemania	Consulado Honorario
Mar del Plata	Bélgica	Sección consular
Bahía Blanca	Brasil	Consulado Honorario
Bahía Blanca	Chile	Consulado General
Mar del Plata	Chile	Sección consular
Bahía Blanca	Dinamarca	Consulado Honorario
Necochea	Dinamarca	Consulado Honorario
Tres Arroyos	Dinamarca	Consulado Honorario
La Plata	Ecuador	Consulado Honorario
La Plata	Eslovaquia	Consulado General Honorario
25 de Mayo	España	Agencia Consular Honoraria
9 de Julio	España	Agencia Consular Honoraria
Balcarce	España	Agencia Consular Honoraria
Ayacucho	España	Agencia Consular Honoraria
Bolívar	España	Agencia Consular Honoraria
Coronel Pringles	España	Agencia Consular Honoraria
Coronel Suárez	España	Agencia Consular Honoraria
Lincoln	España	Agencia Consular Honoraria
Villegas	España	Agencia Consular Honoraria
Olavarría	España	Agencia Consular Honoraria
Pehuajó	España	Agencia Consular Honoraria
Bahía Blanca	España	Consulado General
Trenque-Lauquen	España	Viceconsulado
Tres Arroyos	España	Viceconsulado
Azul	España	Viceconsulado Honorario
Carhué	España	Viceconsulado Honorario
Chivilcoy	España	Viceconsulado Honorario
Dolores	España	Viceconsulado Honorario
Junín	España	Viceconsulado Honorario
La Plata	España	Viceconsulado Honorario
Mar del Plata	España	Viceconsulado Honorario
Necochea	España	Viceconsulado Honorario
Pergamino	España	Viceconsulado Honorario
San Nicolás	España	Viceconsulado Honorario
Santa Teresita	España	Viceconsulado Honorario
Tandil	España	Viceconsulado Honorario

⁴³ De acuerdo a lo dispuesto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la expresión “oficinas consulares” engloba, en orden de importancia, a los consulados generales, viceconsulados, y agencias consulares; categorización que se corresponde con la jerarquía de los jefes de oficinas consulares: cónsules generales; cónsules; vicecónsules; y agentes consulares.

Zárate	España	Viceconsulado Honorario
Bahía Blanca	Francia	Consulado Honorario
La Plata	Francia	Consulado Honorario
Mar del Plata	Francia	Consulado Honorario
Tres Arroyos	Países Bajos	Consulado Honorario
Carlos Casares	Italia	Agencia Consular Honoraria
Chivilcoy	Italia	Agencia Consular Honoraria
Dolores	Italia	Agencia Consular Honoraria
Junín	Italia	Agencia Consular Honoraria
Mercedes	Italia	Agencia Consular Honoraria
Olavarria	Italia	Agencia Consular Honoraria
Pergamino	Italia	Agencia Consular Honoraria
Tandil	Italia	Agencia Consular Honoraria
Tres Arroyos	Italia	Agencia Consular Honoraria
Bahía Blanca	Italia	Consulado General
La Plata	Italia	Consulado General
Mar del Plata	Italia	Sección Consular
Bahía Blanca	Noruega	Consulado Honorario
La Plata	Paraguay	Consulado Honorario
Mar del Plata	Paraguay	Sección Consular
La Plata	Perú	Consulado General
Mar del Plata	Polonia	Consulado Honorario

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos del sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina: https://www.mrecic.gov.ar/guia_representaciones/consulados

En este cuadro puede observarse la predominancia de las representaciones consulares de origen europeo, y dentro de ellas, de las españolas e italianas, en correspondencia con el peso numérico que obtuvieron estos flujos en la etapa de la inmigración de masas⁴⁴. En el caso de las oficinas consulares de los países limítrofes, éstas no son cuantitativamente importantes en el interior bonaerense, sino que en gran medida están localizadas en la Capital Federal y otras capitales de provincia. Esto se vincula, entre otros aspectos, a que debido a los costos de mantener estructuras administrativas en el país receptor, los países en desarrollo cuentan, generalmente, con una infraestructura de representaciones externas siempre menor a la que poseen los países desarrollados. En cuanto a las localidades en los que se emplazan, el cuadro da cuenta de una concentración significativa de consulados en las ciudades cabeceras de los municipios de General Pueyrredón y Bahía Blanca con 8 y 7 oficinas consulares, respectivamente, lo cual

⁴⁴ Aunque se presente como tendencia general, es importante advertir que la existencia de oficinas consulares de origen europeo en el territorio de estos distritos no es exclusivamente el resultado de las vinculaciones internacionales que acarrearón las migraciones de ultramar. Existen excepciones a esa premisa, por ejemplo, en Bahía Blanca, se suscribió en el año 2011 un acuerdo para la instalación de un Consulado Honorario de Alemania en esta ciudad, el cual respondió de acuerdo a lo manifestado oportunamente por el Embajador de dicho país, a la excelente relación institucional con el municipio, a la vinculación existente con empresarios y organismos de la ciudad y a la importancia estratégica que detenta Bahía Blanca por sus diversas características (Herrero, 2014).

también revela una correspondencia directa con la dimensión que adquirieron histórica y contemporáneamente los procesos migratorios en ambos distritos.

Las organizaciones o asociaciones de migrantes con sus diferentes niveles de formalidad, prácticas y metodologías participativas, están generalmente orientadas hacia múltiples dimensiones y pueden yuxtaponer finalidades económicas, sociales, culturales y políticas (Pizarro, 2009). Generalmente, poseen cuatro funciones centrales: a) ayudar a vencer el aislamiento social; b) afirmar los valores y las creencias del grupo; c) proporcionar un apoyo asistencial a sus miembros; d) actuar en defensa de sus intereses y en la resolución de conflictos que se presenten en el marco de la sociedad receptora (Rex, 1994), y se edifican en torno a los conceptos de sociabilidad, identidad, solidaridad y participación (Gadea y Carrasquilla, 2009).

Estas experiencias organizativas están fuertemente condicionadas por las trayectorias migratorias de quienes las inician y dinamizan. En efecto, sus funciones y actividades originales están generalmente ligadas a diversas dificultades y retos que los migrantes encuentran para superar el proceso de instalación en la sociedad de destino (González Gil, 2007), y luego se van diversificando o ampliando de acuerdo a las posibilidades que ofrece el contexto receptor⁴⁵ y las necesidades e intereses cambiantes del colectivo.

La configuración de redes y cadenas migratorias da sustento e impulso a las experiencias de organización actuando en dos niveles: por un lado, facilitando futuros proyectos migratorios (y perpetuando los movimientos), y por otro, favoreciendo en distintas dimensiones la inserción en el contexto receptor (González Gil, 2007).

Los procesos asociativos u organizativos que llevan adelante los migrantes han sido objeto de interés académico a lo largo de la historia. En una etapa temprana los “enfoques asimilacionistas”⁴⁶ se concentraron en los efectos que ejercían estas organizaciones sobre los procesos de “adaptación” de los inmigrantes a la sociedad de

⁴⁵ Vale aclarar al respecto que, si bien excede los objetivos de este trabajo ahondar en aspectos vinculados a las políticas migratorias, y más específicamente, las políticas de “integración” de migrantes que promueve el Estado receptor, éste constituye un factor de primer orden dentro de las posibilidades que ofrece el contexto receptor para comprender las condiciones en las que se gestan y se desarrollan las distintas experiencias organizativas.

⁴⁶ El desarrollo del enfoque asimilacionista en el área de las ciencias sociales se le atribuye a la Escuela de Chicago, destacando entre sus mayores exponentes, Robert E. Park, William I. Thomas, Ernest Burgess y Florian Znaniecki, que se interesaron tempranamente en el modo en que los inmigrantes se “ajustaban” a la vida norteamericana. La contribución de Milton Gordon (1964), «*Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origins*» constituye probablemente la más sistemática y completa formulación de los postulados asimilacionistas. Luego de algunas décadas en las que este modelo fue duramente cuestionado, la propuesta asimilacionista ha sido reformulada, a través de un enriquecimiento de su definición y su reconciliación con conceptos supuestamente antagónicos, y ha resurgido en distintas obras sobre la temática migratoria (Baeza Virgilio, 2012)

residencia. Las teorías de la adaptación económica⁴⁷ debatieron su incidencia en la inserción de sus miembros en los mercados laborales de destino. Más recientemente, han comenzado a estudiarse desde una perspectiva más amplia, considerando los contextos en los que estos procesos tienen lugar y los modos en que los participantes los interpretan y orientan sus comportamientos (Pizarro, 2009). Sin embargo, no existen, al menos en Argentina, avances académicos en términos de las implicancias que este tipo de entidades generan para el desarrollo local y regional de las comunidades receptoras, y menos aún, sobre las oportunidades que abren para la proyección internacional de los municipios en los que se insertan.

Si bien existe una profusa bibliografía y definiciones al respecto, se considera oportuno emplear *a priori* el concepto de organizaciones de migrantes y no el de asociaciones, ya que el primero es más abarcativo en términos de las experiencias que puede incluir, mientras el segundo está más restrictivamente vinculado a la sociabilidad formal, lo cual implica dos dificultades concretas: la complejidad de establecer una frontera entre asociacionismo formal e informal y el riesgo de desestimar experiencias significativas desde el punto de vista de sus impactos multidimensionales en los espacios locales y regionales en los que funcionan. En efecto, en contraposición a las asociaciones de migrantes de países europeos, que en términos relativos han adquirido un nivel de formalidad notable (de hecho, se las denomina comúnmente “asociaciones”), las latinoamericanas poseen como tendencia general, un más bajo nivel de formalización y consolidación institucional y económica (Caggiano, 2011)⁴⁸, aunque existen claras excepciones.

A diferencia de las oficinas consulares, es muy difícil contar con aproximaciones cuantitativas respecto del amplio y heterogéneo conjunto de organizaciones de migrantes en el interior bonaerense. La ausencia de registros oficiales puede estar vinculada a la escasa relevancia que los gobiernos subnacionales le otorgan a estas

⁴⁷ Un ejemplo paradigmático de este enfoque es la obra de Alejandro Portes y Leif Jensen (1989), «*The Enclave and the Entrants: Patterns of Ethnic Enterprise in Miami before and after Mariel*», publicado en *American Sociological Review*.

⁴⁸ En relación a este punto, Pereyra (2005) advierte para el caso de las latinoamericanas, que en el marco de la diversidad que las caracteriza, se evidencia que en algunas ocasiones éstas surgen y desaparecen con la misma rapidez; la gran mayoría no cuenta con un lugar de reuniones fijo; la dirección oficial es generalmente la casa de un líder, el cual puede cambiar con los vaivenes políticos y la mutabilidad que tiene la misma comunidad; en algunos contextos surgen organizaciones como consecuencia del surgimiento de “oportunidades políticas” (Gamson y Mayer 1999 en Pereyra, 2005) o frente a la demanda de los organismos de gobierno subnacionales (provinciales y municipales) de instancias de participación y representación; a lo que se le suma, en muchas ocasiones, la escasez de recursos económicos que dificultan el mantenimiento de una estructura mínima de funcionamiento, la segmentación interna, entre otros.

entidades, y también, a que el bajo nivel de formalización de muchas experiencias organizativas dificulte la generación de bases de datos de estas características. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, el Registro Provincial de Organizaciones de la Comunidad (REPOC⁴⁹) promueve la inscripción de todas las organizaciones de la sociedad civil existentes en territorio bonaerense, incluyendo las organizaciones de migrantes, siendo uno de los requisitos fundamentales, poseer la personería jurídica.

Para compensar la falta de dimensión cuantitativa de estas entidades, vale aproximar un breve análisis cualitativo de las mismas en base a diversos estudios recientes.

Como ya se advirtió previamente, estas organizaciones han estado presentes desde tiempos tempranos en Argentina. El Censo de 1914 permitió por primera vez obtener datos certeros en torno a las mismas, aunque restringido a las sociedades de socorro mutuo y, dentro de ellas, a las más formalizadas. Como dato significativo, se ha revelado que para ese año existían 250 asociaciones españolas en todo el país, que reunían en conjunto 110.000 miembros; 463 entidades italianas con un total de 144.000 asociados; y la institución más importante, la Asociación Española de Socorros Mutuos, tenía por entonces 22.000 miembros y un capital de 1.000.000 pesos. El activismo asociativo de aquella etapa se extendía desde el territorio de Santa Cruz hasta la provincia de Jujuy, y a veces era mayor, medido por el número de socios en relación a la población, en ciudades más pequeñas en ese entonces como Mar del Plata y Pehuajó, que en las grandes ciudades o capitales de provincia (Devoto, 2009).

En la actualidad, un número importante de estas entidades sigue funcionando, con participación de los migrantes más ancianos, y principalmente, los migrantes de segunda o tercera generación (argentinos hijos, nietos e incluso bisnietos de migrantes). Si se toma como ejemplo el Municipio de Bahía Blanca, en éste funcionan actualmente organizaciones de migrantes de diversos países europeos (España, Italia, Alemania, Croacia, Polonia, Grecia, Inglaterra, Irlanda, entre otros), algunas de las cuales, datan de

⁴⁹ El REPOC nuclea a todas las organizaciones civiles de la provincia de Buenos Aires. A partir de su inscripción en el organismo, estas entidades, incluidas las organizaciones de migrantes, son reconocidas por el Estado Provincial, y pueden acceder a capacitaciones, subsidios y programas, entre otros beneficios. En la órbita de este organismo funciona la Dirección de Colectividades Extranjeras que se creó en 2008 con el objetivo de centralizar la interacción entre el estado provincial, las organizaciones de migrantes y la sociedad civil local. Entre sus actividades y proyectos, figuran iniciativas de asistencia técnica e institucional, capacitación en Municipios, un Banco Histórico de las colectividades, la creación de un Museo Provincial como parte de los festejos por el Bicentenario en 2010, y el proyecto INCACE (Integración Cultural y Artística de Colectividades Extranjeras). Esta Dirección también triangula en la vinculación del gobierno provincial, las organizaciones de migrantes y las embajadas y consulados.

principios de fines del siglo XIX como la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos de Bahía Blanca (1882) o la Unión Vasca de Socorros Mutuos de Bahía Blanca (1889).

En el caso de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en Argentina, éstas cuentan con un elevado nivel de heterogeneidad, pudiéndose clasificar a las mismas en base a distintos criterios. El primero y más importante es el geográfico: la mayoría convoca a personas de una misma nacionalidad⁵⁰ y solamente algunas se identifican con localidades geográficas más específicas (cochabambinos, paceños, p.e.), mientras otras se declaran latinoamericanas haciendo referencia a un espacio supranacional. En segundo lugar, según su nivel de representación, puede diferenciarse entre organizaciones “de base”, que son la gran mayoría y funcionan en espacios subnacionales (principalmente municipios y localidades específicas) y aquellas que intentan coordinar actividades de varias organizaciones, comúnmente denominadas federaciones o confederaciones, que actúan como intermediarios entre los migrantes y diversas agencias estatales, y tienen un alcance mayor en sus actividades y funciones, tal es el caso de la CLACC⁵¹ (Confederación Latinoamericana de Colectividades y Comunidades)⁵². En tercer término, se las puede clasificar por las metas y finalidades que persiguen: a) Asociaciones o clubes: la mayor parte se define como asociaciones “sociales y/o deportivas y/o culturales”; b) Con fines benéficos o de ayuda mutua: resaltando “las damas” como la tipología más frecuente; c) Políticas: tienen una cercanía política hacia un partido del país de origen y sirven de plafón para las campañas electorales ahí; o la militancia política es el principal objetivo de la organización; d) Religiosas: son las pastorales de cada colectividad, en su mayoría ligadas a la Iglesia Católica a través de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) de la Conferencia Episcopal Argentina; e) Comunicación: centran sus actividades en los medios de comunicación, siendo los más utilizados la

⁵⁰ Esto no significa que la nacionalidad se convierta en criterio excluyente, en efecto, muchas de estas entidades contienen entre sus miembros a un porcentaje de argentinos, generalmente hijos de migrantes de generaciones más antiguas o sus parejas argentinas.

⁵¹ La CLACC nació a fines de los años 90’ del seno de la FAC (Federación de Asociaciones de Colectividades). Esta última está conformada por organizaciones de todos los orígenes nacionales, con predominancia de las europeas, y de acuerdo a sus integrantes, sus actividades giran en torno al objetivo de mantener vivo el pasado y la memoria; conservar los edificios de sus comunidades, promocionar la salud y asistencia social, luchar contra la discriminación y atender a los nuevos migrantes para ayudar a radicarse. Como consecuencia de la necesidad de centrar la atención en temas y problemáticas más actuales de las colectividades latinoamericanas, que son claramente diferentes a los de los colectivos históricos, es que los miembros latinoamericanos de la FAC conformaron en 1998 la CLACC. Algunos especialistas sugieren que tanto el surgimiento de la FAC como de la CLACC estuvo incentivado claramente desde el gobierno de Menem (1989-1999) (Santillo, 2001; Pereyra, 2001)

⁵² También existen federaciones por colectividad como p.e. la FEPARA (Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina) o la FEDACH (Federación de Asociaciones Chilenas), entre otras.

radio y la prensa escrita; f) Ramas de actividad: aglutinan miembros por este criterio, p.e. talleristas, horticultores, empresarios, artesanos o músicos, para protegerse, trabajar en colaboración e incluso para armar cooperativas. Más allá de esta clasificación, muchas de ellas, cumplen más de una función e integran actividades que las ubican en más de una tipología (Santillo, 2001).

Las primeras organizaciones de migrantes latinoamericanos en Argentina también datan de fines del siglo XIX⁵³. Sin embargo, como dato singular, distintos estudios destacan que en el decenio de 1990 se produjo una expansión notable en la organización de grupos migratorios de este origen en todo el territorio argentino: se crearon centenares de organizaciones y federaciones que las agrupan. Según Pereyra (2001), esto se enmarca en un proceso de crecimiento de organizaciones civiles, culturales y deportivas de amplio alcance, así como de actividades de los migrantes en espacios públicos. Grimson (2005) agrega como factor explicativo que, en el marco de un contexto hostil como el que experimentaron los migrantes limítrofes en este decenio, de dinámicas de exclusión, discursos xenófobos y de imposibilidad de articular identidades sociales más amplias, se fue instalando una tendencia a una creciente identificación étnico-nacional en la lucha por determinados derechos y la reivindicación pública de una etnicidad específica.

Finalmente, de la caracterización expuesta aquí debe realizarse una diferenciación central: mientras los consulados constituyen dependencias de un Estado en el territorio de otro, las organizaciones de migrantes son organizaciones de la sociedad civil, constituidas y/o motorizadas por ciudadanos originarios de otros países que tienen una residencia medianamente estable en el país y localidad en el que conforman tal agrupación, sustentada en fuertes redes sociales que trascienden las fronteras estatales. Como podrá observarse a continuación, mientras el papel central lo adquieren las organizaciones de migrantes, la importancia de las oficinas consulares se visualiza a través de su articulación con el entramado asociativo que promueven sus connacionales, y así asumen significancia en sus impactos locales multidimensionales.

⁵³ Es el caso del Club Oriental, surgido en el año 1898 y conformado por refugiados políticos. Otros colectivos registran sus primeras iniciativas organizativas en la década de 1930, como el caso de la organización “Amigos de Chile” que surge en este decenio con fines netamente sociales (OIM, 2012).

Las entidades extranjeras: acción local y proyección transnacional. Un panorama sobre sus características y potencialidades

Tomando como punto de partida la descripción precedente, se avanza a continuación en algunas reflexiones en torno a las potencialidades que presentan estas entidades para los gobiernos subnacionales en sus estrategias de desarrollo local, y especialmente, de participación internacional.

A tal efecto, se retoma la definición de desarrollo local, esbozada en el capítulo primero, que lo concibe como un proceso participativo que fomenta una estrategia de desarrollo común en un territorio determinado, con el objetivo de estimular la actividad económica, crear empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades que ofrece el contexto internacional (Albuquerque, 2002), y se le añade la relevancia de la dimensión social del desarrollo, que hace a sus impactos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones involucradas, así como al desarrollo del capital social, vinculado a variables tales como participación, construcción comunitaria y ciudadanía.

En añadidura, se retoman también las consideraciones sobre la centralidad que detenta la participación corresponsable de los principales actores socioeconómicos y políticos locales para otorgarle viabilidad y sostenibilidad a dicha estrategia de desarrollo, y especialmente, la progresiva atención que dentro de este conjunto de actores, se le está confiriendo a las organizaciones sociales en los modelos articuladores de estas estrategias.

Uno de los elementos centrales -pero no excluyente- para reflexionar en torno a la vinculación entidades extranjeras - desarrollo local, es el papel de las denominadas «remesas». Las remesas constituyen los recursos financieros producidos por los trabajadores migrantes en el país en el que residen que transfieren a sus familias y compatriotas que han quedado en su país de nacimiento y que se convierten en un «puente» fundamental entre las regiones y localidades de origen y de destino (Urciaga, 2006). También existen «remesas colectivas», recaudadas y donadas por las organizaciones de migrantes para financiar infraestructura en pequeña escala o inversiones en actividades productivas y comerciales en sus lugares de nacimiento. En tercer término, aunque menos difundidas, se observan prácticas en sentido inverso: envío de fondos de entidades civiles y gubernamentales del país de origen dirigidos a solventar distintos proyectos de sus ciudadanos organizados en sus lugares de residencia.

