

INTEGRANDO SABERES: EXPERIENCIAS DE GESTIÓN INTERNACIONAL EN GOBIERNOS SUBNACIONALES

1º edición

Luis Maximiliano Barreto
Compilador

Prólogo: Anabella Busso

ISBN 978-987-702-239-1



Secretaría de Integración
y Desarrollo Socio-Comunitario



INTEGRANDO SABERES: EXPERIENCIAS DE GESTIÓN INTERNACIONAL EN GOBIERNOS SUBNACIONALES

1º edición

Luis Maximiliano Barreto
Compilador

Prólogo: Anabella Busso

ISBN 978-987-702-239-1



Secretaría de Integración
y Desarrollo Socio-Comunitario

UNR
EDITORIA

Barreto, Maximiliano

Integrando saberes : experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales / Maximiliano Barreto. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-239-1

1. Integración. 2. Gestión Pública. I. Título.
CDD 320.6

Este libro digital es una producción del Área de Capacitación, Empleo y Vinculación Profesional, Secretaría de Integración y Desarrollo Socio-Comunitario de la Universidad Nacional de Rosario.

Responsable de la edición: María Florencia Díaz Rojo

Maquetación y arte de tapa: Patricia Servin



AUTORIDADES

RECTOR

Dr. Prof. Arq. Héctor Florián

VICERRECTOR

Mg. Fabián Bicciré

SECRETARIO GENERAL

Lic. Mariano Balla

SECRETARÍA DE
INTEGRACIÓN Y
DESARROLLO SOCIO-
COMUNITARIO

Secretario

Ab. Carlos Silva

Subsecretaria

Mg. Lucrecia Dasso

Coordinadora General

Ab. Eliana Squiró

**Coordinadora del Área de
Capacitación Empleo y
Vinculación Profesional**

**Lic. María Florencia
Díaz Rojo**

UNR EDITORA

Directora

Nadia Amalevi

DATOS DE CONTACTO

Maipú 1065. 2do piso. Of. 254

Tel: 341-4201200. Int: 322

Correos electrónicos seidesoc@gmail.com sociocomunitaria@unr.edu.ar

Redes sociales

facebook.com/SeIDeSoc

twitter.com/SeIDeSoc

Sitio web www.unr.edu.ar

Secretarías y Áreas/Secretaría de Integración y Desarrollo Socio-Comunitario

INTEGRANDO SABERES: EXPERIENCIAS DE GESTIÓN INTERNACIONAL EN GOBIERNOS SUBNACIONALES

COMPILADOR

Luis Maximiliano Barreto

AUTORES

Cynthia Mabel Cabrol
Daniel Germán Ippolito
María Laura Bevilacqua
Darío Ricardo Koch
Elida María Benítez
Luciana Magali Ques
María De La Paz Ibáñez
María Agustina Gasser
Federico Trebucq
Leonardo Pizarro
Pamela Soledad Curvale

EVALUADORES

Carlos Silva
Esteban Agustín Covelli
Ezequiel Fabricio Barolin
Julieta Barthet
Julieta Zelicovich
María Belén Serra

**LA SECRETARÍA DE
INTEGRACIÓN Y
DESARROLLO
SOCIO-
COMUNITARIO**

La Secretaría es un espacio que se ocupa de vincular las organizaciones sociales y estatales con programas vinculados a políticas sociales de inclusión. Su objetivo es articular los saberes académicos con los saberes populares para lo cual pretende innovar en la relación de la Universidad con el Territorio.

Su Misión es la de colaborar en la construcción de una Universidad vinculada a un proyecto nacional, valorizando los saberes y experiencias populares e históricas, comprometida con las necesidades y realidades sociales locales y regionales, involucrando a la comunidad en los procesos de elaboración de políticas universitarias tendientes al desarrollo económico productivo y a la inclusión social, cultural y educativa.

Y su Visión es la de propender a una Universidad al servicio del pueblo, respetuosa de los saberes populares y que promueva el pensamiento nacional, comprometida con los desafíos de una argentina más justa, libre, soberana e integrada con Latinoamérica.

Entre sus objetivos específicos se encuentra la intención de incluir en los distintos programas y actividades a la mayor cantidad de actores universitarios, a los fines de lograr que toda la comunidad se sienta partícipe de las políticas desarrolladas desde la Secretaría, compartiendo nuestros esfuerzos en la construcción de una Universidad cada día más inclusiva e integradora.

ÁREA CAPACITACIÓN, EMPLEO Y VINCULACIÓN PROFESIONAL

Esta área pretende asistir al Secretario de Integración y Desarrollo Socio Comunitario en todo lo atinente a cuestiones relacionadas a programas de capacitación, empleo y vinculación profesional de nuestra Universidad y público en general.

Algunas de las funciones previstas son:

- Elaborar programas de capacitación permanente tanto para estudiantes como graduados/profesionales de nuestra Universidad y público en general, con el propósito de satisfacer demandas específicas de saberes en función de nuevas problemáticas sociales e incumbencias que hacen al ejercicio del profesional en el ámbito productivo y tecnológico.
- Promover acciones y medidas tendientes a acercar la oferta de profesionales graduados de excelencia de nuestra institución con los perfiles específicos requeridos por parte de los distintos sectores productivos de la ciudad y la región.
- Generar instancias de diálogo con representantes de entidades empresariales, sindicales, profesionales y educativas.
- Asistir a la Secretaría en materia de perfiles profesionales con demanda laboral insatisfecha.

- Promover actividades de capacitación y/o actualización permanente sobre saberes profesionales y/o disciplinarios.
- Coordinar acciones con las diversas áreas de la Universidad, y las Facultades que la componen, con competencia en las áreas de incumbencia y/o organismos públicos nacionales, provinciales y municipales.
- Asistir a las autoridades universitarias en la elaboración, evaluación y control de políticas de capacitación, formación preprofesional y vinculación con los sectores productivos.

Por ello se intenta así contribuir fortaleciendo el vínculo con las organizaciones gremiales y sindicales de Rosario y la región. A su vez, se pretende generar espacios de articulación institucional entre estudiantes de grado/graduados y los actores de la sociedad civil (clubes, vecinales, centros culturales, otras instituciones educativas, entre otras). Como también contribuir en la construcción de la producción, sistematización y difusión del conocimiento de los jóvenes estudiantes/graduados de nuestra institución educativa en particular y de otras en general.

PROGRAMAS/ ESTRATEGIAS/ACTIVIDADES:

Desde esta área se articulan diversas Actividades, Proyectos y Programas que pretenden contribuir a los objetivos ya mencionados. La misma consta de cuatro programas, el Programa de Vinculación Sindical, el de Vinculación Profesional, el de Culturas Populares y el de Apoyo Social y Técnico (PROAS). Además de una serie de proyectos y acciones en articulación con otros actores de la sociedad civil, como también con otras dependencias de la Universidad.

EL PROGRAMA DE VINCULACIÓN PROFESIONAL

Desde este programa se pretende visibilizar y acompañar diversas propuestas/acciones que fortalezcan los vínculos con profesionales/graduados de la UNR, como también de otras Universidades.

Algunas de las actividades llevadas adelante por este programa son el apoyo institucional a la Revista Académica Perspectivas en Ciencias Sociales, presentaciones de producciones académicas en el marco de distintos proyectos, charlas, seminarios, cursos de capacitación, el Primer Encuentro de Espacios de Investigación de la UNR en articulación con la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR, entre otras.

Dentro de este programa surge la iniciativa de comenzar una colección de libros digitales bajo el nombre de “Integrando Saberes”. Para ello se lanzó una primera convocatoria abierta para publicar artículos sobre experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales.

PROYECTO: COLECCIÓN “INTEGRANDO SABERES” Y SU PRIMER LIBRO

Este libro digital, *"Integrando Saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales"*, se enmarca dentro del programa de Vinculación Profesional del Área recientemente mencionada y pretende ser el primero de una colección más amplia sobre diversos temas o áreas de conocimiento que integren saberes. Desde una perspectiva que entiende que existe una sinergia necesaria y fundamental entre las teorías y las prácticas.

Este proyecto convocó a graduados/profesionales de diversas disciplinas que se desempeñan en la gestión en organismos/gobiernos subnacionales para que compartieran sus experiencias en la materia. Contribuyendo así a la difusión de la producción de conocimiento de muchos profesionales que lejos del mundo académico también producen conocimiento, siguiendo métodos científicos y de gran valor para el desarrollo del área.

A su vez se tuvo en cuenta un carácter federal en la misma convocatoria. En este sentido, entendemos que son abundantes las producciones de conocimiento en las diferentes áreas que se gestan en el seno de intervenciones profesionales. Como también que los autores de estas producciones, en su mayoría graduados, no han sostenido un vínculo formal con el sistema universitario ya sea a través de la docencia (cátedras), investigación (centros, grupos e institutos de investigación) y/o extensión. En otras palabras somos conscientes de que muchos graduados, al finalizar su formación no sostienen en el tiempo un vínculo formal con la vida académica, en sus diversas instancias y modalidades de participación. Por otra parte existen escasos espacios formales/institucionales que contengan y visibilicen estas experiencias/producciones de conocimiento.

Por todo ello, desde el Área y en particular desde el Programa se busca fomentar la participación de los y las graduados/as de las diversas unidades académicas de la UNR, incluso de otras universidades. Entendido que estos al ejercer su profesión ponen a prueba no sólo su saber técnico específico sino que también ponen en tensión estos saberes y generan nuevos conocimientos. Producciones que muchas veces quedan por fuera de los circuitos académicos formales.

Entonces, en consecuencia de lo ya expuesto esta publicación intenta recuperar e insertar en el sistema académico estas ricas producciones, no sólo por su bagaje teórico sino porque reflejan prácticas profesionales concretas que contribuyen a la producción de conocimiento en materia de gestión internacional en los gobiernos subnacionales.

También cabe señalar que desde el plano institucional, la Secretaría tiene como eje directriz la integración de Saberes, reconociendo así la co - construcción del conocimiento y la existencia de múltiples dimensiones, tipos, etc. de Saberes. Esto implica que, como premisa epistemológica, para

la construcción de conocimiento son necesarios todos estos, por lo cual se vuelve necesario poder recuperar estas experiencias que generan nuevos saberes, para seguir enriqueciendo los marcos teóricos y viceversa.