Diversas organizaciones de migrantes en Argentina, especialmente las italianas y españolas, se distinguen por recibir elevados montos de dinero, derivados de diferentes líneas de subsidio y financiamiento de su país natal. Éstas han recibido un impulso determinante de la mano de la creación de las áreas gubernamentales de “atención a los ciudadanos en el exterior”, en un contexto de valoración creciente de los grupos emigrados por parte de los gobiernos de origen, sobre todo en términos político-electorales, a partir de las legislaciones que han aprobado el voto desde el extranjero, y todo lo que ello implica en términos de prácticas políticas transnacionales⁵⁴.

Lo cierto es que estos recursos, cuya emisión cuentan con cierta estabilidad al estar contemplados en los presupuestos de gestión pública anual de los gobiernos de origen, permiten solventar gastos operativos y mantener a largo plazo las estructuras de funcionamiento de muchas instituciones en las sociedades receptoras. Pero también, suelen canalizarse en la ejecución de proyectos y programas en las áreas sociales, culturales, educacionales y/o productivas como sucede con las actividades dedicadas a los adultos mayores en el caso de las asociaciones españolas; el dictado de cursos de sus lenguas oficiales en Argentina en el caso de muchas entidades italianas; la creación de bibliotecas, museos o la gestión de sistemas de becas de estudio internacionales, o iniciativas productivas en el ámbito gastronómico, por ofrecer sólo algunos ejemplos. La recepción de estos fondos varía considerablemente entre organizaciones, inclusive entre aquellas de un mismo país de origen (dependiendo las regiones, departamentos o comunas que las gestionan) (Carpinetti, 2013).

De acuerdo a Araya y Godàs (2008), como consecuencia de la creciente relevancia que asume esta transferencia de recursos financieros vinculada a la migración internacional, existe actualmente una interesante discusión sobre el papel que los gobiernos subnacionales deberían desempeñar en la generación de políticas públicas dirigidas a canalizarla en sus proyectos de desarrollo económico y social.

Debido a la importancia histórica y al impacto cuantitativo de la emigración mexicana hacia Estados Unidos, a nivel latinoamericano, es en base a las experiencias de muchas localidades de ese país que se han concentrado los mayores debates en torno al impacto, las potencialidades, y los usos de las remesas. Dicho debate ha atravesado por distintas

⁵⁴ Las comunidades italiana y española en Argentina son realmente muy numerosas y esto las convierte en actores relevantes en términos políticos-electorales para los gobiernos de sus países de origen. En el caso italiano, se le agrega la existencia de una jurisdicción electoral para residentes en el exterior que hace que este peso resulte aún mayor. Es por este motivo que en algunos casos las asociaciones ofrecen no sólo instituciones de referencia para la cooptación de votantes, sino también, potenciales militantes partidarios e incluso asistencia logística en período de campaña electoral (Carpinetti, 2013).

etapas, desembocando en un relativo consenso en el que se asume que estos recursos no generan por sí solos desarrollo local, sino que contienen ventajas y potencialidades que deben ser canalizadas por los gobiernos de modo estratégico y responsable.

La utilización de los recursos económicos vinculados a la actividad de las organizaciones de migrantes, ha evolucionado, al menos en la experiencia mexicana, una etapa inicial de transferencias esporádicas, informales y muchas veces invisibles para la sociedad en general, hacia una posterior en la que se sistematizan los envíos y se canalizan mayormente en proyectos productivos, a través de diversas políticas gubernamentales (Moctezuma, 2006). Entre los programas más emblemáticos que a nivel mundial se han llevado adelante en este terreno, vale destacar el *Programa 3x1* desarrollado en México desde principios de los 90'. Iniciado por el Estado de Zacatecas, el original "Programa Cero por 1" estuvo dirigido a darle un fuerte impulso a las obras de infraestructura básica desarrolladas por los clubes y asociaciones de zacatecanos residentes en Estados Unidos en su localidad de nacimiento. El programa pasó a llamarse "2x1" cuando pasó a consistir en un dólar aportado por el gobierno estatal (zacatecano), y un dólar por el gobierno federal, por cada dólar aportado por las organizaciones de migrantes. Más tarde se sumaron con un dólar los gobiernos municipales, y pasó a convertirse, tal cual existe desde 2005, en Programa 3x1. Actualmente, éste se define como un programa marco que apoya iniciativas de migrantes radicados en el extranjero para concretar proyectos mediante la concurrencia de recursos de la federación, estados y municipios, y de los migrantes organizados, para mejorar las condiciones sociales de las localidades seleccionadas, focalizando en aquellas de alta migración y pobreza, fomentando los lazos de identidad transnacionales entre origen y destino⁵⁵.

Las sugerencias planteadas por quienes han venido observando la evolución de este Programa apuntan a la necesidad de fortalecer proyectos productivos (y no sólo en términos de infraestructura social); su auto-sustentabilidad, y su vinculación con políticas de desarrollo de carácter más amplio, de modo que se favorezcan la coordinación con otras instancias institucionales (Stefoni, 2011). Lógicamente, las posibilidades de éxito de cada iniciativa se conjugan con toda una serie de variables contextuales como el tamaño de la economía local, el tejido productivo, los recursos humanos disponibles y su calificación, entre muchos otros.

⁵⁵ Datos extraídos del sitio oficial de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de México, Programa 3x1: <http://www.3x1.sedesol.gob.mx/conoce.php?secc=1>

Pero no sólo se está considerando la productividad de este tipo de iniciativas medida en términos de las posibilidades de obtener retornos de las inversiones, generar empleo, o auto-sustentabilidad, sino que hay otra dimensión a la que se está apuntando referida al capital social que conlleva la utilización de estos recursos en el marco de la dinámica organizativa. En ese sentido, Stefoni (2011) subraya las potencialidades que revisten las organizaciones de migrantes y su vinculación en proyectos sociales o productivos, en tanto representan oportunidades en las que se ponen en juego la participación en la propia organización con impactos para los propios miembros e inclusive que se hacen extensivos a la comunidad receptora en su conjunto; el involucramiento y conexión generadas con otras organizaciones sociales de la sociedad civil tanto en los países de origen como en los de residencia; el estrechamiento de los vínculos transnacionales; la participación en la toma de decisiones comunitaria, entre otros aspectos que dan cuenta de la constitución de una ciudadanía sustantiva.

A tal efecto, la autora plantea que el rol de los gobiernos locales que ven en este tipo de organizaciones sociales un verdadero capital social, capaz de plasmarse en proyectos de desarrollo económico, productivo, social o cultural, no debe dejar de contemplar las relaciones sociales que dan sustento a sus prácticas en el sentido de valorarlas y potenciarlas, sin poner en riesgo esos mismos tejidos y relaciones sociales (confianza, cohesión, participación) en las que se edifican. De ahí que sea necesario pensar la vinculación entidades extranjeras - desarrollo local considerando a este último en términos multidimensionales, no solamente desarrollo económico, productivo, generador de empleo, sino un desarrollo también social que incluya el capital social, en el que asumen relevancia las prácticas y metodologías participativas, las relaciones de solidaridad y trabajo comunitario que son semillas de construcción ciudadana, ancladas en un fuerte sentido de pertenencia e identidad étnico-nacional.

El papel de los consulados en estos circuitos y red de vinculaciones, también es determinante. La relación de las organizaciones con los órganos consulares constituye la expresión más concreta de los canales de comunicación y vinculación con su país natal y su respectivo gobierno. Algunos estudios revelan que el diálogo y contacto con estos órganos, y sus representantes, los cónsules, suele ser estrecho, fluido y estable, y que se traduce en la cooperación (política, económica y hasta simbólica en términos de la legitimación) que aportan éstos a las distintas actividades que llevan adelante las organizaciones. En afecto, en algunas oportunidades, las relaciones entre los consulados y las organizaciones, anteceden a la existencia misma de éstas últimas, como es el caso

de aquellas instituciones que han surgido como respuesta a la disponibilidad de recursos de los gobiernos nacionales o subnacionales en sus países de procedencia, motorizando la creación de centros culturales e instancias similares que se consolidan a largo plazo (Carpinetti, 2013).

Entidades extranjeras y transnacionalismo

Como desprendimiento del planteo anterior, se advierte que la particularidad que distingue a las organizaciones de migrantes y a las oficinas consulares es la dimensión transnacional que adquieren muchas de sus actividades, que conectan multidimensionalmente, a través de vías a veces institucionalizadas y a veces no tanto, las localidades de origen y destino. Al respecto, Portes (2005), clasifica las actividades transfronterizas que desarrollan diferentes actores en: a) actividades *internacionales* (cuando están a cargo de gobiernos y otras instituciones que se identifican con el Estado-nación, cómo sería el caso de los consulados); b) *multinacionales* (realizadas por instituciones globales tales como las agencias de Naciones Unidas) y; c) *transnacionales* (a cargo de organizaciones no gubernamentales y actores no corporativos de la sociedad civil), entre las que se ubican las organizaciones de migrantes.

En el campo de los estudios migratorios ha surgido a principios de los 90', la corriente analítica del «transnacionalismo», construida precisamente para echar luz sobre “(...) el conjunto de procesos por los cuáles los inmigrantes [sic] crean y mantienen relaciones sociales multidimensionales que vinculan las sociedades de origen y destino” (Basch et. al., 1994: 7). El concepto transnacional hace referencia, en sentido amplio, a procesos y prácticas económicas, políticas y socioculturales que están vinculadas a, y configuradas por, lógicas de más de un Estado-nación y que se caracterizan por el cruce constante de sus fronteras (Suárez Navas, 2007). Proceso que se ha visto favorecido por los adelantos tecnológicos en el campo de la información y las comunicaciones.

En la agenda de actividades socioeconómicas transnacionales de la migración se encuentran desde la creación y fortalecimiento de redes comerciales por el «comercio étnico o nostálgico⁵⁶», establecimiento de negocios turísticos, la creación de empresas

⁵⁶ Refiere a la comercialización de productos, especialmente alimenticios, que consumen los migrantes en sus lugares de residencia y demandan crecientemente de sus naciones de origen. Tienen la característica de ofrecer mercados altamente diferenciados y, aunque requieren cumplir con normas sanitarias y fitosanitarias para ingresar a distintos mercados, no se ven enfrentados a una estandarización internacional de normas de calidad, ni necesitan una innovación tecnológica muy costosa. Ver: CEPAL

conjuntas transnacionales o la puesta en marcha de acciones de formación y capacitación de trabajadores migrantes, por mencionar sólo algunos ejemplos (Acosta, 2006).

Al respecto, se viene generando un amplio debate en torno a los impactos que generan estas prácticas sobre las sociedades locales de origen y recepción, y concretamente, sobre la forma en que las conductas individuales y colectivas de los migrantes pueden llegar a afectar la economía y otras dimensiones de los espacios referidos. Un buen indicador de la trascendencia de estas acciones es el hecho que, “(...) en los años recientes, los gobiernos de los países de donde salen los migrantes han tomado un fuerte interés en sus expatriados, por ello aprueban leyes de doble nacionalidad y doble ciudadanía, además de conceder a los migrantes una representación en la legislatura nacional...” (Portes, 2005: 6), o toman medidas para sostener vínculos duraderos con sus diásporas, promover sus contribuciones e inversiones, fomentar la cooperación con los lugares de origen, entre otros (Moraes, 2004).

En términos de propuestas gubernamentales que toman como premisa central el aprovechamiento de las prácticas transnacionales asociadas al fenómeno migratorio desde la perspectiva del desarrollo local y las relaciones exteriores, emerge con fuerza la propuesta del «co-desarrollo». Éste constituye un modelo netamente europeo (Giménez Romero et al., 2006), de origen francés, y con un impacto notable en España. Según su diseño original, que asocia migración y cooperación al desarrollo, se materializa en convenios bilaterales entre Estados nacionales de origen y destino, con el objetivo de que tanto los primeros como los segundos se “beneficien” mutuamente de la migración internacional. Para ello se contempla un amplio abanico de actores participantes que deben entrar en juego en su ejecución, incluyendo las administraciones descentralizadas, ONGs, empresas privadas, universidades, y muy especialmente, el movimiento asociativo inmigrante (Naïr, 1997).

Este modelo se introdujo en España a través del plan GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración 2001-2004) y se materializó a través de cinco líneas de acción que ilustran la génesis del co-desarrollo: formación de los inmigrantes para que puedan ser “agentes de desarrollo” a su regreso a su país de origen; ayuda a la reinserción de los inmigrantes en sus países de nacimiento; ordenación de su ahorro hacia inversiones productivas en los mismos; concesión de

(2004) *Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional: los casos de El Salvador y México*. Estudios y Perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL en México.

microcréditos en los países de origen para financiar actividades productivas; y asistencia técnica en las zonas de donde proceden los inmigrantes.

Al margen de las críticas que ha recibido esta propuesta, sobre todo aquellas que apuntan intencionalidades de control, restricción y promoción del retorno por parte de los países europeos, su desarrollo ha abierto toda una línea de investigaciones sobre cómo los gobiernos subnacionales comienzan a intervenir en estrategias de cooperación que canalicen las prácticas transnacionales de la migración organizada. Inclusive algunos especialistas advierten que el co-desarrollo debe instalarse directamente en el ámbito de cooperación descentralizada –que es donde se sitúan la mayoría de las experiencias que se están iniciando en España- en este terreno (Gómez, 2007).

Asociado a ello, existen una demanda creciente que aboga por fortalecer el papel de los gobiernos locales en la atención de la problemática migratoria en general, más allá de su habitual falta de competencias jurídicas en este ámbito, que se ha trasladado a su creciente incorporación en la agenda de cooperación descentralizada, como lo demuestran distintas declaraciones realizadas en el marco de redes de ciudades, foros de gobiernos locales y federación de municipios en el plano global (Araya y Godàs, 2008). A saber, mientras en el caso de Mercociudades, la temática migratoria no ha ganado aún el protagonismo que merece un asunto que liga tan estrechamente a distintas ciudades involucradas en procesos migratorios intrarregionales, pues no forma parte de las quince unidades temáticas en la que se plasman las acciones de esta red, las migraciones sí obtienen un lugar importante en el programa de cooperación internacional descentralizada URB-AL entre la Unión Europa y América Latina. Se registran al respecto, numerosos proyectos, algunos ya ejecutados y otros aún en marcha, que toman directa e indirectamente a la problemática migratoria como centro de actuación. Algunos ejemplos son: Proyecto Común Red 5 URB-AL “Flujos de migración América Latina y Europa”; Proyecto Común Red 10 URB-AL “Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza”; Proyecto Común Red 12 URB-AL “La mujer inmigrada y/o procedente de minorías étnicas. Igualdad, participación y liderazgo en el ámbito local”; Proyecto común Red 14 URB-AL “La migración desde realidades diferentes con efectos en la Seguridad Ciudadana”; entre otros.

Cabe destacar al respecto que algunos municipios del interior bonaerense forman parte de proyectos de la red URB-AL vinculados a la temática migratoria como es el caso de Junín, que integra dos de los mencionados previamente: «La migración desde realidades diferentes con efectos en la Seguridad Ciudadana» (Red 14 URB-AL) e «Integración de

los inmigrantes en la ciudad como forma de combate de la pobreza» (Red 10 URB-AL) (Calvento, 2012).

Entidades extranjeras y vinculación con los municipios. Un ámbito inexplorado y una oportunidad de acción

Algunos estudios sobre organizaciones de migrantes en municipios del interior bonaerense aproximan situaciones diversas en materia de articulación con los gobiernos subnacionales del contexto receptor. En un trabajo focalizado en la dinámica de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en dos partidos del interior bonaerense (Tandil y Pinamar), el CEIPIL (2011) detectó que la mayoría de las organizaciones relevadas presentan un vínculo débil, nulo o problemático con los gobiernos municipales. Sin embargo, como dato anecdótico, muchas de estas entidades declaran que su origen o formación estuvo vinculado a oportunidades de participación y representación generadas por parte de distintas instituciones del municipio (celebraciones de la Fiesta de la Primavera, Carnavales, y otro tipo de festividades), dando cuenta de una respuesta contundente ante iniciativas planteadas por las gestiones locales en el ámbito cultural e identitario (Nicolao, 2013).

Este estudio también pone de manifiesto que, en el caso de las vinculaciones de estas organizaciones con el país de origen, cuando éstas se efectivizan, se canalizan en primera medida a través de los consulados, cuyas autoridades responden a algunas de las demandas de los colectivos migrantes, haciéndose presentes en eventos y festividades significativos o inauguraciones de espacios públicos, para los cuales, en algunos ocasiones, suelen gestionar algún aporte económico.

Otras aproximaciones sobre organizaciones de migrantes de origen boliviano en Tandil, revelan un movimiento que, sin contar con elevados niveles de formalización, posee relaciones estrechas y contacto frecuente con las colectividades organizadas de este mismo país en ciudades como Mar del Plata, Olavarría, Villa Gesell, Pinamar, General Alvear, Lamadrid, Bahía Blanca y Azul (Etchegaray y Manterola, 2010), lo cual denota una proyección regional e incluso provincial significativa de algunas experiencias.

Por su parte, en una investigación reciente sobre la inserción internacional del municipio de Bahía Blanca, Herrero (2014) destaca la importancia que detenta para el desarrollo de este tipo de estrategias, el entramado institucional conformado por el conjunto de entidades extranjeras con sede en este distrito, incluyendo siete oficinas consulares de países europeos y latinoamericanos, y una veintena de organizaciones de

migrantes con perfiles y niveles de formalidad diferenciados. A tal efecto, realza los lazos forjados entre algunas de estas instituciones y las autoridades locales en los últimos años, a través de la ejecución de diversos emprendimientos conjuntos, y advierte asimismo, que algunas estrategias de relacionamiento internacional que ha desarrollado Bahía Blanca, tales como el hermanamiento de ciudades, se ha vinculado, entre otros condicionantes, a poseer inmigrantes residentes de las ciudades hermanadas (Herrero, 2014).

Distintos especialistas han abonado esta hipótesis al sugerir que los lazos históricos entre ciudades construidos a partir de los flujos migratorios internacionales, representan uno de los factores más influyentes en la concreción de los hermanamientos (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Hourcade 2011; en Calvento, 2012). Más aún, otros ejemplos de hermanamientos concretados entre municipios del interior bonaerense como Azul y Coronel de Marina L. Rosales con contrapartes italianas (además de la experiencia bahiense) han permitido confirmar esta teoría, y destacar el papel protagónico de las organizaciones mutualistas italianas en las gestiones correspondientes (Calvento, 2012).

A través de lo expuesto, y a modo de conclusión de la línea de análisis que se intenta impulsar con las reflexiones de este capítulo, se advierte en primera medida que la dinámica de trabajo de las organizaciones de migrantes con sus prácticas y metodologías participativas, manejo de recursos económicos, vinculaciones locales y transnacionales, representan un campo fértil, aunque en gran medida desconocido, para el tendido de redes y articulación de actores que los gobiernos subnacionales definen en sus estrategias de desarrollo local, y entre ellas, la política internacional subnacional.

En un país como Argentina, y un territorio como el bonaerense, donde los procesos migratorios internacionales han ejercido históricamente -y lo siguen haciendo- un impacto trascendental en el plano económico-social y político-institucional, las experiencias organizativas que emprenden los grupos migratorios y las relaciones consulares que se establecen como consecuencia de estas mismas relaciones que conlleva la migración, convierten a las entidades extranjeras en actores sociales de primer nivel en el plano subnacional.

Debido a la heterogeneidad que caracteriza a estas dinámicas organizativas, y a los diferentes niveles de formalidad que distinguen a sus estructuras de funcionamiento, el objetivo de este trabajo ha sido proponer un panorama sobre algunas de las dimensiones que engloba su accionar, cuyas potencialidades podrían profundizarse en futuros

estudios cuanti-cualitativos focalizando en experiencias específicas y territorios delimitados.

En este reto, como se apuntó en estas reflexiones, y siguiendo a González Gil (2007), se admite que no es recomendable partir de indagaciones donde se definan criterios rígidos sobre el nivel de formalización (alto o bajo) de la organización, ni de un proceso consolidado o emergente. Por el contrario, se debe focalizar en las prácticas comunitarias que vinculan a la población migrante alrededor de proyectos, programas o acciones puntuales, en la perspectiva de entender cómo los migrantes al iniciar o dinamizar estos procesos, pueden también estar intentando mantener o reconstruir formas comunitarias que les permitan hacer efectivos sus derechos de identidad y sentidos de pertenencia, articulando dinámicas de solidaridad, relaciones con las comunidades receptoras, con los países y localidad de origen, buscando potenciar el manejo de recursos escasos en distintas iniciativas para mejorar su bienestar y lograr el reconocimiento de la sociedad y el Estado receptor. En tal sentido, realzando el capital social que contrae la experiencia organizativa, se reconoce la importancia de indagar sobre sus lógicas participativas y dinámicas institucionales, que más allá de atender las demandas inmediatas del colectivo, potencian en sí mismas un proceso de articulación con otros asuntos de orden colectivo e institucional local.

Entonces, además de los elementos tradicionales que posibilitan una aproximación inicial a cualquier panorama organizativo (origen, composición, estructura organizacional, objetivos, actividades, recursos, demandas, dinámicas participativas, y vinculaciones en sentido amplio), algunos de estos aspectos merecen especial atención en una etapa de profundización.