Con todo lo dicho solo faltaría explicitar el anhelo que trae esta publicación para el equipo de gestión, ya que se la piensa como el puntapié de muchas otras publicaciones que difundan, contengan y amplíen estos Saberes.

Finalmente no puede faltar un agradecimiento por el apoyo institucional al Secretario Ab. Carlos Silva y al equipo de gestión, al Lic. Maximiliano Barreto por presentar la iniciativa, confiar en el equipo del Área al presentar la idea y coordinar el proyecto, a la Mg. Anabella Busso por sumarse al proyecto y prologar el mismo, como también a todas y todos los/as que participaron de la publicación (autores de los artículos, evaluadores, etc.) y hacen posible este camino que hemos iniciado y esperamos sea próspero y desafiante.

Lic. Ma. Florencia Díaz Rojo

INDICE

Presentación.....	03
Prologo.....	10
Acerca De Los Autores.....	16
La Cooperación Internacional Descentralizada del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos, 2008-2015	
Cynthia Mabel Cabrol	20
Financiamiento Internacional Para El Desarrollo Provincial: La Experiencia Del Crédito Directo BID 1914 Programa Multifase De Infraestructura De Apoyo A La Producción De Entre Ríos	
Daniel Germán Ippolito, María Laura Bevilacqua, Darío Ricardo Koch Y Elida María Benítez.....	50
Las Provincias Del NOA Y La Protección Del Azúcar En El MERCOSUR	
Luciana Magalí Ques.....	83
La Integración Subnacional Como Una Dimensión De La Gestión Internacional De Las Provincias. El Caso De Salta En ZICOSUR	
María De La Paz Ibáñez	111
¿Cómo Medir El Nivel De Internacionalización? Desarrollo De Una Herramienta Para Actores Sub-Nacionales	
Agostina María Gasser	159
Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones en la Provincia de Córdoba.	
Federico Trebucq y Leonardo Pizarro	184
La Federalización De La Cooperación. Relación Entre El Ministerio De Relaciones Exteriores Y Culto De La Nación Y Las Provincias Argentinas	
Pamela Soledad Curvale.....	230

PRESENTACION

Este libro digital se enmarca en el Programa de Vinculación Profesional perteneciente al Área de Capacitación, Empleo y Vinculación Profesional de la Secretaría de Integración y Desarrollo Socio-Comunitario (SEIDESOC) de la Universidad Nacional de Rosario. A partir de esta iniciativa, durante el año 2016, se convocó a estudiantes, graduados y profesionales de todo el país a escribir artículos que recogieran diferentes experiencias provinciales en materia de gestión internacional.

La convocatoria en aquel entonces no fue ingenua. Aspiraba a reunir aportes que valorizaran los saberes y experiencias de diversos actores de la sociedad, provenientes de realidades locales y regionales variadas contribuyendo, complementariamente, con la federalización de los conocimientos. En este marco, la articulación entre teoría y práctica desde un primer momento apareció como un rasgo destacado. La idea clave era contar no solo con la perspectiva de la academia sino también de los hacedores de política. Partimos de la premisa de que la realidad supera a la teoría, por lo cual, la visión de aquellos en el ejercicio de la gestión internacional se vuelve un aporte valioso. Es así que en las líneas que siguen el lector se encontrará con capítulos escritos por funcionarios provinciales trabajando actualmente en reparticiones vinculadas con la temática.

Desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, disciplina en que se enmarca este proyecto, el presente libro constituye un valioso aporte a un área de estudio donde, al día de hoy, las investigaciones continúan siendo acotadas y, comúnmente, se corresponden con geografías muy diversas a la nuestra. Particularmente, en Argentina la bibliografía específica y los estudios de casos sobre gestión internacional son incipientes. En este sentido, promover la recolección de información y sistematización de datos, construir conceptos y compilar trabajos dispersos constituye una labor interesante a ser emprendida por los centros de producción de conocimiento.

Estructuralmente, el libro se organiza en siete capítulos que recorren diversas aristas de la gestión internacional de las provincias argentinas a

través del análisis de casos. Este rasgo, contribuye con un entendimiento en profundidad del ámbito de estudio debido a que conecta, como se dijo, el plano de la teoría con la práctica.

Así, en el primer capítulo “La cooperación internacional descentralizada del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos, 2008-2015”, Cynthia Mabel Cabrol, nos brinda un repaso conceptual sobre la denominada “cooperación descentralizada”. En el mismo, se dedica a estudiar el accionar de la provincia de Entre Ríos, y ello le permite arribar a un diagnóstico sobre los alcances de la gestión subestatal en la materia. Asimismo, como en la mayoría de los capítulos que integran este libro, es meritorio destacar que Cabrol contribuye con la tarea de sistematizar la información vinculada con la gestión internacional. El *expertise* requiere ser documentado, sin embargo, cuestiones como la debilidad institucional, la falta de coordinación interburocrática y las vicisitudes políticas, suelen impedir esta actividad, invisibilizando —en consecuencia— el acervo con que cuentan dichos actores.

Continuando con el foco puesto en la provincia de Entre Ríos, Daniel Germán Ippolito, María Laura Bevilacqua, Darío Ricardo Koch y Elida María Benítez dedican el capítulo II “Financiamiento internacional para el desarrollo provincial: la experiencia del crédito directo BID 1914 Programa Multifase de Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos” al abordaje de la compleja arena financiera de la actividad paradiplomática, también conocida como “paradiplomacia financiera”. Teniendo en cuenta que el financiamiento internacional de los gobiernos provinciales es un tema poco investigado y que constituye una preocupación central para las autoridades, el estudio realizado por los autores cobra importancia. En términos conceptuales, el capítulo se estructura en torno a la perspectiva de la Gobernanza Multinivel en vistas de aportar al entendimiento de las operaciones de endeudamiento subnacional con organismos internacionales, las cuales, requieren necesariamente de una relación colaborativa entre distintos actores o niveles de gobierno. Además, como el estudio de caso se centra en la gestión de un crédito internacional directo entre la provincia de

Entre Ríos y el Banco Interamericano de Desarrollo, se ahonda sobre las dimensiones legales, técnicas y administrativas que habilitan a las provincias a realizar operaciones de este tipo. Finalmente, cabe destacar que a la par de exhibir los principales rasgos y resultados del Programa Multifase, los autores se esfuerzan por extraer lecciones útiles para los lectores que deseen interiorizarse en la gestión internacional financiera.

Por otra parte, en el capítulo III titulado “Las provincias del NOA y la protección del azúcar en el Mercosur”, Luciana Magali Ques nos plantea un interrogante que sigue vigente a 25 años de la firma del Tratado de Asunción: ¿qué hacer con las actividades productivas que se verían severamente perjudicadas por la liberalización del comercio entre los miembros del Mercado Común del Sur? En esta oportunidad, la autora analizará el régimen de excepcionalidad del sector azucarero argentino, el cual fue la solución alcanzada por las provincias del noroeste argentino en un esfuerzo por proteger el rubro de la predatoria competencia brasileña. Frente a una situación que podría generar el colapso de las economías regionales, las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta optaron por defender sus intereses mediante la llamada “diplomacia parlamentaria”. Ques, realiza un repaso en detalle sobre cuáles y cómo fueron los cursos de acción desplegados por tales provincias y expone el estado actual de la problemática.

Luego, en el capítulo IV “La integración subnacional como una dimensión de la gestión internacional de las provincias”, María De La Paz Ibáñez recoge la experiencia de la provincia de Salta en el proceso de integración conocido como la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR). Siendo ésta, una modalidad de vinculación internacional de los actores subnacionales poco difundida en la literatura, la información volcada a lo largo del trabajo presenta utilidad tanto para los lectores interesados en el tema como para los hacedores de política; cumpliendo, en este último caso, un rol propedéutico al exhibir la experiencia que Salta posee en la cuestión. El capítulo inicia con la

exposición del marco no solo jurídico sino también político que habilita a las provincias argentinas a emprender este tipo de proyección exterior.

En el capítulo quinto, “¿Cómo medir el nivel de internacionalización? Desarrollo de una herramienta para actores sub-nacionales”, Agostina María Gasser parte del supuesto de que los actores subnacionales se caracterizan por la informalidad en sus vínculos internacionales, la intermitencia y hasta el desorden —generalmente, no han pensado en una planificación estratégica que enfoque sus relaciones internacionales hacia un horizonte con sentido—, y construye una herramienta teórica que determina el nivel de internacionalización de la entidad. En este sentido, dicha herramienta facilita la identificación de cuáles son las acciones que se realizaron en la materia, cuáles son los indicadores que deben mejorarse y también, permite la comparación a los fines de encontrar diferencias, experiencias replicables y escalonar el proceso de internacionalización hasta llegar al nivel ideal aspirado. Esta sección tiene un destacado valor ya que nutre la biblioteca de la teoría de las Relaciones Internacionales y cuenta con plena utilidad para los *policy makers*.

En el capítulo VI, titulado “Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones en la Provincia de Córdoba”, Federico Trebucq y Leonardo Pizarro realizan un exhaustivo repaso sobre el desempeño de Córdoba en materia de comercio exterior en el período 2009-2015. Identifican con claridad las dos reparticiones clave —la Agencia ProCórdoba y la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales— y detallan el rol de las mismas en el período estudiado para arribar a un diagnóstico sobre el panorama actual. Esto, constituye el punto de partida para posicionar a los autores en el debate sobre el rumbo futuro que las políticas públicas cordobesas deberían seguir en función de optimizar la proyección exterior provincial. El denominado “Sistema Coordinado de Gestión” propuesto por Trebucq y Pizzaro, representa un esfuerzo considerado que sirve de insumo frente al debate sobre la necesidad de reformar las dependencias encargadas de la gestión internacional en todos los entes subnacionales de Argentina.