Por un lado, las dinámicas y metodologías participativas que se dan al interior de la organización, asociado también a las formas de obtener recursos y el manejo comunitario de los mismos. Más aún si se identifica la recepción de ayudas o subsidios para solventar gastos operativos y/o proyectos específicos en distintas áreas. Por otro, las redes de vinculación en la que operan estas entidades. A nivel local-regional, su conexión con organizaciones pertenecientes a otras colectividades del propio distrito o partidos vecinos, su posible integración en organizaciones de migrantes de más amplio alcance como federaciones o confederaciones, desde donde pueden desprenderse niveles vinculares jerárquicos o propuestas horizontales; su articulación con otros actores sociales locales (organizaciones no gubernamentales, instituciones culturales, técnico-profesionales, universidades, entre otros), y sus actividades conjuntas. A nivel

transnacional, los lazos que las conectan con los países de origen tanto en la esfera gubernamental (a nivel federal, departamental, regional, municipal) como no gubernamental (otras organizaciones de la sociedad civil del país natal), y principalmente, la conexión con las oficinas consulares asentadas en el mismo territorio en el que funcionan, y las experiencias de trabajo articulado que pueden emerger a partir de ello.

En suma, cualquier estrategia de desarrollo local implica inexorablemente un completo conocimiento del entorno, su historia, población, cultura, recursos, y un profundo entendimiento de los principales actores políticos y socioeconómicos existentes en el territorio, incluyendo las entidades extranjeras. Ese conocimiento es el primer paso fundamental para la definición de un determinado perfil de interacción y articulación entre los gobiernos subnacionales y estas entidades, que hace a una parte esencial de la capacidad relacional de los primeros.

Las posibilidades de integrar el tejido organizativo migratorio y su capital social, incluyendo sus redes de vinculación locales, regionales y transnacionales, es el desafío central que reflejan estas reflexiones, en el entendimiento que constituyen una “oportunidad” para los gobiernos locales, que no poseen, en general, una destacada trayectoria como actores de peso en el escenario internacional, pero particularmente, para los municipios de tamaño intermedio, que no cuentan con los recursos y redes de las que disponen las grandes ciudades para abrirse caminos de proyección internacional en distintas esferas.

Bibliografía

- Acosta, Alberto (Coord.) (2006) *Migración y codesarrollo: una propuesta innovadora*. Madrid: ALER / CEPAS / FEPP / FES-ILDIS / SJM.
- Alburquerque, Francisco (2002) *Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local* Recife: BNDES/PNUD.
- Araya, Mariel y Goudàs, Xavier (2008) *Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales*. Colección de Estudios de Investigación, Núm 4. Diputación de Barcelona. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Baeza Virgilio, Pablo (2012) De los enfoques "Unidimensionales" a los enfoques "Multidimensionales" en el estudio de las migraciones Internacionales”, en *Revista de Ciencias Sociales* (CI), N° 29, Tarapacá (Chile), pp. 33-63.
- Basch, Linda, Glick Schiller, Nina y Szanton Blanc, Cristina (1994) *Nations Bounded. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne: Gordon and Breach Science Publishers.

- Caggiano, Sergio (2011) “Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones”. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de la Red Migración y Desarrollo: Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad. FLACSO, Quito, 18-20 de mayo. Disponible en:
http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSergioCaggiano.pdf Consultado el 12/7/2012.
- 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. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín.
- Carpinetti, Juliana (2013) “La Participación de inmigrantes en el Departamento de Rosario (2002-2012)”, VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 6, 7 y 8 de noviembre de 2013. Disponible en:
http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/files/2013/10/eje-1_Carpinetti.pdf
 Consultado el: 12/01/2015.
- CEIPIIL (2014) Inmigrantes Regionales y Derechos Humanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires [en línea]. ISBN 978-987-33-6032-9. Disponible en:
<http://www.ceipil.org.ar/> Consultado el 03/02/2015.
- CEIPIIL (2011) Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales. Tandil y Pinamar como estudios de caso. Informe presentado ante el Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Tandil: UNCPBA.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). Disponible en:
<http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>
 Consultado el 20/01/2015
- Devoto, Fernando (2009) *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Tercera Edición.
- Etchegaray, María Sol y Manterola, Jimena (2010) “La comunidad boliviana en Tandil: aproximación y análisis de los "nudos" de la integración”, en *Revista Plaza Pública*, Vol. 3, Nº 3, pp. 167-188.
- Gadea, María Elena y Carrasquilla, Claudia (2009) “Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la Región de Murcia”, en *Zainak*, Nº 32, pp. 1167-1183
- Giménez Romero, Carlos; Martínez Martínez, Julio L.; Fernández García, Mercedes; Cortés Maisonave, Almudena (2006) *El codesarrollo en España: protagonistas, discursos y experiencias*, La Catarata: Madrid.
- Gómez Johnson, Cristina (2007) “Codesarrollo: la opción institucional para el vínculo migración y desarrollo”, en *AIBR - Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol. 2, Nº 3, Madrid, pp. 550-569.
- González Gil, Adriana (2007) “Las organizaciones de los inmigrantes como potenciador y/o inhibidor de su instalación en las sociedades de destino: el caso de los

- colombianos en España”, en *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, Madrid, Vol. 2, Nº 003, pp. 521-549.
- Grimson, Alejandro (2005) “Ethnic (in)Visibility in Neoliberal Argentina”, en *NACLA Reports on the Americas*, Vol 38, nº 4, pp. 24-29.
- 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.
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010 [en línea]. Disponible en: http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm Consultado el 28/3/2011.
- INDEC (1997) La migración internacional en Argentina: sus características e impacto. Serie Estudios, Nº 29. Buenos Aires.
- INDEC (1996) La población no nativa de la Argentina, 1869-1991. Serie de Análisis Demográfico, Nº 6. Buenos Aires.
- Lattes, Alfredo y Recchini de Lattes, Zulma (comps.) (1975) *La población de la Argentina*. Buenos Aires: CICRED.
- Moctezuma, M., Pérez, O. (2006) “Remesas colectivas, Estado y formas organizativas de los mexicanos en Estados Unidos”, en R. Fernández, R. García Zamora y Ana Vila (eds.), *El Programa 3x1 para migrantes ¿primera política transnacional en México?*, ITAM, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Angel Porrúas, México.
- Moraes, Natalia (2004) *Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de los migrantes uruguayos en España*. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.
- Naïr, Samir (1997) “Informe de balance y orientación de la política de codesarrollo en relación a los flujos migratorios”, Misión Interministerial sobre migración y codesarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. Disponible en: http://www.citieslocalgovernments.org/committees/fccd/Upload/library/informe_samina%C3%A4Fr.pdf Consultado el 20/02/2010.
- Nicolao, Julieta (2014) La internacionalización de las políticas migratorias. Estudio de caso argentino (2003-2012). Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín.
- Nicolao, Julieta (2013) “Política migratoria: legislación y prácticas profesionales en el ámbito de los derechos sociales”. En *Revista de Trabajo Social Plaza Pública*, Año 6, Nº 9, pp. 119-141.
- Nicolao, Julieta (2010) “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina” en *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, Vol. 17, Nº 53, Toluca, pp. 205-228.
- OIM (2012) *Perfil migratorio de Argentina 2012*. Buenos Aires: OIM - Oficina Regional para el Cono Sur.
- Pacecca, María Inés (2001) *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970. Informe final del*

- concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2001.
- Pereyra, Brenda (2005) ¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de la migración, en Centro de Encuentros Cultura y Mujer (CECYM) y otros: "Migraciones, globalización y género. En Argentina y Chile, Buenos Aires: CECYM, pp. 57-78.
- Pereyra, Brenda (2001) "Organizaciones de Inmigrantes de Países Vecinos en la Construcción de Ciudadanía". Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Pizarro, Cinthia (2009) Organizaciones de inmigrantes bolivianos en áreas peri-urbanas argentinas: entre la demanda contra discriminación y la reproducción de la subalternidad. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, junio de 2009.
- Portes, Alejandro (2005) "Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes", en *Migración y Desarrollo*, n° 004, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 2-19.
- Rex, John (1994): "Ethnic Mobilisation in Britain", en *Revue Europeene des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°1, pp. 7-32.
- Santillo, Mario (2001) "Las organizaciones de inmigrantes y sus redes en Argentina", en *La migración internacional y el desarrollo en las Américas. Simposio sobre migración internacional en las Américas. Series Seminarios y Conferencias* N°15, San José, CELADE-CEPAL, pp. 433-446.
- Stefoni, Carolina (2011) "Migración, remesas y desarrollo Estado del arte de la discusión y perspectivas", en *Polis* [en línea], N° 30. Disponible en: <http://polis.revues.org/2389>. Consultado el 20/2/2015.
- Suárez Navas, Liliana (2007) "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos". Ponencia presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo Humano. Universitat de Valencia-CEIM.
- Urciaga, José (2006) "Remesas, migración y desarrollo regional. Una panorámica", en *Análisis Económico*, Azcapotzalco, Vol. 21, N° 46, pp. 2-21.
- Velázquez, Guillermo y Gómez Lende, Sebastián (2004) "Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del XX" en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* [En línea], N° 9. Disponible en <http://alhim.revues.org/432> Consultado el 2/3/2015.

Tercera Sección

Experiencias Nacionales y Regionales

**Capítulo VI: La participación de las
ciudades intermedias en el escenario
internacional: aspectos distintivos de
la dinámica exhibida por Rosario y
Rafaela**

**Dra. Miryam Colacrai, Mag. Anabella Zalazar y Lic.
Natalia Aquilino**

Introducción⁵⁷

El abordaje de las ciudades y su internacionalización, nos remite necesariamente a contextualizar este análisis en el marco de la globalización – como proceso- y del crecimiento inusitado de las relaciones que se producen entre segmentos sociales de diferentes estados que se han instalado como características distintivas del escenario internacional de los últimos treinta años. Resulta, entonces, que hay más globalización porque las fronteras se hacen cada vez más porosas pero, a la vez, el incremento de las vinculaciones a todo nivel a través de una multiplicidad y diversidad de canales- particularmente los que pertenecen a la sociedad de la información y de las comunicaciones- son estímulos permanentes del proceso de globalización.

Globalización, regionalización y descentralización resultan claves a la hora de entender el rol que han ido cobrando las ciudades, y que, sumados a otros actores no estatales van perfilando un sistema internacional que adquiere una conformación multicéntrica. Combinados con las diversas fuerzas que se ejercen desde cada nivel y actor, hacen más notorios los rasgos de la “complejidad” en las relaciones internacionales y de los efectos que todo ello trae aparejado respecto de la autoridad (Rosenau, 1990).

El fenómeno subnacional y la relocalización de la autoridad desde lo local, lo provincial y regional han ido desdibujando el rol que ejercía el Estado (en su versión decimonónica) en las relaciones internacionales y hoy estamos asistiendo a un proceso de redefinición de sus funciones.

Los ciudadanos se perciben a sí mismos desarrollando su vida diaria en un escenario de “estatalidad múltiple”. El despliegue de formas alternativas de *governance* económica, generadas través de las organizaciones intermedias y de la creación de las asociaciones y redes públicas y privadas, permite a las ciudades y regiones incidir sobre los procesos que determinan la acumulación de capital y, de esta forma, optimizar sus ventajas competitivas y favorecer el desarrollo económico.

Dicho esto de manera muy sintética ya que existen trabajos previos en los que hemos realizado consideraciones más profundas, desde lo teórico y conceptual⁵⁸ el capítulo que aquí presentamos estudia los casos de Rosario y Rafaela, en su condición de ciudades intermedias.

⁵⁷ El aporte de la autora Anabella Zalazar refleja, en parte, su tesis de Maestría que lleva por título "Internacionalización de las ciudades y cooperación descentralizada: su relevancia como herramienta de políticas públicas para el desarrollo local. La proyección internacional de la ciudad de Rosario en el período 2003-2013" (Zalazar, A. 2014). La contribución al estudio de la autora Natalia Aquilino corresponde al caso de Rafaela.

⁵⁸ Ver Colacrai, Miryam (1998, 2010 y 2013)

Como esta obra colectiva se focaliza en la consideración de la gestión internacional de municipios o ciudades intermedias, simplemente haremos una semblanza genérica sobre lo que este concepto pretende abarcar y luego nos dedicaremos a los dos casos mencionados. Los aspectos a desarrollar cubren la contextualización geográfica, un arco temporal predominantemente situado desde los años noventa en adelante –aunque se señalan algunos hitos históricos previos- y cuestiones institucionales y funcionales así como también una serie de reflexiones acerca de la inserción internacional que cada una de estas ciudades puede exhibir. A modo de conclusión se presentan algunas proyecciones o tareas por realizar.

Ciudades intermedias con inserción internacional. Balances y desafíos entre lo local y lo global. Los casos de Rosario y Rafaela.

El concepto de “ciudad intermedia” induce a realizar comparaciones con diversas jerarquías de ciudades, optando por combinar una serie de factores que toman en cuenta, primariamente, el tamaño de su población⁵⁹. Estas ciudades que concentran población procedente del interior de los países, suelen configurar áreas metropolitanas importantes para su región geográfica próxima. De allí que, sea tanto o más importante el rol y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior.

Las ciudades intermedias articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. Son centros servidores de bienes y servicios especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios ya sean asentamientos urbanos y rurales cercanos, sobre los que ejerce cierta influencia. Las ciudades intermedias han adquirido un papel protagónico en la nueva geografía económica. Más allá de su tamaño medio relativo, lo importante es que se están constituyendo en nodos con creciente capacidad de articulación de procesos socioeconómicos y políticos con respecto a su región de influencia y a los principales centros de decisión, en la medida que logran vincularse y participar activamente en su región y en espacios internacionales, tal el caso de las ciudades de Rosario y Rafaela, con sus particularidades. Derivan su importancia de la posición y de la manera como se

⁵⁹Los rangos varían según los contextos: en Europa por ejemplo, el rango se delimita entre 20.000-500.000 habitantes, en el contexto americano el rango suele situarse entre 200.000-500.000 habitantes, en Argentina entre 50.000 y 1.000.000 habitantes (Bellet Sanfeliu; SpositoBeltrao, 2009)

articulan con el sistema urbano para insertarse globalmente, y del liderazgo que logren ejercer en su contexto regional y la proyección nacional e internacional. Tienen además la capacidad de generar externalidades positivas, sin llegar al congestionamiento económico, social y ecológico que caracteriza a los grandes centros urbanos.

Rosario: su ubicación en el espacio nacional y regional. Rasgos salientes de su desempeño socioeconómico.

Rosario es la mayor ciudad de la provincia de Santa Fe, República Argentina. Ubicada en la zona sur de dicha provincia, es cabecera del Departamento homónimo y centro del Área Metropolitana Rosario.⁶⁰ Se encuentra en el centro-este del territorio nacional, sobre la margen derecha del río Paraná, ocupando un lugar estratégico dentro del Mercosur, como un punto clave del Corredor Bioceánico que va desde el Atlántico (Brasil y Uruguay) hasta el Pacífico (Chile), y de la hidrovía del río Paraná que une al extenso territorio del litoral y el norte argentino con Bolivia, Paraguay y Brasil.

Está ubicada en el centro de la región agroindustrial del país y se conecta con el resto de la provincia y del país por medio de una vasta red de comunicaciones terrestres que la convierten en el centro geoestratégico de negocios de la región. Cuenta con aeropuerto, una red ferroviaria para transporte de carga y de pasajeros y el puente Rosario-Victoria, conexión vial vital tanto para la economía y el transporte de mercaderías como para el desarrollo del turismo regional. Dicho puente tiene valor geoestratégico como conexión del Corredor Bioceánico, lo que afirma la posición de Rosario en el Mercosur y potencia la importancia del complejo industrial, agrícola-ganadero y portuario que tiene como centro a la ciudad.

Rosario aporta el 50% del total del Producto Bruto provincial y el 5% del PBI a nivel nacional. Genera el 53% del empleo de la provincia y se encuentran radicadas en ella el 62% de los establecimientos industriales santafesinos. Las principales actividades productivas son de los siguientes sectores: Industria alimenticia, industria metalmecánica, comercio y finanzas y otras actividades productivas.

La industria alimenticia es la principal, con el 21% de la actividad. Rosario y su zona cuentan con el complejo aceitero más importante del país. Este complejo representa el

⁶⁰ El Área Metropolitana Rosario (AMR) expresa un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades ubicadas al sur de la provincia de Santa Fe. Están comprendidas en ella (ordenadas alfabéticamente) Acebal, Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fighiera, Fray Luis Beltrán, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Puerto General San Martín, Ricardone, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Timbúes, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla.

50% de la capacidad de molienda y el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país. La industria metalmecánica representa el 18% de la actividad y Rosario es una de las regiones del país con mayor presencia de industrias de maquinaria agrícola reuniendo el 11% del total de empresas de la provincia. Asimismo, están radicados el 17% de los establecimientos de fabricación de productos mecánicos de toda la provincia y el 26% de los de maquinaria y equipos.⁶¹

También se localizan en la ciudad y su zona de influencia empresas petroquímicas, papeleras, madereras, textiles y plásticas. El 63% de las empresas de la zona son pequeñas y medianas. Cabe destacar, además, la presencia de grandes empresas, muchas de ellas multinacionales, situadas en poblaciones aledañas a la ciudad.

Rosario cuenta con un importante complejo portuario dedicado fundamentalmente al comercio internacional de cereales, oleaginosos y aceites que mueve alrededor de U\$S 6.472 millones en concepto de exportaciones y unos U\$S 835 millones de importaciones anuales aportando el 68% de las exportaciones de aceites vegetales del país, el 85% de los embarques de subproductos y el 47% de los embarques de granos.

En la Bolsa de Comercio de Rosario funcionan el Mercado de Valores, el Mercado a Término y el Mercado Disponible, estos últimos de cereales. El Mercado de Valores representa aproximadamente el 10% del total de valores transados en el país, que lo posiciona como el segundo mercado más importante. En él se realizan operaciones que rondan los \$786 millones al año. El Mercado a Término es, junto con el de Buenos Aires, el más importante del país. El volumen de operaciones supera los 103.000 contratos (2,6 millones de toneladas de granos aproximadamente), siendo los productos más importantes, la soja, el trigo y el maíz.

Dado el amplio liderazgo en exportaciones agroindustriales, por presencia de empresas productoras de alimentos, de equipamiento gastronómico y de maquinaria agrícola que son líderes nacionales y fuertemente competitivas a escala internacional, por las dinámicas de incorporación tecnológica a la producción y el contexto institucional de apoyo, la Región Rosario se constituye en el primer centro agroindustrial del país. Las ramas de actividad más representativas del sector terciario son Inmobiliarias, Empresariales y Financieras, Turismo, Hotelería y Gastronomía, Comercio por mayor y menor, Transporte y Comunicaciones. Su tejido empresarial muestra una diversidad de

⁶¹ Información disponible en http://www.rosario.gov.ar/sitio/caracteristicas/industria.jsp?nivel=Ciudad&ult=Ci_3, consultado el 11/2/2013

escalas. Las pequeñas y medianas empresas locales, con una presencia destacada en el sector industrial, poseen un reconocido *knowhow* en el procesamiento de los recursos regionales. Asimismo, la cantidad y calidad de los recursos humanos de la zona permiten el despliegue de actividades tecnológicas, como la producción de software, equipamiento informático, la biotecnología aplicada tanto al campo de la alimentación como de la salud, la industria electrónica, la automatización de procesos, así como tecnologías de información aplicadas a las producciones agroindustriales. Ocupa, también, un lugar reconocido en el ámbito de la cultura.

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, la población total de la ciudad es de 948.312 habitantes⁶² (en 2014 las estimaciones arrojan 964.833 habitantes). En porcentajes, predominan las mujeres, que representan el 52.5%.

El proceso de descentralización de la ciudad comenzó en el año 1995 del que surgió la nueva reorganización territorial de la ciudad en seis distritos: Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur.

Dada su condición de ciudad intermedia es posible establecer cierto paralelismo con Porto Alegre (Brasil), Guadalajara (México), Curitiba (Brasil), Barcelona (España) o Medellín (Colombia), porque más allá del análisis de factores demográficos presentan características similares de gestión de gobierno⁶³, de actividades de internacionalización, de un importante trabajo en cooperación descentralizada y una fuerte apuesta al desarrollo local como motor de desarrollo social. Con todas estas ciudades, Rosario mantiene relaciones de cooperación, comparte experiencias de gobierno y participa en redes de ciudades.

Por lo expuesto, dentro del variado elenco que conforman las ciudades intermedias, la ciudad de Rosario tiene hoy un lugar ganado en el concierto internacional.

La participación en redes de ciudades como Mercociudades, en foros como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), las acciones de cooperación internacional y partenariado, la

⁶² Si se toma la región del Gran Rosario, la cifra asciende a 1.198.528.

⁶³ Estas ciudades tienen similitudes en factores como la planificación urbana, entendida como un proceso que permite ordenar y construir ciudad, poniendo el espacio urbano y social en el tiempo, considerando que la ciudad es una construcción compleja en el tiempo y que su transformación debe establecerse a partir del consenso de los que la habitan diariamente para proyectar objetivos comprometidos con el futuro. Otra de las características que comparten estas ciudades es haberle asignado gran importancia al planeamiento estratégico para la gestión del desarrollo urbano. Asimismo han sido reconocidas en el ámbito internacional por presentar propuestas muy creativas respecto de las problemáticas urbanas, políticas sociales, económicas, medioambientales y culturales de la ciudad.

exitosa participación en el Programa URB-AL⁶⁴ y la incursión en relaciones internacionales con otros estados subnacionales – para mencionar algunos- ha posicionado a la ciudad como un referente en cooperación internacional e internacionalización de ciudades.

El Modelo de Desarrollo Local de Rosario.

El análisis del desarrollo en la ciudad de Rosario, muestra la evolución temporal de una política de desarrollo endógeno y la consolidación de un proyecto político local. La política de desarrollo comienza a configurarse en los años 90, como respuesta a los procesos de ajuste que por esos tiempos sufría la ciudad y toda su zona de influencia debido a la alta desocupación que había, la migración de trabajadores desocupados que llegaba a la ciudad y la desarticulación del tejido productivo (Madoery, 2008: 108-117). A pesar de este panorama, la ciudad trabajaba en obras de infraestructura que cambiarían su geopolítica y la economía local, como el Puente Rosario-Victoria y la Hidrovía Paraná-Paraguay. También la instalación de General Motor y otras inversiones privadas en los complejos oleaginosos y los puertos, la aparición de un núcleo de empresas tecnológicas y de servicios informáticos, comenzaban a mostrar un nuevo mapa productivo, que permitió un re-despliegue de la economía territorial que agregaba valor al modelo productivo agropecuario (Madoery, 2008: 109).

En el desarrollo y mantenimiento de esta política de desarrollo local, el gobierno municipal tuvo un liderazgo que contribuyó a su búsqueda de autonomía. Tuvo que hacer frente a la búsqueda de soluciones locales que no podían ser atendidas desde instancias superiores y lidiar con el hecho que el partido gobernante en el municipio tenía raíces locales y difería de los partidos que gobernaban la provincia y la nación.

A través de herramientas como la Planificación Estratégica, la descentralización de la administración pública, la participación ciudadana y el presupuesto participativo, el

⁶⁴Programa URB-AL: programa horizontal de cooperación descentralizada de la comisión Europea dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América latina, que tuvo como objetivo general contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de las poblaciones, así como el desarrollo equitativo de los centros urbanos. Los objetivos centrales fueron multiplicar los intercambios de conocimientos, de experiencias y de técnicas. Estos intercambios permitieron a los actores locales desarrollar su capacidad para hacer frente a las exigencias planteadas por el fenómeno de urbanización acelerado registrado en el transcurso de las últimas décadas. Para ello se persiguió desarrollar una asociación directa y durable entre socios locales a través de encuentros e intercambios, con un acento particular en la transferencia de conocimientos y experiencias, a través de encuentros bienales, redes temáticas y proyectos comunes. Una red temática es una agrupación de entidades locales de la Unión Europea y América latina, movilizados alrededor de un tema prioritario de la problemática urbana.

énfasis puesto sobre las políticas de salud, niñez y cultura, la recuperación de espacios públicos, se forjaron políticas orientadas a reconstruir vínculos sociales que habían sido afectados por la crisis, y a fortalecer marcos institucionales que otorgaron mayores márgenes de gobernabilidad al proceso local.

En esta etapa se crean la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario⁶⁵, el Polo Tecnológico Rosario⁶⁶ y el Fondo de Emprendimientos Productivos del Concejo Municipal, conformando algunos de los grupos de articulación público-privada como un rasgo saliente del estilo local de gestión del desarrollo de la ciudad.

De esta manera, e impulsado por la mejora en la economía partir del año 2002, se fue configurando una política de desarrollo endógeno más integral, que permitió que Rosario apareciera en la economía argentina como un centro geográfico preponderante de la producción agroindustrial del país. En el marco de este crecimiento económico, se hizo foco sobre los valores solidarios y de compromiso social y se los trabajó a través de las políticas sociales de salud, la instalación de centros barriales de salud, los centros Crecer, el programa de Agricultura Urbana (desarrollado con aportes de cooperación italiana), o el programa de regularización de asentamientos urbanos, fortaleciendo la densidad institucional atendiendo no sólo lo productivo, sino también el desarrollo urbano del territorio. La puesta en marcha de numerosos programas público-privados, público-públicos y público-privado-científico, contribuyeron en gran medida al fortalecimiento institucional.

⁶⁵La Agencia de Desarrollo Región Rosario (ADERR) es una Asociación Civil sin fines de lucro, con personería jurídica habilitada por Resolución N° 237/02 de la I.G.P.J. de la Provincia de Santa Fe - Argentina. Su misión es establecer un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de la Región a partir de fortalecer la productividad y competitividad de las empresas mediante la prestación de servicios y la gestión de políticas de desarrollo con equidad social y sustentación ambiental. Política Institucional: De puertas abiertas hacia toda la Comunidad, especialmente lo vinculado al Sector Productivo Regional, valoriza: la concertación, el crecimiento de la economía real, la competitividad empresarial, la gestión sobre bases, sustentables, la equidad social y la creatividad y la innovación para el progreso general. Su marco Institucional es la Ley Nacional N° 25.300 de Fomento de las Pymes, y, a la vez, integra la Red de Agencias de Desarrollo Productivo de la SEPyme. Su integración es mixta, público-privada, con mayoría privada y más de 70 Entidades Asociadas. Su alcance Regional es el sur de la provincia de Santa Fe, área en la que se promueve la articulación con un sistema de Corresponsalías locales vinculadas al objetivo promocional perseguido. Entre los antecedentes que motivaron la constitución de la Agencia de Desarrollo Región Rosario encontramos su inclusión como objetivo a cumplir por parte del Plan Estratégico Rosario (PER), como herramienta para contribuir al desarrollo armónico y sustentable de la Región. Información disponible en <http://www.aderr.org.ar>.

⁶⁶Se constituyó el 8 de setiembre del año 2000, entre la Municipalidad de la Ciudad de Rosario, el gobierno de la Provincia de Santa Fe, el Concejo Municipal de la Ciudad de Rosario, la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Austral, la Fundación Libertad y las empresas BLC SA, Grupo Consultar y Grupo Tesis. Firmaron un documento para promover el desarrollo, constituyeron el POLO TECNOLÓGICO ROSARIO, con la primera impronta del sector de las tecnologías de la información.

El Plan Estratégico de la ciudad de Rosario.

En agosto de 1995⁶⁷ la ciudad de Rosario se incorporó como miembro pleno del CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), con sede en la ciudad de Barcelona. A partir de entonces, comenzaron los primeros estudios tendientes a impulsar en Rosario un Plan Estratégico, siguiendo experiencias exitosas realizadas en otras ciudades europeas y latinoamericanas. Podemos ver aquí cómo la participación de la ciudad en redes de ciudades, y la experiencia de otros gobiernos locales en este tema, le permitió al gobierno municipal, vislumbrar la necesidad y la importancia de la planificación estratégica⁶⁸. De este modo, el Plan Estratégico Rosario (PER) comenzó a tomar forma y en 1998 se presentó oficialmente.

Se tenía como premisa que las ciudades debían ser vistas como los puntos focales del desarrollo, y que como consecuencia de ello, las políticas de planeamiento territorial y desarrollo de las ciudades deben ser diseñadas e implementadas no sólo en términos locales, sino en el amplio contexto del espacio comunitario. Por otro lado, aparecían las redes de colaboración como las nuevas formas de organización y vinculación territorial en todos sus niveles, dando lugar a un nuevo tipo de regionalización: la constitución de redes transnacionales de ciudades, dentro de un espacio regional donde se comenzaba a ver la integración y el relacionamiento horizontal de unidades territoriales diversas. Ya en 1995 Rosario había sido ciudad fundadora de la Red Mercociudades, estrategia que la posicionaba en un nuevo y creciente escenario de internacionalización, mostrándola como una firme impulsora de estas experiencias de articulación y cooperación.

⁶⁷ Plan Estratégico Rosario 1998, disponible en http://www.perm.org.ar/per98/per_98.pdf, consultado el 01/09/2012

⁶⁸ Se convocó para ello a investigadores, especialistas universitarios, técnicos municipales y expertos de algunas instituciones representativas de la ciudad, para el análisis de la conformación del plan estratégico. Para ello se contó con el compromiso del Honorable Concejo Municipal, la Universidad Nacional de Rosario, el Arzobispado de la Ciudad, ocho de las organizaciones empresarias más representativas, los tres medios de comunicación de mayor incidencia, cuatro organizaciones sindicales locales y los Entes Administradores del Puerto y del Aeropuerto de Rosario. A ello se sumó el apoyo del Gobierno Provincial. El Plan Estratégico Rosario fue propuesto como un ámbito de reflexión colectiva sobre el futuro de la ciudad, donde los actores locales tendrían la posibilidad de integrar sus propios proyectos. Fue así que el municipio, junto a los principales dirigentes sociales, políticos y representantes de organizaciones de Rosario, asumieron la tarea de llevar adelante este proyecto. Por primera vez, la discusión sobre el futuro de la ciudad era concebida como un compromiso de todos, y se reconoció explícitamente la necesidad de contar con un plan que trascendiera en el tiempo, más allá de una gestión.

La internacionalización de la ciudad de Rosario. Participación en redes y espacios multilaterales ¿Acciones o políticas para la inserción externa?

La ciudad de Rosario ha jugado fuertemente su carta de internacionalización como el resultado de la combinación de varios factores: su condición de ciudad central, o ciudad base de la región metropolitana por su población, su superficie, su infraestructura, el entramado de actividades productivas y de servicios, la capacidad de ser ciudad proveedora de oferta académica en todos sus niveles con un alto reconocimiento nacional e internacional, y por las condiciones institucionales de gobernabilidad facilitadas por una sucesión de gobiernos del mismo signo político, que han reconocido en la estrategia de internacionalización un factor coadyuvante para el desarrollo de la ciudad.

La descentralización funcional de la administración municipal, permitió rediseñar el mapa estructural de la ciudad y otorgarle una mejor operatividad a los distintos estamentos municipales, a fin de mejorar la calidad de atención de los requerimientos de los ciudadanos. Así la descentralización se convierte en un instrumento clave para la puesta en marcha de sus propias estrategias y posibilidades de desarrollo. Y, como sostiene Mina (2004:34) la práctica activa y directa dentro del ámbito de la cooperación internacional se configuraría como un factor clave de la estrategia de inserción externa del actor subnacional.

Es conocido que las ciudades capitales, o las denominadas ciudades globales, a las que constantemente y en función de los flujos de los que son origen y destino (financieros, comunicacionales, tecnológicos, en materia de infraestructuras, diplomáticas, etc.) se les presentan opciones y ofertas de todo tipo. En el caso de ciudades intermedias y que, además, no son capitales de provincia tal como ocurre con Rosario, se requiere que el gobierno municipal esté atento a las oportunidades que ofrece la cooperación internacional tanto bilateral como multilateral. Conviene que ello se haga a partir de objetivos estratégicos predeterminados y que le permitan a la ciudad mostrar su capacidad de vinculación internacional, y con ella, sus posibilidades de asociación y cooperación con éstos.

En ese sentido, podría decirse que Rosario ha llevado adelante acciones de gestión internacional surgidas, en muchos casos, de acciones endógenas, coordinadas por el gobierno local desde la Dirección de Relaciones Internacionales con vistas a la participación en proyectos y programas de carácter internacional. Asimismo esa participación le ha inyectado una buena dosis de inercia para su continuidad.

La Municipalidad de Rosario creó la Dirección de Relaciones Internacionales en el año 1991. En aquellos momentos, las acciones de relaciones internacionales de la Municipalidad se reducían a algunos hermanamientos⁶⁹ y a la atención de las necesidades protocolares del gobierno municipal, como las misiones diplomáticas, ya que aún no se llevaban adelante acciones de cooperación. Un gran impulso al relacionamiento externo de la ciudad se daría entre los años 1995 y 2003 y el gran salto hacia la internacionalización de la ciudad, se produjo al formar parte de la red Mercociudades.

Asimismo, se comenzó a trabajar en un importante proyecto de cooperación internacional entre España y Rosario, que se concretaría en el actual Complejo Cultural Parque de España⁷⁰, el cual continúa siendo hoy uno de los proyectos de cooperación internacional más emblemáticos de la ciudad, por sus implicancias urbanísticas, científicas, educativas y culturales. La obra, está integrada por el Centro Cultural / AECID⁷¹, el Colegio Internacional Parque de España y el Centro de Estudios Históricos e Información Parque de España (CEHIPE).⁷²

⁶⁹ Los Hermanamientos son acuerdos de colaboración solidaria entre ciudades y/o regiones que comparten características, vínculos históricos o problemáticas comunes orientados a promover acciones y proyectos en áreas de gestión urbana como cultura, desarrollo económico local, servicios públicos y políticas sociales. En este sentido, la Dirección General de Relaciones Internacionales articula acciones, junto a organizaciones de ambas contrapartes que apoyan el hermanamiento, de identificación de problemáticas comunes y ámbitos posibles de trabajo conjunto. Los primeros hermanamientos se firmaron con Haifa (Israel), Alessandria (Italia) y Bilbao (España), en 1988, Pireo (Grecia), Santiago de Cuba (Cuba), Monterrey (México) y Asunción (Paraguay) en 1993, Porto Alegre (Brasil) y Valparaíso (Chile) en 1994. Luego se sumaron Shanghai (China) en 1997, Santo Domingo (República Dominicana), Caracas (Venezuela), Dakar (Senegal), Montevideo (Uruguay), Manizales (Colombia) y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 1998, Medellín (Colombia), Cuenca (Ecuador) y Kuwait en el 2011. Se ha concretado en 2013 el hermanamiento con la ciudad de Torino, Italia, Información disponible en <https://www.rosario.gov.ar/mr/mri/www/programa-ciudad-ciudad/acuerdos-de-hermanamiento#12>, consultado el 26/03/2014.

⁷⁰ Es una institución sin fines de lucro, dedicada a la difusión de las expresiones más contemporáneas del arte y la cultura iberoamericanas. Su modelo de gestión, público-privado con participación de un gobierno extranjero, constituye una exitosa experiencia de cooperación internacional. Dependiente en sus primeros años de una Fundación integrada por el Gobierno Español, la Municipalidad de Rosario y la Federación de Asociaciones Españolas de la Provincia de Santa Fe, se rige actualmente por un nuevo convenio firmado en 2002 por el gobierno municipal y la Agencia Española de Cooperación Internacional, de cuya red de centros forma parte. Funciona en un complejo edificado a orillas del río Paraná conformado por un teatro de 500 localidades, una sala de conferencias, tres galerías de exposición y una videoteca con archivo de publicaciones. Información disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=1850>, consultado el 12/10/2013

⁷¹ La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es el principal órgano de gestión de la Cooperación Española, orientada a la lucha contra la pobreza y al desarrollo humano sostenible. Según su Estatuto, la Agencia nace para fomentar el pleno ejercicio del desarrollo, concebido como derecho humano fundamental, siendo la lucha contra la pobreza parte del proceso de construcción de este derecho. Para ello sigue las directrices del [IV Plan Director](#), en consonancia con la agenda internacional marcada por los [Objetivos de Desarrollo del Milenio \(ODM\)](#) y con atención a tres

De esta manera la sinergia internacional-local comenzaba a perfilarse. Por un lado surgía Mercociudades, primera red de ciudades de la región; por otro, la ciudad se adentraba al mundo de la cooperación internacional, especialmente la europea, dado que era un momento en que había grandes flujos de cooperación española y europea hacia América Latina.

Los primeros pasos en cooperación internacional- y podríamos decir, los más importantes- comenzaron con España, específicamente con la AECID (por aquel entonces AECI) llevándose a cabo diferentes proyectos de cooperación en el área de empleo, asistencia técnica, etc. Casi simultáneamente comenzaban algunos proyectos de cooperación con Italia.

La visualización de la Unión Europea como un actor dinámico de la cooperación con nuestra región, abría posibilidades de mantener vínculos políticos, comerciales y culturales. En este marco, un proyecto de cooperación en salud fue aprobado por la Comisión Europea, y el entrenamiento con misiones técnicas que vinieron de Europa, significaron para la Municipalidad de Rosario el inicio de vínculos que serían claves para sus relaciones internacionales futuras de cooperación. Para entonces, Rosario fue una de las primeras ciudades argentinas en ganar proyectos de cooperación con la Comisión Europea, con montos realmente significativos. Esto propició que a fines de 1998, ante el surgimiento del programa URB-AL, se impulsara fuertemente a la ciudad hacia la internacionalización a través de la cooperación descentralizada y de la activa participación del gobierno local en dicho programa. De las 15 redes que conformaron el Programa URB-AL, Rosario fue elegida para coordinar la Red N° 7, de Control y Gestión de la Urbanización⁷³.

elementos transversales: la perspectiva de género, la calidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural. La AECID está adscrita al [Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación](#) a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI). La Agencia es el órgano ejecutivo de la Cooperación Española, y enmarca su objeto dentro de sus prioridades: el fomento del desarrollo y del equilibrio en las relaciones internacionales, la prevención y atención de situaciones de emergencia, la promoción de la democracia y el impulso de las relaciones con los países socios. Para ello, cuenta como instrumentos la cooperación técnica, la cooperación económica y financiera, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo y sensibilización social. Junto a sus socios, trabaja en más de 30 países a través de su red de Oficinas Técnicas de Cooperación, Centros Culturales y Centros de Formación. Información disponible en <http://www.aecid.es/es/aecid/>, consultado el 10/06/2012

⁷²Para comprender la magnitud de esta obra, proyecto del notable arquitecto catalán Oriol Bohigas, cabe destacar que solamente la obra arquitectónica asciende a la suma de 30 millones de dólares, a los que habría que agregar una suma aproximada a valores históricos de un millón y medio de dólares anuales, considerando los aportes promedio de ambas partes desde 1995 hasta nuestros días. Entrevista con el Mg. Sergio Barrios, Director General de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario. Agosto de 2013

⁷³ A partir de una convocatoria de propuestas, la ciudad de Rosario fue seleccionada por la Comisión Europea para Coordinar la Red Nro. 7 “Control y Gestión de la Urbanización”. El resto de las redes y las

La inserción de la ciudad en el programa mencionado facilitó no sólo el relacionamiento con otras ciudades participantes, sino que también favoreció las relaciones bilaterales con ciudades europeas y latinoamericanas con las que se habían comenzado conexiones políticas. El 80% de la cooperación internacional que tenía el municipio en ese momento, provenía de las relaciones con ciudades que participaban del programa URB-AL y el 20% restante con socios de Mercociudades.

Como ya mencionáramos, Rosario ha sido fundadora y protagonista de la Red de Mercociudades⁷⁴, la red más importante del Mercosur, y ha participado activamente del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, el cual refleja la opinión de los gobiernos de escala subnacional en el proceso de integración regional.

En 1995 la ciudad se incorporó a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Dicha entidad tenía por ese entonces una delegación para el Cono Sur y luego pasa a constituirse una delegación regional para América Latina. En 1996, la ciudad de Rosario ocupa la vice-presidencia del organismo. Otra pertenencia significativa se registra en el ámbito del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) en el cual se ejerció la presidencia por dos períodos y se integró su Consejo rector en otros momentos.

Se halla inserta, además, en el espacio Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos ante la comunidad internacional, en la que integra el Consejo Mundial y coordina la Comisión de Planificación Estratégica Urbana. Forma parte del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), y de Ciudades Unidas contra la Pobreza y la Red de Cooperación Local de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Latinoamérica y Caribe. El Programa Ciudad-Ciudad, coordina el conjunto de relaciones que posee con

ciudades que ejercieron la coordinación de cada una de ellas fueron: Red N° 1 “Droga y Ciudad”, Municipalidad de Santiago de Chile, Red N°2 “Conservación de los contextos históricos urbanos”, Provincia de Vicenza, Italia, Red N°3 “La democracia en la ciudad” Ville d' Issy-Les- Moulineaux (Francia), Red N°4 “La ciudad como promotora del desarrollo económico”, Ayuntamiento de Madrid, España, Red N°5 “Políticas sociales urbanas”, Municipalidad de Montevideo, Uruguay, Red N°6 “Medio ambiente urbano”, Málaga, España, Red N°7 “Gestión y Control de la Urbanización”, Rosario, Argentina y Red N°8 “Control de la movilidad urbana”, Stuttgart, Alemania.

⁷⁴Los primeros días de diciembre de 2014 se realizó en Rosario la XIX Cumbre de la Red Mercociudades. Esta edición de la Cumbre se planteó como lema “La contribución de las ciudades al proceso de ampliación de los derechos ciudadanos en el marco de la integración regional”. La ciudad también fue elegida como sede de la Secretaría Ejecutiva de la red para el período 2014/2015

otras ciudades y regiones, formalizados mediante dos tipos de convenios, los Acuerdos de Hermanamiento y los Acuerdos de Cooperación Bilateral.

El perfil de la cooperación internacional que exhibe Rosario se expresa sintéticamente en el Cuadro I tomando en cuenta las fuentes bilaterales y multilaterales que han sostenido proyectos –en ejecución o finalizados- y las áreas de trabajo o cuestiones específicas desarrolladas.