Finalmente, nos encontramos con el capítulo VII “La federalización de la cooperación. Relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación y las provincias argentinas” donde Pamela Curvale analiza la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las provincias en materia de cooperación internacional. Aunque la reforma constitucional de 1994 otorgó a las provincias facultades en materia de gestión externa, no se saldó el debate sobre cómo poner en práctica dicha atribución. En este sentido, a lo largo del trabajo, Curvale develará los mecanismos que conforman la ingeniería institucional a través de los cuales las provincias gestionan la cooperación internacional ante el Estado nacional.

Merece destacarse que este proyecto no hubiese sido posible sin la confianza, depositada en mí, de la responsable del Área de Capacitación, Empleo y Vinculación Profesional de la SEIDESOC, lic. María Florencia Díaz Rojo. Por otro lado, expreso mi agradecimiento a Anabella Busso por su desinteresada participación a través del prólogo que los lectores tendrán el gusto de encontrar a continuación. A lo dicho, añado mi reconocimiento a Carlos Silva, Esteban Agustín Covelli, Ezequiel Fabricio Barolin, Julieta Barthet, Julieta Zelicovich y María Belén Serra, quienes se encargaron de la evaluación de los capítulos y posibilitaron una instancia de control de calidad indispensable. Por último, quiero felicitar y agradecer a los autores que aportaron el insumo esencial de este libro.

Luis Maximiliano Barreto
Compilador del proyecto

PROLOGO

Desde la década de los setenta la disciplina de las Relaciones Internacionales ha señalado la existencia de un proceso de “difusión” del poder estatal en varias direcciones. Así, parte de las funciones que antes estaban a cargo del Estado comenzaron a ser abordadas por organismos internacionales y actores no gubernamentales con influencia transnacional. Este proceso, caracterizado como “difusión hacia arriba”, fue acompañado por otro que, en contraposición, se identificó como “difusión hacia abajo” y se basó en una mayor descentralización de las funciones del Estado nacional hacia las provincias y municipios.

Simultáneamente, como lo señalaron desde una perspectiva teórica Robert Keohane, Joseph Nye y James Rosenau, el orden internacional desde los setenta comenzó a entrelazarse de manera creciente tanto a través de una mayor interdependencia entre diversos actores como vía la transnacionalización de numerosos temas de agenda política, económica, cultural, entre otros.

Como consecuencia de la articulación de estos fenómenos, especialmente en los países con organización federal o aquellos donde existen regiones autonómicas, los actores sub-estatales comenzaron a participar de manera activa en el campo de las relaciones internacionales. La celebre frase de René Dubos: “Pensar globalmente, actuar localmente”, proveniente del campo de la ecología y la medicina, se convirtió en un Norte para los gobiernos locales y en un nuevo campo de estudio para la disciplina.

En este marco, el debate sobre si este nuevo rol de los actores sub-estatales debilita el rol del Estado o, por contrario, establece aspectos innovadores en el vínculo entre el Estado nacional y las unidades sub-estatales que lo conforman vía la descentralización, aún no está cerrado. Sin embargo, como señala Zidane Zeraoui, el ascenso de la gestión internacional sub-estatal no significó el declive o la sustitución de la política exterior de los Estados, sino la complejización del orden internacional, en tanto cada nuevo actor irrumpe en la escena global con sus propios intereses.

En el caso de la República Argentina el tema en cuestión tomó un impulso significativo a partir de la reforma constitucional de 1994 que

institucionalizó la posibilidad de que las provincias puedan organizar sus experiencias de gestión externa. El artículo 124 afirma: “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. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

Desde entonces, la experiencia fue dispar a lo largo y ancho del territorio nacional. Las variaciones estuvieron ligadas al momento en que las provincias y municipios iniciaron sus experiencias de gestión internacional; a la jerarquía que cada actor sub-nacional le otorgó dentro de la estructura burocrática y a los temas de agenda sobre las cuales se diseñaron las distintas planificaciones.

Consecuentemente, un recorrido sobre lo realizado por cada provincia nos permite identificar escenarios heterogéneos en referencia al grado de institucionalidad y los temas sobre los que se ha diseñado la gestión internacional sub-estatal, pero también nos muestra la existencia de un núcleo duro de cuestiones sobre los que se ha organizado mayoritariamente la gestión externa de las provincias y municipios. Entre ellas se destacan el intento de incrementar las exportaciones de productos locales; la búsqueda de inversiones extranjeras para nuevos proyectos; la promoción de planes turísticos; las actividades de cooperación técnica y académica para la formación de profesionales y el fortalecimiento institucional a lo que se suma la agenda transfronteriza que, desde hace mucho tiempo, ha sido abordada por los comités de fronteras y por ciertos mecanismos no institucionalizados a los efectos de tratar los problemas propios de la convivencia entre vecinos limítrofes.

En Argentina, desde una perspectiva académica, el tema se ha instalado como un área de estudio en el ámbito disciplinar de las Relaciones

Internacionales y se ha articulado con las pesquisas sobre desarrollo local, más consolidadas en el campo de la Ciencia Política. A pesar de ello, hasta el presente, los resultados de las investigaciones continúan siendo limitados en tanto surgen de “estudios de caso” sobre distintas experiencias provinciales. Consecuentemente, avanzar en la producción teórico-conceptual y, simultáneamente, enriquecer la base empírica a través de la recolección de información y sistematización de datos, fomentar el vínculo entre los especialistas nacionales sobre la temática y los intercambios entre la academia y los hacedores de política provincial y municipal son parte de las tareas en las que la universidad puede contribuir.