Cuadro 1: Acuerdos de cooperación internacional de la ciudad de Rosario

Bilaterales	
Cooperación Española	AECI
Cooperación Francesa	CNFPT
Cooperación Alemana	GTZ, FES
Cooperación Japonesa	JICA
Cooperación Canadiense	IDCR
Cooperación Israelí	MASHAV
Cooperación Italiana	
Multilaterales	
Naciones Unidas (sistema)	ONU
Organismos de cooperación financiera	BID
Cooperación de bloques regionales	Unión Europea (EuropeAid, URB-AL)
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Áreas de trabajo según fuente de cooperación	
Descentralización Municipal	AECI
Planeamiento Estratégico Urbano	AECI
Tercera Edad	AECI / Región Autónoma Asturias / Región
Microemprendimientos y Promoción del Empleo	AECI / Región Autónoma de
Conformación del Área Metropolitana y	AECI / BID
Capacitación de Funcionarios Municipales	AECI / JICA / MASHAV / Región Autónoma de
Inclusión Social de Personas con Discapacidades	EuropeAid
Medio Ambiente	Cooperación Francesa / Cooperación
Atención al Público y Calidad de Servicios	Cooperación Francesa, CNFPT
Ingeniería de Capacitación. Proyecto	Cooperación Francesa, CNFPT
Sistema integral de Promoción y Apoyo a PyMEs	Cooperación Alemana, Fundación Friedrich
Construcción de Viviendas por Ayuda Mutua	UE / Cooperación Alemana / Fundación Deswos
Infancia	UNICEF / UNESCO / Ayuntamiento de Roma
Droga y Ciudad	URB-AL / UE
Juventud	URB-AL / UE / Cooperación Alemana, GTZ /
Gestión y Control de la Urbanización	URB-AL / UE
Sistema de Información para la Gestión Urbana	URB-AL / UE
Interfase Ciudad/Puerto. Recuperación de Áreas	URB-AL / UE
Instrumentos de Redistribución de Renta Urbana	URB-AL / UE
Acceso al Suelo y Vivienda Social	URB-AL / UE
Estructuras Intermunicipales y Cooperación	Cooperación Francesa /
Igualdad de Oportunidades entre Varones y	Cooperación Alemana, FES / URB-AL-UE
Capacitación en Oficinas	Gobierno del País Vasco / OIT

Capacitación y Formación Profesional	OIT
Género, Empleo y Ciudadanía Activa. Centros Locales de Ciudadanía. Inserción Socio Laboral	URB-AL / UE
Salud Pública, Proyecto/Acción. Recorridos de	URB-AL / UE
Gobernabilidad	PNUD
Agricultura Urbana	PGU / NU
Infraestructura Hospitalaria	Cooperación Italiana / Ayuntamiento de
Salud Integral de la Mujer	Ciudades Unidas Contra la Pobreza / OMS
Ciudades Saludables	OPS
Lucha contra la Pobreza	URB-AL – UE
HIV	Fondo Global NU
Agencia Regional de Desarrollo	Cooperación Italiana
Políticas Sociales Urbanas	URB-AL - UE
Seguridad Ciudadana	Cooperación Canadiense / URB-AL – UE
Sociedad de la Información	URB-AL – UE / JICA
Financiamiento Local y Presupuesto Participativo	URB-AL – UE
Control de la Movilidad Urbana	URB-AL – UE

Fuente: Sitio Oficial de la Municipalidad de Rosario. <http://www.rosario.gov.ar/rrii>

De este cuadro se desprende, claramente, el predominio de las fuentes europeas de cooperación internacional en una variedad de proyectos y acciones, y dentro de ellas, el peso significativo que tiene el Programa URB-AL, como ya manifestáramos en páginas precedentes.

Asimismo, el trabajo continuo y con protagonismo en el espacio de las Mercociudades compartiendo y liderando *issue áreas* específicas, perfila claramente la mayor instancia de inserción internacional de la Ciudad de Rosario. Frente a ello cabe la pregunta si, además de necesario e importante es suficiente, habida cuenta de las potencialidades que tienen Rosario y su región circundante.

Rosario y su estructura institucional de gestión internacional ¿acorde con los desafíos y proyecciones futuras?

Las acciones y proyectos de cooperación internacional que lleva adelante la Municipalidad de Rosario son gestionados por la Dirección General de Relaciones Internacionales (desde 1991), a través de un equipo técnico encargado de generar, apoyar, promover y gestionar programas, proyectos y actividades de cooperación internacional. Esta depende directamente del Ejecutivo Municipal conjuntamente con el Instituto de la Mujer, la Dirección General de Comunicación Social, la Agencia Municipal de Seguridad Vial y el Servicio Público de la Vivienda y Hábitat. El resto de las reparticiones tienen el rango de Secretaría.

La principal función de esta Dirección es coordinar la estrategia de internacionalización de la ciudad, actuando en el marco de la agenda del Poder Ejecutivo, como soporte general de las diferentes dependencias municipales que esté llevando adelante alguna acción de internacionalización. Esto significa que, analizada desde la óptica de su funcionalidad se espera que sea transversal a toda la administración.

Ahora bien, si se ponderan convenientemente las diferentes responsabilidades asumidas en correspondencia con las acciones de gestión internacional, ya por acuerdos bilaterales y multilaterales, o en las instancias regionales donde la ciudad exhibe una clara inserción, resulta evidente que esta estructura organizativa dentro del marco del gobierno municipal es hoy día insuficiente.

Más paradójico resulta si se toma en cuenta que en los casi veinticinco años desde su creación y dada la complejización de los asuntos internacionales, no se haya producido una jerarquización de esta estructura organizativa atento, también, a las dimensiones del municipio, el nivel de recursos con que se cuenta y el posicionamiento geoestratégico de Rosario.

Realizada esta semblanza general, nos dedicaremos a continuación al desarrollo de los aspectos característicos de la ciudad de Rafaela, su posicionamiento y acciones internacionales.

La gestión internacional de Rafaela: cooperación y sinergia en la trama institucional⁷⁵

En los últimos años la ciudad de Rafaela ha sido objeto de estudios, presentaciones y debates tanto a nivel nacional como internacional. Creemos que muestra signos y condiciones relevantes para el análisis y la reflexión porque se lo percibe como ejemplo exitoso de desarrollo local, basado en el compromiso de los actores sociales en un marco de cooperación y sinergia institucional.

En estas páginas, vamos a concentrarnos en contextualizar brevemente el presente rafaélino para intentar luego caracterizar la política pública municipal en materia de gestión internacional en el período 1991-2014. Vamos a analizar sus factores diferenciales para perfilar las condiciones que garantizaron que se reconozca hoy como un caso y ejemplo de buena práctica para otros municipios. Finalmente, trataremos de identificar los desafíos a futuro para sostener y ahondar el enfoque de gestión

⁷⁵ Con base en Aquilino, Natalia y Santori, T. (2011). La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela. Revista Científica de UCES, Buenos Aires.

internacional del Municipio preguntándonos si ¿es posible crear o profundizar nuevas estrategias que permitan una mayor inserción de la ciudad en el contexto mundial?

Hacia una caracterización integral para Rafaela: contexto y presente.

Rafaela se encuentra ubicada en el centro oeste de la provincia de Santa Fe y cuenta con una población de 92.945 habitantes de acuerdo al Relevamiento Socioeconómico realizado por la Municipalidad de la ciudad en el año 2014. También, y de acuerdo a esa fuente de información, los indicadores sociales muestran una sensación general de bienestar y desarrollo humano:

- el desempleo alcanza al 7,1% de la población económicamente activa (PEA),
- el 92,1% de las viviendas se incluye en la categoría “casa”,
- el 2,4% de los hogares tiene algún miembro que asiste a comedores comunitarios,
- en el 15,4% de los hogares algún miembro está incluido en un programa de ayuda social,
- el 98,8% de los habitantes mayores de 10 años saben leer y escribir,
- el 75,9% de la población posee cobertura médica, y
- el 90% de los hogares tiene conexión a internet.

Desde el punto de vista de la estructura ocupacional, el sector que más emplea es el de servicios con 43% seguido por industria con el 27,1% y comercio con el 17,7%. El resto se dedica a la construcción (10%) y al sector agropecuario (2,2%). Cuenta con 2.092 establecimientos comerciales, siendo los más desarrollados en los últimos 15 años autoservicios mayoristas, cadenas de distribución y unidades de abastecimiento de consumo, redes comerciales regionales.

En cuanto al sector servicios, también vivenció un amplio desarrollo, contando en 2014 con 2.755 prestadores de servicios, entre los que se destacan: hotelería, sector inmobiliario, servicios informáticos, telefonía local, servicios agropecuarios, genética animal y genética de semillas.

El sistema productivo industrial está conformado por 432 unidades industriales, de las cuales 348 son microempresas, 77 corresponden a pequeñas y medianas empresas, y 7 a grandes empresas. El sector genera 7.798 puestos de trabajo en la ciudad y 2.243 en localidades limítrofes y el resto del país.

Rafaela, que representa el 52% de la población del Departamento Castellanos, cuenta con una PEA de 42.820 personas (47,2%), siendo ocupados plenos el 81,4%,

subocupados no demandantes 4,1%, subocupados demandantes 7,4% y desocupados el 7,1%.

Importancia de la trama público-privada.

Desde fines de los 80 y principios de los 90, la introducción de medidas neoliberales postuladas por el Consenso de Washington, produjo una transformación en la estructura social, política y económica del país. A escala local, estas transformaciones se tradujeron en un proceso de descentralización administrativa con el traslado de mayores competencias a las provincias y municipios, sin la transferencia de mayores recursos económicos. En este contexto, los municipios que históricamente se dedicaban a tareas administrativas de nivel local, tuvieron que modificar sus funciones.

En la década de los 90, Rafaela produjo un salto cualitativo caracterizado por una serie de factores como el nuevo rol del Estado Local y un nuevo método de gestión, la dinámica del sector empresario, la potenciación del trabajo conjunto entre los distintos sectores para la definición y ejecución de políticas de desarrollo, el acercamiento de los sectores público-privado-educativo y la existencia de liderazgos, los conocimientos acumulados en la etapa anterior y nuevos liderazgos políticos que se sumaron a los de mayor antigüedad (Costamagna, 1999).

Desde ese momento el gobierno local fue incorporando nuevos temas como el reordenamiento de la administración, la calidad de los servicios, la producción, el empleo, la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente, la infraestructura productiva, social y urbana. De esta manera, el Municipio pasó de ser un administrador de bienes y servicios públicos a convertirse en un gestor del desarrollo incorporando funciones nuevas con mayores requerimientos técnicos y profesionales.

Esta experiencia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, dio como resultado la creación de ámbitos para abordar temáticas específicas, algunos de los cuales fueron institucionalizándose a través de ordenanzas mediante las cuales se transfieren recursos de manera mensual. Podemos mencionar la aparición en la primera mitad de los 90 de las Federación de Entidades Vecinales, la Comisión Asesora Municipal de Entidades de Bien Público, la Comisión Asesora Municipal de Entidades de Discapacitados, la Comisión Asesora Municipal de Entidades Deportivas, la Comisión Asesora Municipal para la Promoción de la Cultura; ámbitos donde interactúan instituciones tanto públicas como de la sociedad civil.

Por otro lado, el sector privado a través del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR), una de las organizaciones más antiguas de la ciudad aparece como actor de una institucionalidad plenamente ligada al sector productivo de la ciudad. En este proceso, se fue construyendo una nueva forma de gestión basada en la articulación y cooperación público-privada, en la generación de liderazgos que conectaron e integraron la comunidad y la economía y en la coordinación de políticas y servicios empresariales.

Para dar cuenta de su representatividad podemos mencionar que, al cierre del ejercicio 2013-2014, contaba con 750 socios activos; 2 comisiones primarias permanentes, Comercio & Servicios e Industria; 5 comisiones temáticas de trabajo (Política Laboral, Ambiente y Energía, Política Tributaria, Turismo e Ingeniería, Innovación y Diseño); 4 espacios de responsabilidad social empresaria (RSE), Comisión de RSE, Programa IncluiRSE, Subcomisión de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad y RSE empresas⁷⁶. Hacia afuera de la actividad gremial privada, el CCIRR articula con el Estado Municipal en el Consejo Consultivo Social, Consejo de Seguridad Ciudadana, Mesa Operativa de Seguridad, Consejo Asesor del Trabajo, Consejo Regional de Planificación Estratégica, Rafaela Emprende, Aprender en la Fábrica, Comisiones de Hermanamiento; coordina el trabajo de los parques industriales Asociación Parque Industrial Rafaela (APIR) y el Parque de Actividades Económicas de Rafaela (PAER) y participa de la gestión de instituciones para el desarrollo local y empresarial como el Instituto Tecnológico Rafaela (ITEC), Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) y Fundación para el Desarrollo Regional (FDR). Además, articula con el Estado Provincial a través de la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) y con el Estado Nacional en diferentes espacios de propuesta de políticas⁷⁷.

Es preciso destacar que los ciudadanos rafaelinos han manifestado desde sus orígenes una fuerte vocación de trabajo, un dinamismo emprendedor y una arraigada capacidad

⁷⁶ Además cuenta con diferentes espacios de participación tales como Jóvenes Embajadores del CCIRR, Jóvenes Dirigentes y Foro de Presidentes. Por otro lado, agrupa más de 15 cámaras sectoriales: Comercio Exterior; Industriales Metalúrgicos; Pequeñas Industrias de la Región; Desarrolladores Informáticos; Ópticas; Empresas de Transporte Automotor Rafaela; Acopiadores de Cereales y Semillas; Inmobiliarias; Repuesteros; Construcción; Supermercados y Autoservicios; Agentes de Viajes y Turismo; Hoteleros, Bares y Afines; Diseñadores en Comunicación Visual; Asociación de Electricistas y Afines; y Empresas de Seguridad Electrónica.

⁷⁷ Tal es el caso del Programa “Mi Galpón” que nació como una iniciativa local fue incorporado por el Ministerio de Industria de la Nación en su agenda de beneficios y modos de financiar la iniciativa privada. Aquilino, N. et al, (Abril de 2014). [“Mi Galpón”: del nivel local a la agenda nacional](#). Buenos Aires: CIPPEC.

asociativa que trajo su correlato en el súbito crecimiento del tejido institucional en la década del 80. Así entonces, en menos de un cuarto de siglo surgieron más organizaciones que en los cien primeros años de vida de la ciudad. Si bien esta expansión institucional no implica garantía de perdurabilidad en el tiempo si es prueba de un grado avanzado de confianza en los mecanismos institucionales.

Con el transcurrir de los años muchas instituciones desaparecieron y otras han sobrevivido durante más de un siglo, habiendo tenido un crecimiento importante y con rasgos plurales particularmente en los últimos 35 años. Cerca de la mitad de las 300 entidades actuales, nacieron durante dicho periodo, nutriendo una trama institucional compleja y rica en espacios de participación para todo tipo de vocaciones (organizaciones benéficas, comerciales, deportivas, salud y recreativas) según datos del Censo Institucional llevado adelante por el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL, 2014).

Con todo podemos decir, siguiendo a Valle (2008), que si bien no existe en la ciudad un espacio formal y estructurado de diálogo público-privado, si existe la creencia entre los distintos actores (sectores educativo, privado y público) que el intercambio se da en un nivel informal y que debería institucionalizarse en torno a la idea de planificar el desarrollo del territorio. De esta manera, las fortalezas del diálogo que se ha establecido en torno al debate sobre el desarrollo local se basan más en la tradición de sus instituciones antes que en los procesos de planificación sistemática o de largo alcance impulsados por el Estado.

Esta característica de la articulación es reconocida por actores públicos⁷⁸ y privados pero todavía no ha sido objeto de planes de acción concretos para avanzar en una institucionalidad más acabada.

⁷⁸El Intendente Municipal Luis Castellano reconoció que “Si bien el diálogo público-privado es algo que nos ha diferenciado en Rafaela y en la región, siempre cuando no hay institucionalidad en las cosas, depende del humor político de quien le toque encabezar la dirigencia política en los organismos públicos o en las instituciones. A cualquiera de nosotros se le podría ocurrir que el diálogo público-privado no sirve para nada. Si logramos institucionalizar este tipo de instancia, por ejemplo a través de una agencia que nos vincule institucionalmente a todos los actores, lo cual sería clave para pensar estratégicamente en un futuro que vaya más allá del humor de un funcionario o de un dirigente o de quien le toque estar en un municipio o una organización no gubernamental”, discurso ante industriales rafaelinos del 16 de diciembre de 2011 a pocos días de asumir (fuente: página web municipal - <http://www.rafaela.gob.ar/nuevo/BibliotecaVirtual-detalle.aspx?c=&t=&s=135&index=15&txt=&i=250&v=lista>).

Rafaela productiva: producción local + institucionalidad exportadora.

Desde la década del 70, la ciudad ingresa al mercado internacional a través de la venta de productos rafaelinos al exterior. Este cambio en la matriz de comercialización se ve reflejado a su vez en la institucionalidad del sector productivo. Acompañando este proceso de expansión productiva internacional, se funda en 1978 dentro del CCIRR, la Cámara de Comercio Exterior (CaCex), que apoya y trabaja para fortalecer la inserción de las empresas locales en los mercados internacionales. Actualmente, la Cámara de Comercio Exterior es una organización que está en continuo crecimiento. Abarca una zona de aproximadamente 37.000 km² en el centro oeste santafesino y asume en ella la misión de fomentar la internacionalización de las empresas a través de la vinculación con las instituciones públicas y privadas del sector y la difusión de conocimientos y experiencias. Los principales rubros son: alimentos, metalúrgica, autopartes, envases, química, caucho, muebles, textil, software y servicios. Adicionalmente la CaCex es relevante para nuestro análisis ya que actuó y actúa como una especie de “puerta giratoria” donde funcionarios del gobierno municipal ejercen cargos ejecutivos en la gremial empresaria y viceversa⁷⁹ lo que también apoya la continuidad y coordinación de estrategias, políticas y acciones de gestión internacional.

El sector exportador está conformado por 55 empresas que en el año 2008 exportaron 295 millones de dólares. El sector alimentos y autopartes representan el 59,73% y 33,73%, respectivamente, del total exportado. Existe una gran diversificación de destinos (84 países), siendo los más representativos Argelia, Estados Unidos, Brasil, Japón, Rusia, Alemania, Francia, Chile, Venezuela, Suecia. Este grupo de países representan el 75% del total exportado.

Cuadro 2 Evolución del sector exportador de Rafaela (total medido en dólares)

	2002	2003	2004	2005	FOB 2006	FOB 2007	FOB 2008
Rafaela	93.425.528	108.503.937	181.096.676	226.506.264	239.233.151	244.244.880	294.985.144

Fuente: Cámara de Comercio Exterior (2010).

⁷⁹De hecho, el ex intendente Omar Perotti ha ejercido como Gerente de la Cámara en los años 80 y el actual Gerente, Germán Burcher fue Secretario de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales durante la gestión Perotti.

*Aspectos distintivos de Rafaela como municipio moderno y continuamente activo*⁸⁰.

Tal como mencionamos más arriba, a partir de 1991 y en el contexto de las reformas que se sucedían, el municipio adopta una nueva forma de gestión de gobierno y decide trabajar en la modernización del Estado Local e involucrarse en nuevos temas, poniendo en su agenda cuestiones relacionadas a la producción, el empleo, la cultura, la educación, la salud y el medio ambiente y el comercio exterior.

Esta nueva modalidad en la gestión se ve plasmada en la creación de la Secretaría de Programación Económica en 1991. La misma contaba con diversas áreas estratégicas de trabajo, tales como: Infraestructura, Servicio Municipal de Empleo, Asesoramiento a Pymes, así como el trabajo conjunto con instituciones de la ciudad que generan apoyo, asistencia y asesoramiento a Pymes. Además, y en esto radica lo novedoso y lo que rescatamos en términos de la importancia para nuestro enfoque, se comienza a trabajar con la idea de internacionalización.

Así, en el marco de la Secretaría de Programación Económica, en 1994, se crea el Área de Internacionalización a partir del decreto 11.908. El objetivo del área radicó, en esta etapa, en intentar explotar al máximo los beneficios que cada región del mundo le podía brindar al municipio. Dentro de ese contexto de globalización de la economía, se hizo preciso tener en cuenta, además, la internacionalización de la educación. En este sentido, se toma al conocimiento como una ventaja estratégica, puesto que se entendía al desarrollo de los recursos humanos de una sociedad y el entendimiento de la diversidad cultural como conceptos fundamentales en el desarrollo de las relaciones internacionales. Entendemos que la creación del Área de Internacionalización da cuenta de una “nueva mentalidad” de la gestión municipal frente a los cambios que estaban aconteciendo tanto en el escenario global como en el marco local.

Es a partir de esta valorización de la “Gestión Internacional” que desde las diversas acciones dentro de la Secretaría de Programación Económica, conjuntamente con el Área de Internacionalización, se comienzan a fijar lineamientos estratégicos a fin de establecer lazos con el exterior. Sin embargo, sin dejar de mencionar la importancia de esta “nueva mentalidad”, la internacionalización es pensada, en esta etapa incipiente de la creación de la Secretaría de Programación Económica, como una herramienta

⁸⁰La autora agradece los valiosos aportes de Alejandra Mahieu, personal de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales de la ciudad de Rafaela desde el año 2005 en la construcción de este apartado.

vinculada a trabajar fundamentalmente desde la óptica comercial, teniendo una visión acotada de las relaciones internacionales.

Con el recambio y continuidad político-partidaria⁸¹ de la intendencia en 2007, se produce una modernización y reforma de la estructura de gobierno en relación a las funciones y ámbitos de incumbencia de las distintas Secretarías y Subsecretarías. Quedan conformadas entonces 9 Secretarías: Gobierno, Gestión y Participación, General de Intendencia, Obras Públicas y Planeamiento Urbano, Servicios, Espacios Públicos, Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales y Medio Ambiente, Desarrollo Social, Hacienda y Finanzas, Educación y Cultura; y 4 Subsecretarías: Seguridad Vial y Ciudadana, Obras Públicas y Privadas, Salud, Presupuesto y Control de Gestión. De esta manera, el área de Relaciones Internacionales emerge como una variable de gestión directa en la organización del Estado Municipal⁸².

En este sentido, podemos decir que el Estado Local avanzó hacia una estrategia de internacionalización del sector público en dos frentes: uno interno o de diseño organizacional y otro externo o de política pública. En primer lugar, se focalizó en el fortalecimiento institucional de las estructuras municipales a través de la Secretaría de Programación Económica, y posteriormente, en 1994 el Área de Internacionalización, dependiente de esta Secretaría. Asimismo, en 2007 se crea la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, que reemplaza a la Secretaría de Programación Económica con el objetivo de otorgarle un mayor impulso a la gestión internacional. En segundo lugar, se llevó adelante una estrategia específica de cooperación internacional que se caracteriza por su capacidad de innovación, permanencia y anclaje institucional, atributos que fueron relativamente estables en el tiempo. Esa estrategia pueden sintetizarse como de: cooperación internacional descentralizada (cultural, científico-tecnológica y económico-empresaria), con algunos rasgos multilaterales y gestión internacional como oportunidad de mejora de las relaciones comerciales.