A esto se suma que, a diferencia de otras temáticas propias de las Relaciones Internacionales que en su mayoría son responsabilidad del Estado nacional o de actores gubernamentales y no gubernamentales con injerencia global, la gestión externa de los actores sub-nacionales atienden una agenda mucho más cercana a las problemáticas ciudadanas.

En función de lo anterior no cabe duda que este libro, titulado “Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales”, constituye un aporte significativo en esa dirección. El mismo recoge y articula trabajos académicos y artículos de colegas con experiencia en el ámbito de la gestión pública que abordan cuestiones conceptuales y empíricas y recurren a diversas metodologías. Todos ellos fueron sometidos a un sistema de referato simple para garantizar su calidad. Pero, como suele ocurrir cuando las tareas de investigación se desarrollan con un presupuesto acotado, para poder concretarlas de manera exitosa se necesitan instituciones y personas que añadan un impulso especial. Por ello, destaco la decisión de la Secretaría de Integración y Desarrollo Socio-Comunitario (SEIDESOC) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) que decidió sostener esta publicación; felicito al Lic. Maximiliano Barreto quien tuvo la responsabilidad de la compilación y destaco la tarea de los autores y revisores que se comprometieron con el desafío de construir conocimiento en el ámbito de la acción externa de los actores sub-nacionales. Finalmente, como docente –investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones

Internacionales de la UNR– me enorgullece que en esta obra se retome una línea de trabajo que, en su etapa fundacional, contó con el aporte de colegas de nuestra Casa de Estudio de larga trayectoria.

Anabella Busso

ACERCA DE LOS AUTORES

CYNTHIA MABEL CABROL

Licenciada en Relaciones Internacionales (UCA Paraná), magíster en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-UNR) y doctoranda en Relaciones Internacionales (UNR). Actualmente se desempeña como docente e investigadora en la Pontificia Universidad Católica Argentina con sede en Paraná. Correo electrónico: cynthiacabrol@yahoo.com.ar

DANIEL GERMÁN IPPOLITO, MARÍA LAURA BEVILACQUA, DARÍO RICARDO KOCH, ELIDA MARÍA BENÍTEZ

Los autores son docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

LUCIANA MAGALI QUES

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR). Correo electrónico: luciana_ques@hotmail.com

MARIA DE LA PAZ IBAÑEZ

Licenciada en Relaciones Internacionales (UNR), maestranda en Integración, MERCOSUR y Desarrollo Regional de la Universidad Nacional de Santiago del Estero. Actualmente es supervisora de Integración Regional de la Representación de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta. Correo electrónico: paz1802@hotmail.com

AGOSTINA MARÍA GASSER

Licenciada en Relaciones Internacionales, graduada en 2014 de la Universidad Católica de Santa Fe. Realizó el Diplomado Internacional en Comunicación Pública dictado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas y hoy se desempeña como Coordinadora de Comunicación

Institucional de la Municipalidad de Sunchales, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: agogasser@hotmail.com

FEDERICO TREBUCQ

Magister en Relaciones Económicas Internacionales, profesor de la cátedra de Economía Política Internacional de la Universidad Siglo 21 y presidente de la Fundación CEIC. Correo electrónico: trebucq.federico@gmail.com

LEONARDO PIZARRO

Licenciado en Relaciones Internacionales, especialista en Cooperación, Gestión y Financiación de Gobiernos Locales y Director Académico de la Fundación CEIC. Correo electrónico: lpizarro@fundaceic.org

PAMELA SOLEDAD CURVALE

Licenciada en Relaciones Internacionales y licenciada en Ciencias Políticas, maestranda en Internación y Cooperación Internacional del CERIR, UNR. Actualmente es docente de la Universidad Católica Argentina, Facultad Teresa de Ávila. Correo electrónico: pamelacurvale@gmail.com

**LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL
DESCENTRALIZADA DEL
PODER EJECUTIVO DE LA
PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
2008-2015**

Cynthia Mabel Cabrol

1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo versa sobre las acciones de Cooperación descentralizada (CD) llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo (PE) de la Provincia de Entre Ríos desde 2008, año de entrada en vigencia de la Constitución provincial, la cual contiene facultades en materia de relaciones internacionales.

El desarrollo de la actividad internacional subestatal encuentra sus inicios en América del Norte y Europa (García Segura, 1996), llegando más tardíamente a América Latina. Sin escapar a la tendencia regional, las provincias de Argentina han llevado adelante acciones internacionales encaradas por sus propias administraciones, sin depender del Estado nacional. En este sentido, es posible detectar el inicio de las mismas a partir de la década de 1980, propiciado fundamentalmente por el retorno democrático, y un rápido desarrollo a partir de los años noventa producto de la apertura externa de la economía argentina y del auge de los fenómenos de la integración regional y la cooperación transfronteriza (Bernal Meza, 1989; Botto, 2013). El tema revistió tal importancia al punto de ser debatido durante la reforma constitucional de 1994, que llegó a reconocer a las provincias, a través del artículo 124 de la nueva Carta Magna Nacional, la facultad de rubricar convenios internacionales en la medida en que los mismos no sean incompatibles con la política exterior nacional:

“[L]as 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”.