⁸¹Nos referimos al segundo período de la segunda etapa de la intendencia del CPN Omar Perotti (2003-2007 y 2007-2011). La primera etapa fue 1991-1995 seguido por dos períodos del CPN Ricardo Peirone 1995-2003, ambos pertenecientes al Partido Justicialista.

⁸² Ver Aquilino, Natalia y Santori, T. (2011)

Cuadro 3. Acciones claves para la agenda institucional de la gestión internacional.

Año	Acción	Sector	Intendente ⁸³
1978	Fundación de la Cámara de Comercio Exterior	Privado	
1981	Hermanamiento con Sigmaringendorf (Alemania)	Público	Juan Carlos Borio
1991	Recambio institucional	Público	Omar Perotti
	Creación de la Secretaría de Programación Económica	Público	
1994	Creación del Área de Internacionalización	Público	
1995	Recambio Institucional	Público	Ricardo Peirone (1° período)
1996	Inicio del proceso de Planeamiento Estratégico de Rafaela	Público-Privado	
1996	Firma del hermanamiento con Fossano (Italia)	Público	
1999	Recambio institucional		Ricardo Peirone (2° período)
2000	Apertura de las Oficinas de la Aduana en Rafaela	Público-Privado	
2003	Recambio institucional	Público	Omar Perotti (1° período)
2007	Recambio institucional	Público	Omar Perotti (2° período)
2007	Creación de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales	Público	
2008	Apertura del Registro Aduanero Rafaela	Público-Privado	
2007	Planeamiento Estratégico del CCIRR	Privado	
2008	30 años de la creación de la CaCEX	Privado	
2008	Integración del Consejo Consultivo Aduanero de la Región Aduanera Rosario	Público-Privado	
2010	Firma del convenio marco para el Programa Regional de Logística para Comercio Exterior	Público-Privado	
2011	Recambio institucional		Luis Castellano (1° mandato)
2013	Firma del hermanamiento con Carcabuey (España)	Público	

Fuente: Elaboración propia con base en el sitio de la Municipalidad de Rafaela (2014-2015).

Así, es valioso mencionar las iniciativas clave de esa estrategia tal como se observa en el Cuadro 3. En primer lugar, el estado municipal desarrolló tres hermanamientos con ciudades europeas que reconocen la tradición inmigrantes que caracteriza a esta región de Santa Fe. Con Sigmaringendorf (Alemania), Fossano (Italia) y Carcabuey (España). Cada uno cuenta con su Comisión para la Hermandad creadas por ordenanza municipal y realiza actividades vinculadas a intercambios estudiantiles y académicos y proyectos conjuntos (pasantías, oficios, experiencias de gestión). En segundo lugar se le ha dado un lugar de relevancia a los intercambios comerciales y la presencia en Ferias Comerciales Internacionales tanto en América Latina como Europa y más recientemente

⁸³Si bien pertenecen a diferentes líneas internas, los tres intendentes del período democrático mencionados están bajo el paraguas del Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe.

Asia. En tercer lugar se ha priorizado la Cooperación Norte-Sur (Alemania, Italia, España) y se ha desarrollado algo en el ámbito Sur-Sur (India) así como el vínculo con instituciones financieras internacionales (principalmente el Banco Interamericano de Desarrollo). En cuarto lugar, se priorizó la participación en Seminarios Internacionales y en Redes de Ciudades para fomentar el intercambio de conocimiento sobre un tema que siempre fue eje para el gobierno municipal: el desarrollo local.

En 2011 con el recambio institucional en la Intendencia, la estructura del Municipio no sufrió modificaciones para la gestión internacional y se mantiene vigente la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales. En este sentido, si bien se produjo un hermanamiento adicional (Carcabuey) y se continuaron trabajando las líneas que mencionamos más arriba (desarrollo de la relación con China para la firma de un acuerdo de hermandad), no se produjeron innovaciones significativas a nivel de la gestión internacional.

No obstante, si bien podemos caracterizar las estrategias llevadas adelante a lo largo de los 24 años analizados como “estables y de continuidad”, es preciso tener en cuenta que aún queda un largo camino por recorrer en materia de relaciones internacionales y que en dicho sentido, muchos son los desafíos que deben ser encarados por las gestiones futuras.

La estrategia de gestión internacional 1991 – 2014: un balance relativo.

Podemos decir que los años 90 significaron para Rafaela la consolidación de un modelo exitoso en términos del paradigma del desarrollo local. En este sentido, observamos algunas características que determinan esa tipificación: i) marcada influencia del nuevo contexto mundial globalizado a nivel de la agenda pública, ii) re jerarquización de lo local, iii) búsqueda sistemática de ventajas competitivas a nivel nacional e internacional, iv) promoción de lazos renovados entre la instancia local y las "organizaciones de la sociedad civil", v) un Municipio inductor, facilitador y propiciador del proceso de desarrollo local, vi) vínculos crecientes a través de la gestión asociada en red y, vii) establecimiento de procesos de calidad total en la producción y los servicios (Aquilino, Pon; 1998).

Acompañando este proceso y, hacia el territorio nacional, la conformación de la Región Centro (Córdoba, santa Fe y Entre Ríos) ha facilitado el proceso de inserción internacional de las provincias que la integran y ha contribuido a su consolidación como

actor subnacional no sólo en el esquema internacional sino también al interior de la República Argentina. Dentro de la Red de Mercociudades, Rafaela se ha incorporado en Unidad Temática de Desarrollo Económico Local.

La política pública en materia de gestión internacional en Rafaela se destacó y destaca por una aproximación principalmente descentralizada a la cooperación internacional desde el Estado Municipal y enfocada en la Gestión Internacional desde la óptica comercial. Tal como puede apreciarse en el Cuadro 3 “Acciones claves para la agenda institucional de la gestión internacional” el proceso ha sido caracterizado por: i) relaciones bilaterales de colaboración directa con otros gobiernos locales (Sigmaringendorf en Alemania, Fossano en Italia y Carcabuey en España), ii) un carácter que si bien es horizontal, se enfoca más en la cooperación Norte-Sur que en un esquema Sur-Sur (nula presencia de países del sur en el esquema de hermanamiento o en el de transferencia de conocimiento), iii) baja transferencia de recursos monetarios y alta transferencia de conocimiento y, iv) baja articulación directa en la coordinación de políticas públicas con el nivel provincial, donde las iniciativas se hacen de manera independiente desde el municipio y sin una coordinación preponderante con el nivel provincial.

Asimismo, esa estrategia ha sido acompañada desde el sector privado por una aproximación no sistemática a la cooperación internacional y enfocada también en la Gestión Internacional desde la óptica comercial que se caracteriza por: i) sólida base de producción y comercialización de bienes transables en el exterior (tal como se menciona en la tabla 2), ii) acompañada por un saludable esquema institucional basado en la agremiación sistemática a nivel territorial a través de la acción del CCIRR, sus cámaras (la Cacex principalmente) y los múltiples espacios de institucionalización de la articulación público-privada y iii) alta transferencia de recursos monetarios que garantizan un flujo permanente hacia el mercado de trabajo a nivel local que se reflejan en un sostenido nivel de empleo.

Finalmente, parece evidente reconocer que el proceso de internacionalización de la ciudad de Rafaela para el período 1991-2014 fue producto de un círculo virtuoso donde se combinaron armoniosamente el liderazgo desde la política pública con una estrategia de desarrollo del privado basado en la exportación, en un contexto internacional favorable.

Los desafíos que enfrenta Rafaela para planear una estrategia de gestión internacional en el nuevo siglo.

Como nos preguntábamos en las páginas iniciales de este apartado dedicado a Rafaela ¿es posible crear o profundizar nuevas estrategias que permitan una mayor inserción de la ciudad en el contexto mundial?

Efectivamente, pensamos que es indispensable ampliar la concepción de las relaciones internacionales a nivel local, profundizar la sinergia existente en la trama público-privada – que constituye una característica singular en Rafaela- estimular una dinámica más participativa y explorar también nuevas áreas de vinculación internacional más allá de la agenda comercial.

Para ello proponemos algunos caminos o vías posibles para explorar, a los fines de superar logros ya obtenidos:

a) de una discusión de pocos al debate cívico: profundizar la temática de las relaciones internacionales a nivel de la Agenda Pública.

Si bien, la Agenda Estratégica Rafaela 2010-16⁸⁴ discutió en torno al Desafío “Mayor Competitividad Económica” la internacionalización actual del entramado productivo; la dimensión internacional como política pública capaz de ofrecer una visión integral y de largo plazo al proceso de desarrollo local se encuentra vacante como proceso de debate, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado o incluso social. Este se evidencia entre otros elementos, en la baja captación de recursos de cooperación internacional.

b) de esfuerzos parciales y aislados a un enfoque comprensivo de la internacionalización: Avanzar en la construcción colectiva de una estrategia sistemática de internacionalización.

Independientemente de los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, es oportuno fomentar sinergias más profundas y sistemáticas entre el sector público y el sector privado para generar un diálogo genuino que sea capaz de analizar críticamente el camino transitado y plantear ideas superadoras que contabilicen las buenas prácticas y propongan innovación a nivel de la política pública.

c) de acciones puntuales y voluntariosas a una mirada compleja de los procesos de regionalización e internacionalización: Profesionalizar las instituciones y dotarlas de recursos y herramientas técnicos necesarios.

⁸⁴La Agenda Estratégica Rafaela 2010-16 es un espacio de diálogo y participación ciudadana en los temas que hacen al desarrollo de la ciudad. Ha sido impulsado por el Ejecutivo Municipal a través del Consejo Consultivo Social y ha focalizado su trabajo en 5 desafíos: territorio integrado, mayor competitividad económica, cohesión social, innovación y conocimiento y ciudadanía y gobernabilidad democrática.

Se hace indispensable el fortalecimiento técnico del sector público y del sector privado. Si bien en los últimos años se observan avances en ambos sectores a partir de la creación de espacios institucionales específicos, en la actualidad, la ciudad se encuentra con escasez de recursos humanos, con saberes técnicos competentes, y económicos al interior de las instituciones⁸⁵.

Desde el ámbito público, esta debilidad se traduce en acciones orientadas al comercio exterior y la identificación y canalización de recursos financieros, sin que predomine una mirada integral de las oportunidades que brinda la gestión internacional como herramienta para trabajar en el desarrollo de las relaciones internacionales desde los gobiernos subnacionales. Este se ve reflejado en que la gestión internacional continúa siendo un tema para la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales cuando posee un vasto potencial para desarrollarse como temas estratégico por fuera de su vínculo con lo productivo y comercial.

Desde el ámbito privado, se observa que los temas internacionales son recortados específicamente o asimilados con el comercio exterior, como antes señalamos. No obstante, en los últimos dos años se han realizado esfuerzos por tomar temas de la agenda internacional y capitalizarlos a través de la agenda gremial empresaria.

d) del aprovechamiento de condiciones macroeconómicas favorables a un paradigma de trabajo en red: Ampliar la base de sustentación de las condiciones actuales de internacionalización.

La identificación de un plan de contingencia que no ate de manera unívoca el modelo de inserción a la economía internacional tiene que ver con la necesidad de contar con una planificación estratégica que aborde la gestión internacional desde ambos sectores, con una mirada integral de los temas, pero además, con una profunda vocación de trabajo en conjunto y a largo plazo.

Asimismo avanzar en temas no tradicionales como cooperación financiera y técnica, acuerdos globales de largo plazo como objetivos de desarrollo sostenibles, derechos humanos, o en esquemas de cooperación multilateral más profundos y en ampliar el abanico de actores puede catalizar nuevas oportunidades de internacionalización. En el mismo sentido, una mayor articulación y coordinación con las políticas públicas provinciales y nacionales de Gestión Internacional puede apoyar un proceso expansivo y renovar los alcances del esquema actual.

⁸⁵Prueba de ello es que el rol de Internacionalización ha permanecido vacante desde hace más de un año dentro de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales del Municipio.

e) sumar al sector educativo, gestor del conocimiento, como socio pleno en el proceso. Sabemos que el complejo educativo local aparece ausente en este trabajo. No obstante existen algunos esfuerzos aislados de cooperación de tipo académica (por ejemplo, a través de unidad académica Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional), un esfuerzo de visibilización y articulación plena se encuentra aún pendiente en la agenda local⁸⁶. Un proceso de planificación mejorado supondría ineludiblemente sumar a este actor, que ya tiene su ámbito natural en el Consejo Universitario en las discusiones sobre el futuro del proceso de internacionalización de Rafaela.

A modo de conclusión

El presente y el futuro del desarrollo de nuestras sociedades se van a jugar cada vez más acentuadamente en el marco de las ciudades, la gobernanza de estos estados subnacionales, va a tener un papel crucial. El logro de mejores niveles de Desarrollo Humano y la lucha contra los grandes problemas globales como la pobreza, el cambio climático, el enfrentamiento al crimen organizado –entre las problemáticas más acuciantes- pero también la mejora de los mecanismos de articulación de la democracia como principio ordenador de nuestras sociedades, tendrá a las ciudades como principales protagonistas.

Para cualquier gobierno local, la participación activa en estrategias y ejecución de políticas de inserción y cooperación internacional, es hoy una condición necesaria e imprescindible. En el escenario de la cooperación se deja atrás el viejo paradigma que entendía a la misma como asistencialismo y reivindica la horizontalidad, la reciprocidad y la sostenibilidad de las acciones. Dentro de él las ciudades tienen un espacio para colaborar entre sí e intercambiar buenas prácticas, como también participar en red con el propósito de hacer viable la búsqueda de soluciones a problemas de más largo alcance.

En nuestros análisis precedentes hicimos referencias puntuales y acotadas a las ciudades de Rosario y Rafaela, como ciudades intermedias de la provincia de Santa Fe.

La ciudad de Rosario es el centro económico y cultural más grande del interior del país, conjuntamente con su región concentra la mayor parte de la población económicamente activa de Santa Fe y contribuye con más del 50% del producto bruto provincial.

⁸⁶ Téngase en cuenta la reciente aprobación de la creación de la Universidad Nacional de Rafaela y el nombramiento como rector del Dr. Oscar Madoery, reconocido especialista de desarrollo local, muchos de cuyos conceptos hemos tomado en este trabajo. Es dable esperar nuevos impulsos a las cuestiones aquí abordadas.

Los sucesivos gobiernos municipales- todos de signo socialista- desde los años noventa han dado continuidad a la intención de posicionarse en el escenario internacional y han apuntado al reconocimiento de la ciudad de Rosario como una ciudad activa en cooperación descentralizada, culturalmente bien posicionada, preocupada por el buen desempeño socio-político y urbanístico. Ha exhibido, como otras ciudades de la región, la puesta en práctica de Plan Estratégico y presupuesto participativo, lo cual- al menos formalmente- le otorga cierta notoriedad.

En cuanto al destino que han tenido sus vínculos internacionales y su inserción en diversos espacios, no hay dudas que se ha privilegiado la relación- en múltiples dimensiones y áreas temáticas- con la Unión Europea y, en el plano regional, en la red de Mercociudades, lo cual es relevante aunque requeriría de una sustantiva ampliación del espectro de relaciones posibles.

Por su parte, la Ciudad de Rafaela, es reconocida como una de las ciudades más pujantes del interior de la provincia de Santa Fe, es percibida como un ejemplo exitoso de desarrollo local, con una significativa sinergia público-privada y un desempeño sostenido en la actividad económica privada orientada al comercio exterior. Su política pública en materia de gestión internacional se destaca por una aproximación principalmente descentralizada a la cooperación internacional desde el Estado Municipal y enfocada en la Gestión Internacional desde la óptica comercial.

En ambos casos, los municipios han llevado adelante procesos de modernización y planeamiento del desarrollo local, insertando la cuestión internacional entre sus áreas de competencia. Con objetivos y logros enmarcados en las propias dimensiones de ciudad- aunque pertenecientes a la categorización de ciudades intermedias- han articulado tareas de gestión internacional y cooperación descentralizada con vistas a que estas fuesen un factor coadyuvante del desarrollo local.

No obstante, es posible detectar que en uno y otro caso, no se ha acompañado con una estructura funcional suficiente y jerarquizada, acorde con las complejas tareas que supone la internacionalización de una ciudad y los múltiples retos a los que debe enfrentarse. Esta es una tarea pendiente de la que no están exentas, siquiera, las denominadas “Ciudades Globales” o Ciudades Capitales.

Bibliografía

Aquilino, Natalia y Pon, Matías, La municipalización de la esfera pública. Consecuencias e impacto en el nuevo paradigma de lo local, en Terceras

- Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad: La reconstrucción de la esfera pública, Buenos Aires, UBA, 1998.
- Aquilino, Natalia y Santori, T. (2011). La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela. *Revista Científica de UCES*, 15(1), 13-34, Buenos Aires
- Aquilino, Natalia, *La agremiación profesional de los Licenciados en Ciencia Política y Relaciones Internacionales: el caso de la CeCPRI en Rafaela*, presentado en el Congreso Internacional “Profundizando la Democracia como forma de vida”, Rosario, Santa Fe, 2010.
- Aquilino, N.; Echt, L.; Frasccheri, F.; y Kostova, M. (Abril de 2014). “*Mi Galpón*”: *del nivel local a la agenda nacional*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Bellet Sanfeliu, Carmen, SpositoBeltrao, Encarnação (eds.) (2009), *Las Ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado*, Cátedra UNESCO, Ciudades intermedias, urbanización y desarrollo, Universidad de Lleida, Lleida.
- Cámara de especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro Comercial de Rafaela y la Región, *Memoria Institucional 2008-2009*.
- Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, *Memoria Institucional 2007-2008 y 2008-2009*.
- Colacrai, Miryam y Zubelzú de Bacigalupo, Graciela (1998) *El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas*, en AA.VV “La Política Exterior Argentina 1994/1997”, CERIR, Rosario, Argentina
- Colacrai, Miryam (2010) “El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional, en la obra colectiva compilada por Luis Maira, *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2010, pp.305-327.
- Colacrai, Miryam (2013) *El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...* en Revista N° 14 de Integración y Cooperación Internacional, CERIR, Enero/Marzo 2013. Disponible en http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/publicaciones/
- Costamagna, P. (1999). "Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela". Mimeo. CEPAL/GTZ. Santiago de Chile.
- Madoery, Oscar (2008) *Otro Desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones*, Buenos Aires, Editorial de la UNSAM
- Mina, María Sol (2004), *La ciudad: de objeto a sujeto en la escena internacional*, Tesis de Maestría, Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Ciencias Sociales, Chile.
- Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, Saskia (2001), *Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global*, en *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*, Fernando Carrión Ed., Flacso Ecuador-Junta de Andalucía.
- Valle, Judith (2008) *Análisis del Entramado Institucional Rafaelino*, tesis de Maestría de la Universidad de Bologna, sede Buenos Aires, Argentina.

Zalazar, Anabella (2014) "Internacionalización de las ciudades y cooperación descentralizada: su relevancia como herramienta de políticas públicas para el desarrollo local. La proyección internacional de la ciudad de Rosario en el período 2003-2013. Tesis de Maestría. En Integración y Cooperación Internacional. CERIR-CEI, UNR, Rosario (mimeo)

Fuentes Electrónicas

Borrell, Mariana, *La ciudad como actor internacional: el caso de las Mercociudades*[en línea]. [<http://www.cori.unicamp.br>]

Icedel y Municipalidad de Rafaela, *Relevamiento Socioeconómico Rafaela 2009* [en línea]. [http://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Files/Archivos/arc_159.pdf]

Malé, Jean-Pierre (2006), *Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*. Documento de trabajo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. [en línea]. [<http://www.observ-ocd.org>]

Sitio de la Cámara de Comercio Exterior [<http://www.rafaelaforexport.com.ar>]

Sitio de la Municipalidad de Rafaela [<http://Rafaela.gob.ar>]

Sitio de la Municipalidad de Rosario [<http://Rosario.gov.ar>]

Capítulo VII: La inserción internacional de los espacios subnacionales en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. Una mirada al caso de Salto.

Dr. Jorge Leal y Lic. Cristina Rundie

Introducción

Como consecuencia principalmente de los procesos, particulares pero a la vez interconectados, de globalización y de descentralización, los Estados nacionales han perdido el monopolio de las relaciones internacionales, pasando a cobrar mayor protagonismo sus niveles subnacionales.

Cuestiones tales como las relaciones local-local sobre la base de problemáticas en común (por ejemplo la red de gobiernos locales articulados en las denominadas Mercociudades), o el interés de los organismos internacionales por vincularse directamente con los gobiernos a nivel descentralizado; así como la posibilidad de que éstos lleven adelante sus propias gestiones para la obtención de recursos financieros; además del proceso de integración regional que -en un plano más discursivo que real- se encuentra en curso; constituyen un contexto que favorece el surgimiento de lo local como actor de las relaciones internacionales.

Es así que, ya sea como experiencia concreta o como categoría teórica, el territorio ha pasado a ser considerado como una referencia que excede las configuraciones espaciales basadas en los Estados nacionales y sus formas de organización, de forma tal que el foco de atención se dirige hacia estas construcciones socio-históricas. Si bien lo dicho hasta aquí no implica la disolución de los marcos contenedores de los Estados nacionales, igualmente es cierto que estas transformaciones habilitan a nuevas acciones con prescindencia de los mismos.

En este nuevo contexto surge el interrogante referido a ¿con qué capacidad hacen frente estas entidades territoriales menores a esas nuevas responsabilidades en el plano de las relaciones internacionales? Es que si bien ese nuevo papel puede ser visto como positivo en tanto les quita las limitaciones propias de estar inscriptos en una estructura mayor, brindándoles flexibilidad para establecer vínculos con el exterior y gestionar recursos posiblemente de manera más eficiente; también puede ser visto como un debilitamiento por atomización y reducción de escala, lo que provocaría que ese relacionamiento con los actores externos se dé en el marco de una mayor asimetría.

Este último argumento parecería ajustarse al caso de Uruguay, donde la de por sí reducida capacidad negociadora del país se ve aún más limitada cuando esa función se piensa desde las unidades territoriales que lo conforman, los llamados departamentos y sus respectivos municipios.

Esta cuestión resurge con fuerza en el contexto del relacionamiento con el capital extranjero que llega atraído por incentivos fiscales. La capacidad de los actores locales

para incidir en esas radicaciones, en el sentido de asegurarse la aportación de las mismas al desarrollo, es una cuestión en debate acerca de lo que el presente artículo pretende contribuir. En ese sentido, esta cuestión es abordada desde el fenómeno de la Inversión Extranjera Directa (IED) fomentada por una política pública de nivel central, pudiendo observarse cuáles son las consecuencias de este régimen para el desarrollo territorial en un escenario caracterizado por la existencia de disparidades; así como también la respuesta a la misma por parte de los ámbitos gubernamentales locales, lo que se hace para el caso del departamento de Salto, en el litoral de Uruguay⁸⁷.

Globalización, descentralización y desarrollo local

Las conocidas transformaciones que constituyeron la denominada “segunda globalización”, -desde mediados de los años setenta- caracterizadas a grandes rasgos por el pasaje de sociedades industriales, de pleno empleo, asalariadas, hacia sociedades postindustriales, de servicios, de información, más heterogéneas y desiguales (García Delgado, 2006a), tuvieron diversos impactos en los países latinoamericanos.

Es indudable que los profundos procesos de cambio de índole económico, tecnológico, cultural y político a nivel mundial, impactan en los territorios subnacionales (Moncayo, 2003). Es por ello que cobra relevancia indagar en cómo estas dinámicas afectan el funcionamiento y la configuración de los espacios sociales de territorios de escala más reducida (Entrena Durán, 2010).

Los fenómenos asociados a la globalización tienen repercusiones en los territorios, donde las vidas locales están cada vez más afectadas por éstos, incluso hay quienes utilizan la denominación de sociedades ‘glocalizadas’ (Entrena Durán, *ibídem*). Las intromisiones de lo global en lo local conducen a que se viva de maneras y con sentidos muy diferentes a tiempos pasados. Esto presenta un desafío para las Ciencias Sociales, el de superar el paradigma clásico formulado para analizar sociedades nacionales, y comenzar a trabajar con nuevos conceptos, hipótesis de trabajo y análisis que permitan comprender los impactos de estos acontecimientos a escala local y nacional (Veiga, 2003).

⁸⁷ Para ello se reprocesaron datos secundarios consistentes en los proyectos recomendados por la Comisión de Aplicación de la Ley N° 16.906 (COMAP) para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo en el período 2009-2014, información brindada por la Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas (UnaSeP-MEF). Además se trabajó con los insumos generados por la entrevista realizada al responsable del área de Proyectos Especiales, Inversión y Desarrollo del gobierno departamental.

Es en esta transformación de las dimensiones relativas a lo local, lo global y a su relación, donde se inscriben otros procesos que brindan una mayor visibilidad a los espacios subnacionales, los vinculados con la denominada descentralización, hecho político concretizado en la legislación que posibilitó la creación del tercer nivel de gobierno en Uruguay⁸⁸. Para Klein y Lévesque este vínculo entre ambos fenómenos se manifiesta en que la globalización “..., presenta también una faz interna. Esta faz se refiere a las múltiples transformaciones de la geografía política, social y económica que constituyen la otra cara de la medalla. [...] la puesta en práctica de modalidades territoriales de gestión de lo social, en particular del desarrollo, y la emergencia de espacios locales de regulación constituyen la otra cara de la globalización. Al perder una parte de su poder de intervención social y económica, las estructuras típicamente nacionales son reemplazadas por estructuras locales, que obtienen un apoyo social mayor y que, al mismo tiempo, son más eficientes en lo que se refiere a la planificación del desarrollo. La emergencia de lo local, es decir de estructuras de poder local, es el resultado de la adaptación de las sociedades al nuevo contexto de la globalización y de la consiguiente crisis del Estado o nación” (Klein y Lévesque, 1998:3)

Desde la perspectiva del desarrollo local se sostiene que el diseño centralizado de la organización político-administrativa del Estado ha negado a los actores locales la posibilidad de, articulando por encima de diferencias sectoriales, explotar la potencialidad de los recursos tangibles e intangibles (humanos, naturales, culturales, económicos, entre otros) con que cuenta su territorio; por lo que se asume que romper con esa lógica liberará dichas capacidades. Hacer eso “...supone revertir el proceso hegemónico-centralista e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza. Se trata de restablecer un equilibrio central-local que el centralismo no ha permitido desarrollar. Se comienza por dar cuenta de las diversas formas de descentralización: La descentralización puede ser solamente funcional. Es decir que lo que se descentraliza es únicamente el modo de gestión. Esta forma de descentralización es conocida también como “desconcentración”.

⁸⁸ Ley N° 18.567 de “Descentralización política y participación ciudadana”, promulgada el 13 de septiembre de 2009, la que habilitó la creación de una nueva autoridad local denominada Municipio, configurándose así el tercer nivel de Gobierno y Administración. Los Municipios tienen una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana conforma una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifican la existencia de estructuras políticas representativas, facilitadoras de la participación ciudadana.

En esta primera acepción del término, no se incluye la toma de decisiones que permanecen centralizadas. “Pero la descentralización puede también afectar el sistema de decisiones. En este caso estará haciendo referencia a una forma de descentralización política. Los procesos de descentralización para que transformen realmente la estructura institucional, deben alcanzar este nivel del sistema de decisiones. Por último, frecuentemente se menciona la descentralización territorial, cuando se hace referencia a la organización descentralizada del territorio. Para que sea efectiva, esta forma de descentralización, deberá abarcar las dimensiones funcional y política” (Barreiro y Rebollo, 2009:5).

Considerando lo anterior, parecería que se está frente a un proceso inacabado, algo en lo que coincide Rodríguez al señalar que, “a pesar de los importantes procesos de redimensionamiento de la variable territorio en la consideración del diseño y la implementación de la política de los ministerios y organismos del Gobierno nacional, hay que señalar que el proceso adquiere una característica de desconcentración de funciones más que descentralización territorial. El espacio de la descentralización queda acotado a algunas instancias internas de la propia organización nacional” (Rodríguez, 2014:15).

Más allá de que eso es algo compartido desde aquí, el problema radica en que, en cualquier caso, se lo plantea como un fenómeno donde el centro otorga mayor autonomía, ya sea que lo haga sólo desconcentrando, o a través de formas de organización que dan lugar a nuevas unidades territoriales, los municipios⁸⁹. Pero ese reconocimiento formal del territorio no lo convierte en tal. Este no es una entidad física, sino una construcción social. Así por ejemplo, si bien se podrá argumentar que para la conformación de los mencionados municipios se consideró la existencia de identidades locales (lo que incluso podría ser discutible en términos operativos), eso no alcanza para afirmar que se trata de territorios en el sentido que aquí se le asigna.

En ese sentido, a los efectos de la mirada que se propone, se entiende al territorio como una realidad compleja y multidimensional. Se trata de un espacio socialmente producido, compuesto por un espacio físico y sus recursos, una estructura productiva, un entramado institucional y de relaciones entre los actores (de cooperación y/o conflicto); así como también por identidad y significados, producto de una historia; todo en un proceso dinámico de construcción, deconstrucción y reconstrucción permanente.

⁸⁹ En el departamento de Salto hay seis municipios.

Considerando esta acepción, para poder hablar de desarrollo territorial es necesario que existan actores con capacidades de llevar adelante procesos en ese sentido, no bastando una política de descentralización pensada desde fuera. De hecho, por ejemplo, se presupone que estos marcos jurídicos habilitantes darán lugar a una serie de procesos que no necesariamente están asegurados, como por ejemplo, el que los ciudadanos se empoderen de los espacios de participación más allá de las meras instancias formales de elección de las nuevas autoridades. Dicho de otra forma, la decisión de descentralizar, aún en su forma más acabada, no asegura que se produzcan los procesos sobre los cuales se basa, para ello es necesario que el territorio cuente con unos recursos y unos actores con habilidades para apropiarse de esos procesos.

Es decir que, si bien se entiende a la descentralización como condición necesaria para luchar contra las desigualdades territoriales, no se hace demasiado hincapié en si la misma es efectivamente algo más que desconcentración, y si la densidad de actores locales y sus relaciones es tal como para llevar adelante procesos de desarrollo territorial. Dicho de otro modo, la misma adquiere el carácter de concepto portador de una serie de connotaciones positivas *per se*, lo que inhibe el análisis crítico de procesos concretos.

En lo que a esto respecta, si bien conceptualmente la descentralización se vincula a un enfoque más amplio de gobernanza descentralizada en el sentido de la definición de *gobernanza moderna* de Mayntz (2001), idea sostenida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) al afirmar que “la descentralización se refiere al rol entre las instituciones centrales y subnacionales, independientemente que éstas sean públicas, privadas o de organizaciones de la sociedad civil. El avance de la gobernanza necesita del fortalecimiento de los gobiernos centrales y locales, pero también de la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en todos los niveles. De acuerdo con esta definición, las relaciones entre el Estado, los gobiernos locales, las empresas privadas y las ONGs forman parte de la problemática de la descentralización” (Barreiro y Rebollo, 2009: 6); desde aquí se propone un análisis centrado en los gobiernos locales y su capacidad para liderar procesos de desarrollo.

Este lugar de privilegio asignado al Estado, ya sea nacional o local, en el análisis del desarrollo, se explica en la extensa tradición dirigista del mismo en el caso uruguayo, papel que ha sido retomado en la última década donde, aun cuando no se trata del primer “desarrollismo” de la década del 60 y 70, se detecta el influjo del nuevo

pensamiento cepalino cuando se “argumenta la necesidad del desarrollo del mercado externo y la introducción de nuevos parámetros para el desarrollo industrial (cuidado del ambiente, incorporación de nuevas tecnologías, agregado de valor a los productos, integrado a aspectos sociales) y la forma como el Estado intervendría en el diseño e implementación de las políticas, cuidado del aspecto fiscal de las economías e integración social (CEPAL 2012)” (Morales Aguirre, 2014:5).

Los espacios subnacionales en el contexto de la desigualdad territorial

Debido a su reducida superficie y escasa cantidad de población (3.286.314 habitantes según el Censo 2011), además de que presenta una menor desigualdad en el contexto latinoamericano, Uruguay es visualizado como un país sin mayores diferencias territoriales. Así, este Estado organizado territorialmente en diecinueve divisiones político-administrativas denominadas departamentos (ver Mapa N° 1), ha tendido considerar en menor medida a los desequilibrios internos, cuyo aspecto más visible es el de la concentración del 40% de la población en la ciudad capital (Montevideo) pero, y como se verá más adelante, que también presenta múltiples disparidades en el comportamiento de los indicadores de desarrollo social y económico, con respecto a los cuales los espacios subnacionales ocupan posiciones más o menos desfavorables.

Es por lo antes dicho que el desarrollo de dichos ámbitos territoriales, ya sea como resultado de una estrategia planeada, o como consecuencia de dinámicas más o menos espontáneas, es un aspecto poco explorado. La configuración unitaria del Estado nacional, la macrocéfala distribución de la población de la que se hablara, y la tradición centralista en materia económica, social y cultural, ha hecho que se preste escasa atención a las particularidades locales.

La impronta desarrollista que ha caracterizado al accionar del Estado nacional, y las escasas competencias en materia de gestión del desarrollo de los niveles locales del mismo, han llevado a considerar que esta cuestión es un tema de política central, y que es en ese ámbito donde existe capacidad para corregir los desequilibrios territoriales que puedan aparecer, sin mayor debate acerca de las responsabilidades que le caben a los gobiernos locales en tal cuestión.

A éstos últimos se les reserva, y ellos mismos se reservan, las tareas del denominado ordenamiento territorial (físico) y el fomento de algunas actividades económicas, pero difícilmente ello se inscriba en una política de desarrollo concebida como tal. Muestra de esto es que en muchos de los organigramas municipales el desarrollo aparece acotado

a la promoción de actividades productivas, lo que generalmente se realiza siguiendo la línea de los programas de desarrollo económico local, aunque ese enfoque presuponga el protagonismo de los actores, algo que no siempre ocurre.

Pero además, se ha perdido de vista que los mencionados desequilibrios son estructurales, determinados por la división espacial de las actividades económicas y el empleo que han caracterizado históricamente a las diferentes regiones del país.

Mapa N° 1. Uruguay, divisiones departamentales



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Estas heterogeneidades territoriales de las que se habla refieren a la existencia de importantes desigualdades entre las diferentes zonas y regiones⁹⁰. Así, por ejemplo, la zona sur presenta un desarrollo socioeconómico mayor, siendo allí donde se genera la mayor parte de la riqueza, de la cual solamente Montevideo aporta casi la mitad y, junto a los cuatro departamentos que la componen (Canelones, Maldonado, Colonia y San José), concentran el 67% de la población y alcanzan a representar el 71,5% del producto bruto interno (PBI).

En materia laboral, si bien la tendencia ha sido a la mejora de los indicadores en el total del país, esas correcciones no han alterado los contrastes, de forma tal que la zona norte (principalmente la región noreste) continua presentando los peores rendimientos, lo que

⁹⁰ Para su identificación se empleó el criterio de la primera propuesta de regionalización del país, realizada por Danilo Veiga en el año 1991.

encuentra su explicación en que las principales ramas de la demanda laboral se caracterizan por ser aquellas donde el empleo con restricciones⁹¹ es mayor, a saber, el comercio, la agricultura, la silvicultura y la pesca; y el servicio doméstico (MTSS-OMT, 2012).

Esta participación en malas condiciones en el mercado de trabajo genera inserciones sociales vulnerables, de forma tal que los departamentos de esa zona son aquellos donde más del 40% de la población presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI), correspondiendo esa situación principalmente a los casos de Artigas, Salto, Rivera y Tacuarembó (DINEM-MIDES, 2013).

En términos generales, los departamentos de la región noreste, en los que se encuentra Salto (litoral), presentan los peores rendimientos en diversas dimensiones, tales como infraestructura, actividad económica, ingreso y pobreza (Rodríguez, 2011). Por todo lo anterior, se puede afirmar que el lugar de residencia es un factor que incide de manera significativa en las oportunidades de las personas. Es por ello que es necesario que a la reflexión sobre la descentralización y el desarrollo de los espacios subnacionales, se le incorpore el diagnóstico de las desigualdades territoriales, de modo que esos nuevos procesos no tengan el efecto contrario de profundizarlas.

El lugar de Salto como territorio menos favorecido

El departamento de Salto se sitúa en el litoral oeste de Uruguay, constituyendo el cuarto en cantidad de habitantes (124.878), asimismo, su ciudad capital del mismo nombre es el tercer conglomerado urbano luego de Montevideo y la Ciudad de la Costa (Canelones), con un total de 104.028 habitantes (Censo Nacional de Población 2011, INE).

Si bien Salto ha sido considerado históricamente como un departamento inserto en una región económicamente dinámica y con grados relativos de desarrollo, lo cierto es que se trata de un territorio con un importante grado de vulnerabilidad.

El repaso de algunos de los principales indicadores muestra que, al igual que todos los pertenecientes al norte del Río Negro, se ubica entre los de mayor rezago en el índice de desarrollo humano del PNUD, específicamente en la posición trece entre los diecinueve departamentos que componen el país. Es además el octavo departamento en porcentaje de población pobre, donde nuevamente los peores desempeños corresponden a la región

⁹¹ El Instituto Nacional de Estadística de Uruguay utiliza dicha categoría para hacer referencia a los ocupados en situación de subempleo y/o informalidad.

noreste y litoral. Ocupa el segundo lugar entre los que presentan un mayor porcentaje de población con al menos una NBI; es el tercero donde la distribución del ingreso es peor, ocupando además los primeros puestos entre aquellos en los que el ingreso promedio de las personas es más bajo.

La explicación de este panorama desfavorable puede encontrarse en la estructura productiva predominante, la que si bien es diversificada, lo está en torno a actividades económicas caracterizadas por ser proveedoras de empleo de menor calidad, ya sea debido a la inestabilidad característica de la zafra en la citricultura y la horticultura (Riella y Tubío, 1997; Riella y Romero, 1992; Núñez y Leal, 1997), o al turismo y las bajas remuneraciones que allí se obtienen (Leal, 1997; Leal, Borrelli y Rundie, 2013). Esto se refleja en una mala situación de los indicadores del mercado laboral, como por ejemplo un elevado porcentaje de empleo no registrado, así como también en cuanto a la informalidad en mujeres y en la brecha salarial por género, entre otros, lo que como se dijo repercute en los indicadores de bienestar de la población, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla N° 1. Posición del departamento de Salto según indicadores seleccionados

Indicador	Año	Valor	Posición (sobre el total de 19 departamentos)
Población	2011	124.878	4
Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI)	2008	2,6	9
Proporción de personas ocupadas sin registro en la seguridad social	2013	37,6%	4
Informalidad en mujeres	2012	39,3%	5
Peor relación de ingresos laborales entre mujeres y varones	2012	41,6	2
Porcentaje de población pobre	2013	9,7%	8
Porcentaje de pobreza en hogares	2013	6,7%	8
Porcentaje de población con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI)	2011	49,4	2
Proporción de hogares con NBI en vivienda decorosa	2013	22,3%	2
Ingreso total promedio per cápita (valores en \$U constantes a julio 2013)	2013	12.825	13
Peor distribución del ingreso (coeficiente de Gini)	2013	0,367	3
Índice de Desarrollo Humano (PNUD)	2010	0,742	13

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MEF-OPP-MTSS-DINEM/MIDES en base a ECH/INE

Se puede decir entonces, que se trata de un modelo de desarrollo caracterizado por inserciones laborales precarias y socialmente excluyente. La interrogante radica en saber si este rasgo estructural puede modificarse como consecuencia de este nuevo protagonismo de lo local y su apertura al contexto internacional, en el marco de la estrategia de desarrollo nacional de promoción de la inversión, principalmente de carácter externo.

**La promoción de inversiones y la reproducción de las disparidades territoriales.
La consolidación de un modelo de desarrollo excluyente en Salto.**

Como se mencionó, una de las acciones en materia de política pública para el desarrollo territorial instrumentada por el Estado nacional es la promoción de inversiones la cual, y en la medida que se orienta principalmente a atraer IED, bien puede ser considerada como una forma de vinculación internacional. Esta estrategia parecería estar dando resultados, en tanto que ya que para el año 2011 el peso de la misma en el PBI nacional era el segundo en América Latina, sólo menor al mostrado por Chile (Valdomir, 2012).

El estímulo a la radicación de estos emprendimientos se ha convertido en una de sus principales formas de inserción de los países receptores a la fase actual de la economía global, lo que en la mayor parte ha implicado el diseño e implementación de un régimen de promoción por parte de los Estados nacionales.

En este sentido, si bien se sostiene que éstos han perdido protagonismo y poder de decisión ante las nuevas tendencias globales, no significa que no continúen teniendo un papel de relevancia, prueba de ello es lo recién mencionado. De hecho, para las empresas transnacionales juegan un papel muy importante los marcos de políticas nacionales, tanto de los países de origen de las mismas (por ejemplo vía subsidios), como de aquellos donde éstas se instalan, a través de las políticas de estímulo a la radicación.

En el caso de Uruguay, el instrumento para posibilitar esto último fue la aprobación de un conjunto de normas, encabezadas por la Ley de Promoción y Protección de Inversiones (16.906). Se prevén beneficios para propuestas que, entre otros aspectos, “a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad; b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional; c) generen empleo productivo directa o indirectamente; d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva; e) fomenten las actividades

de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo y; f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales” (Ley N° 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones, 1998).

De la interpretación de la legislación se desprende el interés por la contribución de estas empresas al PIB del país, pero también que las mismas darán lugar a procesos de desarrollo en los territorios donde se localizan.

Así como toda acción tendiente a un fin debe ser evaluada a los efectos de saber si se alcanzaron los objetivos previstos, eso es lo que se viene realizando con la mencionada política y es en ese marco donde surgen los resultados que se presentan a continuación.

De acuerdo con esto, el análisis de la distribución de los proyectos aprobados, los montos en dólares y el empleo que se espera generen los mismos, muestra que las desigualdades territoriales tienden a consolidarse (Tabla N° 2). Así, como se puede apreciar, la zona sur del país, la que incluye a Montevideo y el área metropolitana, tiende a ser favorecida en detrimento de otras de menor desarrollo previo, como por ejemplo la noreste.

Tabla N° 2. Cantidad proyectos, inversión en U\$S y empleo a generar según regiones, período 2009-2014

Regiones	Proyectos	Inversión en U\$S	Empleo
	%	%	%
NORESTE (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha)	6,0	8,4	6,8
SURESTE (Canelones, Maldonado)	14,0	15,0	21,0
SUROESTE (Colonia, San José)	6,5	11,0	6,9
CENTRAL (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja)	6,0	17,0	4,5
LITORAL (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano)	11,5	9,5	8,6
MONTEVIDEO	51,5	30,5	45,5
Varios	4,5	8,6	6,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP-MEF (Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas)

Un análisis en grandes áreas permite ver que, de 4.030 proyectos recomendados en el período de referencia, los que implicaban una inversión total de U\$S 10.416.941.528 y la creación de 33.353 puestos de trabajo, el 72%, 56,5% y 73,4% respectivamente, tuvieron como destino la zona sur del país, es decir, la que contaba con un mayor nivel de desarrollo.