Cabe resaltar que paralelamente a estos hechos formales, es posible observar otras acciones —no necesariamente surgidas a partir de la existencia de un convenio internacional previo— en variados campos de

acción pública donde se destaca la CD con socios externos que buscan optimizar objetivos de desarrollo.

Teniendo en cuenta las ideas esbozadas precedentemente, fue posible observar el desarrollo de diversas acciones de CD por parte de la Provincia de Entre Ríos desde los años noventa, las cuales han ido desde la negociación y firma de convenios y cartas de intención, hasta el desarrollo de actividades concretas por parte del funcionariado, que respondieron a intereses específicos de los funcionarios del PE provincial. Es importante dejar en claro que cuando se adjetiva a la cooperación como “descentralizada” se hace referencia al hecho de que la misma fue llevada a cabo por la provincia, en forma “directa” a través de las dependencias de su PE (sin mediar intervención de organizaciones no gubernamentales en la gestión y ejecución de las acciones), independientemente del carácter y ubicación geográfica de los socios externos con los cuales se vincula, pudiendo ser estos: actores políticos subestatales, estados nacionales, organizaciones de la sociedad civil de otros países, universidades extranjeras y/u organismos internacionales, del norte o del sur.

A pesar de los elementos encontrados en referencia a la CD de la Provincia de Entre Ríos, es preciso destacar la falta de sistematización de la información vinculada a la problemática bajo estudio, debido principalmente a la carencia de una oficina específica de cooperación que integre la estructura orgánica del PE¹ y se encargue de la gestión de la actividad en este campo. Esta anomalía institucional, resultado de la débil coordinación interministerial sobre el manejo de las relaciones internacionales de la provincia, trae consigo la superposición de atribuciones para actuar en temas internacionales entre las diferentes reparticiones del PE provincial,

¹ En el ámbito del Poder Legislativo provincial se creó por medio de la Ley 9658 del año 2005 la Comisión Bicameral de Asuntos para la Integración Regional y Acuerdos Internacionales. Entre sus funciones se encuentran: la facultad para entender en lo relativo a los proyectos legislativos vinculados a la integración regional, acuerdos interprovinciales y convenios internacionales y la promoción de la sistematización y clasificación de la información y antecedentes de las políticas de integración sostenidas por la provincia (como se puede observar no se hace mención a la sistematización de información en torno a los acuerdos internacionales y demás acciones externas).

dificultando el acceso a la información específica y el conocimiento de los intereses de los funcionarios del gobierno provincial en la materia.

Este capítulo fue realizado a partir de una metodología cualitativa, con un diseño descriptivo-exploratorio. El mismo busca aportar a la literatura sobre internacionalización de las provincias argentinas en general, y al proceso de sistematización del accionar externo de Entre Ríos en particular. En este marco, a manera de hipótesis se planteó que producto de las competencias y facultades en materia de relacionamiento externo, establecidas en un marco legal específico, el PE de la Provincia de Entre Ríos ha llevado a cabo acciones de CD en variadas áreas temáticas con diferentes socios externos, teniendo prevalencia las efectuadas en el sector económico-productivo.

Para detectar las diferentes acciones emprendidas por el PE provincial en la materia (convenios, cartas de intención y actividades concretas), se realizó la búsqueda de noticias en el portal digital de información pública del gobierno provincial. Para conocer las atribuciones y competencias de las dependencias oficiales en materia de vinculación internacional, se analizaron leyes y decretos específicos, adquiridos en la biblioteca de la Legislatura de la Provincia de Entre Ríos. Una vez conocidas las reparticiones públicas que pueden operar en el ámbito global, y las acciones emprendidas, se procedió a clasificarlas según los criterios de “áreas temáticas”, “socios externos” y el “carácter de los socios externos”, considerando que a partir de los mismos se puede obtener un cuadro de situación preliminar del accionar externo de la Provincia.

2. ABORDAJE CONCEPTUAL

A partir de la década de 1970, un nuevo dinamismo internacional de los gobiernos provinciales emergió con los procesos de globalización e interdependencia. La publicación de la obra de Robert Keohane y Joseph Nye llamada “Poder e interdependencia. La política mundial en transición” en el año 1977, marcó un punto de inflexión respecto a los supuestos rectores de las Relaciones Internacionales posibilitando el avance de las

tesis transnacionalistas y las investigaciones acerca de la cooperación. En este sentido, los autores consideraron que los supuestos realistas vinculados a la concepción de la naturaleza conflictiva de las relaciones entre estados nacionales, a la lucha por el poder y a la alta política (cuestiones estratégico-militares), ya no eran suficientes para explicar la política mundial por ser demasiados simplificadores de los asuntos globales.