Tabla N° 3. Cantidad proyectos aprobados, inversión en U\$S y empleo a generar según departamento, período 2009-2014

Departamento	Proyectos	%	Dólares	%	Empleos	%
Artigas	44	1,1	36508847,93	0,4	421	1,3
Canelones	388	9,6	752103693,4	7,2	4549	13,6
Cerro Largo	38	0,9	158477511,4	1,5	377	1,1
Colonia	149	3,7	507909919,5	4,9	1123	3,4
Durazno	62	1,5	217348949,2	2,1	530	1,6
Flores	39	1,0	391583159,1	3,8	242	0,7
Florida	57	1,4	349454650,6	3,4	223	0,7
Lavalleja	39	1,0	197244758,2	1,9	113	0,3
Maldonado	187	4,6	828893068	8,0	2452	7,4
Montevideo	2.070	51,4	3168655774	30,4	15179	45,5
Paysandú	82	2,0	252612626,9	2,4	692	2,1
Río Negro	80	2,0	306893267,7	2,9	711	2,1
Rivera	65	1,6	246742010,1	2,4	805	2,4
Rocha	72	1,8	121472415,3	1,2	341	1,0
Salto	119	3,0	194195169,4	1,9	796	2,4
San José	112	2,8	650245898	6,2	1157	3,5
Soriano	176	4,4	226378249,6	2,2	653	2,0
Tacuarembó	41	1,0	618552057,2	5,9	402	1,2
Treinta y Tres	29	0,7	298264280,9	2,9	334	1,0
Varios	181	4,5	893405221,8	8,6	2253	6,8
Total general	4.030	100	10416941528	100,0	33353	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP-MEF

Como se puede ver en la tabla anterior (Tabla N° 3), los proyectos destinados a Salto representaron solamente un 3% del total, lo que equivale a apenas 1,9% de la inversión y a un 2,4% del empleo que se espera demanden estos emprendimientos.

Si bien estos datos ponen en cuestionamiento a la política del Estado nacional en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos que la sustentan (el logro de la descentralización geográfica de las actividades económicas y el empleo), también obligan a discutir la capacidad del gobierno local para aprovechar esa estrategia en pos del desarrollo territorial.

Pero además, cuando se analiza la distribución sectorial de la inversión (en dólares), se puede ver que las mismas refuerzan la división territorial de las actividades económicas (Tabla N° 4), correspondiéndole a los departamentos de la región litoral (de la que forma parte Salto) aquellas vinculadas con la producción agrícola ganadera, actividad que caracteriza históricamente a esa zona del país y que, como ya se dijo, constituye una demanda de empleo con baja capacidad de integración social.

Tabla N° 4. Porcentaje de la inversión según región en el total de la inversión sectorial, período 2009-2014

Regiones	Agro	Com	Ind	Serv	Tur	Total
	%	%	%	%	%	%
NORESTE (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha)	12,2	5,7	9,2	6,2	7,7	8,4
SURESTE (Canelones, Maldonado)	4,1	17,2	15,7	9,6	29,3	15,0
SUROESTE (Colonia, San José)	12,8	15,5	15,1	2,6	2,6	11,0
CENTRAL (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja)	10,3	1,3	29,9	2,6	2,8	17,0
LITORAL (Salto , Paysandú, Río Negro, Soriano)	41,2	6,3	9,0	2,7	5,4	9,5
MONTEVIDEO	3,3	38,6	13,4	69,7	48,6	30,5
Varios	16,0	15,2	7,6	6,4	3,4	8,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP-MEF

Igualmente, y si se analiza el caso de Salto por separado de los demás departamentos de la región litoral, se observa que el mismo ocupa un lejano decimotercer lugar en cantidad de inversión en ese rubro (así como también el lugar doceavo en la destinada a los sectores de comercio y servicios; y el decimosexto en el monto total a invertir en industria), tal lo que surge de la siguiente tabla (Tabla N° 5).

Tabla N° 5. Porcentaje de la inversión según departamento en el total de la inversión sectorial, período 2009-2014

Departamento	AGRO	COM	IND	SERV	TUR	TOTAL
Artigas	2,1	0,9	0,1	0,1	0,2	0,4
Canelones	3,4	13,4	7,1	7,7	3,1	7,2
Cerro Largo	1,8	0,9	2,5	0,1	0,1	1,5
Colonia	8,4	15,1	3,8	2,3	2,5	4,9
Durazno	1,7	0,6	3,1	1,3	0,6	2,1
Flores	1,8	0,3	6,9	0,1	0,1	3,8
Florida	1,9	0,1	6,1	0,2	0,3	3,4
Lavalleja	2,6	0,2	2,9	0,0	1,8	1,9
Maldonado	0,7	3,8	8,6	1,9	26,2	8,0
Montevideo	3,3	38,6	13,4	69,7	48,6	30,5
Paysandú	9,0	0,3	3,0	0,4	1,1	2,4
Río Negro	15,4	1,3	3,0	0,8	0,0	3,0
Rivera	2,2	3,2	1,5	3,9	3,0	2,4
Rocha	4,0	0,7	0,5	0,5	4,4	1,2
Salto	1,9	0,6	2,2	0,6	3,8	1,9
San José	4,4	0,4	11,3	0,3	0,1	6,3
Soriano	14,9	4,1	0,8	0,9	0,5	2,2
Tacuarembó	2,3	0,1	10,9	1,0	0,0	6,0
Treinta y Tres	2,1	0,0	4,6	1,6	0,0	2,9
Varios	16,0	15,2	7,6	6,4	3,4	8,3
Total general	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UnaSeP-MEF

Se puede ver que donde sí el departamento de Salto aparece entre los primeros lugares, aunque con apenas algo menos de un 4%, es en la inversión en turismo, algo que tiene sentido si se considera que la ciudad capital (de nombre homónimo) y sus dos centros termales (Daymán y Arapey), constituyen el núcleo del denominado destino Termas, el tercero en cantidad de visitantes por detrás de Montevideo y Punta del Este (INE, 2014). La aportación que el sector realiza al desarrollo regional ha sido objeto de estudios en el Departamento de Ciencias Sociales, en la Regional Norte de la Universidad de la República, habiéndose constatado en sucesivas mediciones que la calidad del empleo en el sector es deficitaria, no en el indicador de estabilidad, donde el turismo termal se diferencia de la estacionalidad propia de la modalidad de sol y playa, sino principalmente por tratarse de una demanda de empleo de bajas calificaciones y bajos salarios. Esto se corresponde con los datos oficiales referidos a la situación del mercado laboral, donde en la distribución salarial por grandes sectores de actividad, el

correspondiente a comercio, restaurantes y hoteles, se encuentra entre los más “sumergidos” (MTSS - OMT, 2014).

Lo anterior obliga a reflexionar acerca de los efectos no esperados, y seguramente no deseados, de una estrategia de desarrollo nacional que, por su excesiva confianza en algunos presupuestos no constatados, no enfatiza suficientemente en el análisis crítico de los resultados, como por ejemplo la ineficacia de la política de promoción de inversiones para la superación de las disparidades territoriales. Incluso se podría afirmar que la misma reproduce el patrón de desigualdad territorial preexistente.

Aun cuando se dice que la perspectiva economicista del desarrollo ha sido superada, las intervenciones de las políticas públicas en los territorios siguen considerando a ese aspecto como desencadenante de todos los demás, o incluso como un objetivo en sí mismo. Esto es claro en el caso analizado, donde la acción se orienta al hecho concreto de la atracción de inversiones, dando por sentado que lo demás ocurrirá como consecuencia automática.

Pero, y desde lo que interesa aquí, las constataciones realizadas son un disparador para el debate referido a si estas expectativas puestas en los gobiernos locales como actores clave de la nueva configuración territorial, desempeñando roles de relacionamiento internacional, se sustentan en su capacidad efectiva para gestionar el desarrollo. Esta cuestión será abordada a continuación para el caso seleccionado.

El gobierno local y su vinculación con la estrategia de desarrollo nacional

A los efectos de este análisis, la lectura de la distribución de las inversiones interesa en tanto indicador de la forma en que los gobiernos locales gestionan el desarrollo de sus territorios en lo que refiere a los vínculos internacionales.

Específicamente de lo que se trata es de analizar la forma en que el gobierno local se articula con la estrategia de desarrollo nacional, estrategia que le obliga a vincularse internacionalmente.

Como se pudo ver, la misma profundiza la división territorial del trabajo, donde al departamento de Salto se le identifica con actividades que menos desarrollo generan. La duda que subyace es si esto responde a una acción planificada de parte del gobierno local, o si es el resultado de la ausencia de ésta.

A este respecto, el responsable de la Dirección General de Proyectos Especiales, Inversión y Desarrollo de la Intendencia de Salto, una de cuyas áreas de actuación es la de Asuntos Internacionales, afirma que “... el gobierno departamental trabaja por el

objetivo de potenciar las que se consideran cualidades del departamento, con el objetivo de captar inversiones, generar empleo y capacitaciones para los puestos de trabajo (De Brum, H., entrevista, 19 febrero de 2015).

Al contrario de lo que indican las fuentes primarias y secundarias antes mencionadas, en cuanto a que se está frente a un modelo de desarrollo excluyente en cuya base está una estructura productiva caracterizada por empleos con bajos niveles salariales y, en buena parte de los casos, inestables; desde la gestión de gobierno se pone el acento en la diversificación productiva y en la existencia de programas para el fomento de los sectores preponderantes (ganadería, turismo termal, horticultura y citricultura), considerados como aspectos claves para el desarrollo local. Dichos programas se ejecutan con la ayuda económica y técnica de organismos internacionales (ART-PNUD, Unión Europea) y del gobierno nacional (Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Ministerio de Turismo, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), y consisten en convocar y agrupar a los actores para consensuar ejes de acción. Así por ejemplo, se realizan acciones conjuntas con el Ministerio de Turismo para la participación en ferias internacionales y la promoción del denominado Destino Termas.

En lo que respecta a las inversiones, se considera que las características del territorio, en especial las físico-naturales, limitan las posibilidades de instalación de nuevos rubros (por ejemplo la actividad forestal), por lo que la gestión se dirige principalmente a afianzar y/o reproducir la estructura productiva tradicional. Se puede apreciar aquí una acción explícita de fomento al modelo de desarrollo vigente, a partir del cual se inserta el departamento en el modelo de desarrollo del país, sin constatar una evaluación de lo que el mismo genera en términos de empleo y bienestar.

Igualmente, lo anterior no debe llevar a pensar que el grado de incidencia de los gobiernos locales en lo que respecta a qué tipo de inversiones se localizan en su territorio, es mayor del que efectivamente tienen. Aun cuando no son totalmente pasivos, la llegada de estas inversiones se realiza en función de lo que establece la ley (de promoción y protección de inversiones) y a las decisiones del Estado central.

La tarea de los niveles subnacionales del Estado es la de ser facilitadores y gestores en el proceso que se inicia en el territorio, una vez la decisión de radicarse ya está tomada. En algunos casos se apoya la inversión con una declaración de interés departamental. En el acompañamiento mencionado, se trabaja sobre la capacitación, estableciendo

contactos con instituciones⁹² (locales y nacionales) para calificar la mano de obra local en relación a las nuevas necesidades.

De lo anterior se desprende que los espacios subnacionales, sin ser totalmente ajenos a las decisiones de localización del capital extranjero, continúan siendo afectados por decisiones tomadas a nivel central, por lo que se podría decir que esas nuevas potestades de las que se hablaba al comienzo están en un plano más formal que real. Ahora, planteado de esta forma, parecería que se traslada toda la responsabilidad a los gobiernos locales por no saber desempeñar estos nuevos roles, pero quizás corresponda complejizar esa lectura, permitiendo que tenga lugar la duda acerca de si la mentada globalización implica efectivamente el debilitamiento de los estados nacionales, o si los procesos de descentralización son efectivamente eso. Más allá de esto, existen suficientes elementos para repensar si los espacios subnacionales, y concretamente los gobiernos locales, están preparados para desempeñar un papel más activo en el campo de las relaciones internacionales. Para que ello ocurra es necesario que estos territorios se constituyan en actores del desarrollo y cuenten con una planificación en tal sentido, algo que aún, y más allá de acciones concretas, no se vislumbra.

En este sentido la descentralización puede ser analizada desde dos perspectivas, la primera relacionada con la efectiva correspondencia entre transferencia de responsabilidades y los recursos asignados; y la segunda, desde el punto de vista de si existen capacidades locales como para llevar adelante estos procesos.

Conclusiones

La globalización, como fenómeno complejo y multidimensional cuyo rasgo distintivo es el de una mayor permeabilidad en la relación local-global, donde se redefinen las referencias espacio-temporales características de la primera modernidad, representa a la vez una oportunidad y un desafío para los espacios subnacionales. Así también, el lugar de estos ámbitos locales se ve afectado como resultado de procesos internos de transformaciones en la organización político-institucional, en el marco de la denominada descentralización, la que a su vez podría ser concebida como una forma de organización flexible del territorio para su adecuación a las exigencias de la acumulación capitalista mundial.

⁹² Universidades públicas y privadas, centros de estudios terciarios e Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

En este escenario, a los espacios subnacionales se los comienza a visualizar como gestores de su propio desarrollo y, como parte ineludible de esto, a repensar su inserción internacional. En lo que esto respecta, el proceso de integración regional, aun cuando se trate de un proyecto inconcluso, ha sido otro de los cambios en el contexto que han generado un mayor interés por los vínculos internacionales de los espacios subnacionales, especialmente de aquellos localizados en zonas de frontera, como el caso analizado.

La incorporación del enfoque del desarrollo territorial a las políticas públicas ha sido otro de los factores que ha incidido en la nueva concepción del relacionamiento exterior, a partir del reconocimiento de las particularidades de los territorios como construcciones socio-históricas específicas. Igualmente cabe decir que en las intervenciones en el marco de los programas de descentralización de Ministerios y organismos del Estado nacional, muchos de los programas que finalmente ejecutan los gobiernos locales responden a lineamientos de los organismos internacionales de financiamiento, por lo que se podría decir que los márgenes con los que cuentan los niveles locales de gobierno para acciones relacionadas con el desarrollo, continúan teniendo grados significativos de condicionamiento.

Más allá de esto último, los cambios en el contexto hacen que se deba rediscutir el papel que deben desempeñar los gobiernos locales para un desarrollo que contemple su realidad territorial. Esto implica que la planificación del mismo no puede ignorar el diagnóstico de las disparidades territoriales y la forma en que cada espacio subnacional es afectado por éstas. En consecuencia, se deberá intentar comprender en qué medida la estrategia impulsada por el Estado nacional repercute en cada uno de ellos.

Aplicado al caso analizado, los resultados que viene arrojando el régimen de promoción de inversiones (considerado como política pública para el desarrollo), evidencian que el departamento no es un destino preferencial de los proyectos presentados y que, con relación al total nacional, es receptor de un monto bajo de divisas y un número reducido de puestos de trabajo por esta vía. Además de ello, la especialización productiva en torno al agro y el turismo constituye una apuesta con resultados poco favorables en materia del logro del bienestar, situación que mantiene a Salto en una posición de territorio desfavorecido.

Pero además, esta política en tanto orientada a la captación de la inversión extranjera, se vincula con un aspecto definitorio de la gestión de los gobiernos locales en su nueva faceta, la del relacionamiento internacional.

En cuanto a la forma en que ello se viene procesando, se puede observar que los gobiernos locales no son quienes negocian las condiciones de localización, sino que ello se define entre el gobierno nacional y el inversor externo. En general, tanto a nivel local como nacional se tiende a percibir el arribo de capitales como un hecho positivo, asumiendo de facto una serie de beneficios, principalmente relacionados con la generación de empleo. Quizás esto explique el porqué de la ausencia de debate acerca de los datos aquí presentados y sus implicancias para el desarrollo.

Como consecuencia de todo lo dicho es que persiste la duda acerca de cuáles son las posibilidades de los gobiernos locales en un contexto que, más allá de algunos aspectos formales, aún se presenta fuertemente centralizado; así como también, cuáles son las capacidades de esos gobiernos cuando surgen espacios de mayor autonomía.

En cuanto a estas dos cuestiones relacionadas, si bien para que los niveles subnacionales alcancen mayores grados de autonomía en la toma de decisiones sobre su propio desarrollo es necesario pasar de la desconcentración a la descentralización; también es cierto que se debe debatir acerca de cuáles deberían ser los territorios para que la misma se haga efectiva, con las responsabilidades que implica, por ejemplo, en materia de relacionamiento internacional.

A este respecto, la existencia de regiones supra departamentales, las que como se mostró poseen rasgos productivos y problemáticas sociales similares, invita a pensar en la necesidad de estrategias de desarrollo para esas unidades, más que para el nivel micro departamental, ya que, por el tamaño de Uruguay, éstas parecen constituir una escala territorial con mejores posibilidades de incidir en la articulación entre el Estado central (el que continuará desempeñando un papel protagónico) y los actores externos.

Bibliografía

- Barreiro, Fernando y Rebollo, Eduardo (2009) *Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover el debate político*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización, Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU), Montevideo: Editorial PNUD.
- CEPAL (2010) *El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales*. En “La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia.
- Entrena Durán, Francisco (2010) *Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización*. Vol. XXVIII, México: Revista Estudios Sociológicos.
- García Delgado, Daniel (2006a) *Cambios actuales en el mundo del trabajo y la nueva cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: INCASUR.

-
- (2006) “Democracia, política y sociedad civil frente a los desafíos del desarrollo”, en Riella, Alberto (comp.) *Globalización, Desarrollo y Territorios Menos Favorecidos*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Klein, Juan-Luis y Lévesque, Benoît (1998) “La descentralización y la globalización en la reestructuración de las relaciones entre el Estado y el territorio: los casos de Québec y Chile”, en *Revista Documents d'anàlisi geogràfica*, Barcelona, N°32.
- Leal, Jorge (1997) *El mercado de empleo en los servicios turísticos directos en el litoral termal de Uruguay*. Documento de Trabajo N°32. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.
- Leal, Jorge; Borrelli, José y Rundie, Cristina. (2013) “Turismo, empleo y desarrollo en el Litoral Termal de Uruguay”, en *Revista Estudios y Perspectivas en Turismo*. Buenos Aires. Volumen 22, N° 3.
-
- (2013) “Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional”, en Leal, Jorge (comp.) *Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional*, Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.
- Mayntz, Renate (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N°21.
- Moncayo Jiménez, Edgard. (2003) “Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿Hacia un nuevo paradigma?”, en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá. Volumen 5, N° 008.
- Morales Aguirre, Silvia (2014) *La vuelta de los enfoques desarrollistas y el rol del Estado en las políticas productivas. El caso de la pesca en Uruguay*. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- MTSS/OMT (2012). *Serie informes departamentales. Principales indicadores del mercado de trabajo, incluyendo proyectos de inversión*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Unidad de Evaluación y Monitoreo de Relaciones Laborales y Empleo, Observatorio de Mercado de Trabajo.
- Núñez, Aníbal y Leal, Jorge (1997) *IV Censo a Productores con Cultivos Hortícolas bajo Invernáculos del departamento de Salto*, Documento de Trabajo N°29. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.
- Riella, Alberto y Romero, Juan (1992) *Opiniones, Actitudes, y Comportamientos de los Productores Hortícolas del departamento de Salto*. Documento de Trabajo N°8 del Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.
- Riella, Alberto y Tubío Mauricio (1997) *Los Asalariados Zafrales en el Citrus del Uruguay*. Documento de Trabajo N°8. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.
- Rodríguez, Adrián (2011) *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo*

económico y social sustentables en Uruguay. Montevideo: Consultora VNG International. OPP.

- _____ (2014) “Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay”, en *Uruguay en foco, Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, Montevideo, PNUD Uruguay.
- Schiavi, Pablo (2012) *El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación con especial referencia al gobierno municipal de Montevideo*, Ponencia presentada en las V Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano, La Coruña, España.
- Uruguay XXI (2012) “Inversión extranjera directa en Uruguay”. en *Informe IED en Uruguay*, <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/informe-de-ied/>>, acceso 13 de setiembre de 2012>
- Valdomir, Sebastián (2012) “Inversiones, transnacionales y desarrollo. El caso de Uruguay”, en *Revista Análisis y Propuestas*, Montevideo, Friedrich-Ebert-Stiftung, representación en Uruguay.
- Veiga, Danilo (1991) *Desarrollo Regional en el Uruguay*. Montevideo: Ed. CIESU.
- _____ (2003) “Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay”, en Acuña, Carlos y Riella, Alberto (comps.) *Territorio, Sociedad y Región: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Veneziano, Alicia (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Ediciones Orbe Libros.

Fuentes documentales y estadísticas

- Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (DINEM-MIDES).
- Instituto Nacional de Estadística (INE)
- Ministerio de Turismo de Uruguay (MINTUR)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay - Observatorio de Mercado de Trabajo (MTSS-OMT).
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Presidencia de la República. Uruguay.
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay. Ley N° 16.906 y Ley N° 18.567
- Unidad de Apoyo al Sector Productivo- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (UnASeP-MEF). Proyectos de inversión promovidos en el período 2009-2014.

*Impreso en el mes de junio de 2015
por Gráfica Digital La Copia, Chacabuco 506, Tandil
lacopiatandil@hotmail.com*

Tirada 200 ejemplares