Para la corriente realista clásica, los estados nacionales son los actores por excelencia del sistema internacional ya que son solo éstos quienes pueden actuar en las cuestiones de la agenda estratégica de la alta política, donde se manifiestan relaciones de poder a través de la fuerza militar y la diplomacia (Morgenthau, 1986). De existir otros actores dentro del sistema, los mismos actuarían en las cuestiones de baja política con escasa incidencia en los asuntos globales ya que carecen de los criterios tradicionales de “soberanía, reconocimiento, control del territorio y habitantes” (Ugalde Zubiri, 2005:290).

Cuando se hace referencia al término actor internacional, se considera que el mismo es “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tienen capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (Barbé, 2010:153). Mansbach, Ferguson y Lampert, autores enrolados dentro de la corriente transnacionalista, elaboraron una tipología de actores más amplia, en la cual incluyeron: actores gubernamentales interestatales (AGI), actores no gubernamentales interestatales (ANGI), actores gubernamentales no centrales (AGNC), actores intraestatales no gubernamentales (AING) e individuos, todos ellos dotados de “autonomía, representación e influencia” (Ugalde Zubiri, 2005).

Como es posible observar, a partir de la precedente categorización amplia, las provincias devienen en actores globales. Caterina García Segura (1996) ofrece una serie de características básicas que permiten definir a un actor como entidad política subestatal: “1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3)

son entidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) [...]” (1996:237).

Robert Keohane y Joseph Nye (1988) construyeron un nuevo tipo ideal para analizar la política internacional, dentro del cual tienen cabida actores diferentes de los estados nacionales. Al mismo lo denominaron “interdependencia compleja” y le signaron una serie de características específicas, a saber: primero, múltiples canales de contacto entre las sociedades, habiendo entonces relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. En segundo lugar, agenda internacional ampliada y sin jerarquía de asuntos, dilatándose aún más la diferenciación entre política interna e internacional al interior de los estados nacionales. Por último, disminución de la importancia del rol de la fuerza militar en situaciones de interdependencia, donde adquiere relevancia la cooperación.

Dentro del sistema internacional de cooperación es posible hallar dos grandes tipos o modalidades de la misma: la Norte-Sur (CNS), también llamada tradicional (que incluye la cuantía de Ayuda Oficial al Desarrollo que destinan los países de la OCDE a los países en desarrollo) y la Sur-Sur (CSS, caracterizada por la cooperación otorgada por países en desarrollo entre sí, y entre éstos y otros países de menor desarrollo relativo, principalmente a través de intercambio de experiencias y cooperación técnica). Se puede agregar además a la cooperación triangular como una manera de articular las dos anteriores (Alonso, 2009; Surasky, 2009; Giménez García y Soto Personat, 2013).

En consonancia con el avance de la globalización y su impacto en los estados-naciones, las entidades subestatales han aprovechado las ventajas provenientes del sistema internacional a partir del establecimiento de relaciones de CD con socios externos, dando lugar asimismo a novedosas elaboraciones teórico-conceptuales para dar cuenta de las mismas.

En el año 1992, la Comisión Europea elaboró un documento donde definió por primera vez a la CD como un “nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de

representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo” (Comisión Europea, Decentralized Cooperation. Objectives and Methods, citado en Romero, 2004:40).

Dependiendo del tipo de actor de que se trate, la CD recibe diferentes denominaciones: “CD pública”, que es aquella realizada por entidades políticas subestatales; y “CD privada”, que es la efectuada por actores de la sociedad civil. A su vez, la CD pública puede ser directa (las entidades políticas subestatales ejecutan o implementan acciones con los socios externos) e indirecta (la gestión de la CD es delegada por las entidades subestatales a las denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo –ONGD□) (Hourcade, 2011 y Ruiz Seisdedos, 2013).

Para el desarrollo del presente capítulo se entiende por CD al conjunto de acciones efectuadas por el PE de la Provincia de Entre Ríos destinadas a cumplir metas de desarrollo consensuadas con socios externos, independientemente del carácter y ubicación geográfica de los mismos, pudiendo ser éstos: entidades políticas subestatales, estados nacionales, organizaciones de la sociedad civil extranjeras, universidades extranjeras, organismos internacionales y/o foros de gobiernos subestatales, de países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) o socios de CSS.

3. ANÁLISIS

3.1. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGISLATIVAS

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos sancionada en el mes de octubre del año 2008 incorporó en la Sección II “Régimen económico, del trabajo y desarrollo sustentable” la facultad del Estado provincial para realizar gestiones externas y celebrar acuerdos internacionales a través del artículo N° 75², situación que no estaba contemplada en las disposiciones constitucionales de 1933.

“El Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo,

Dentro de las funciones que menciona el artículo citado, la facultad de celebrar acuerdos internacionales no ha sido aún reglamentada por el Poder Legislativo de Entre Ríos mediante leyes específicas, sino que el accionar internacional de las dependencias del PE provincial se ha establecido por medio de las disposiciones acerca de funciones y competencias contempladas en las denominadas “Leyes de Ministerios” y decretos del gobierno provincial en torno a sus secretarías, subsecretarías y demás dependencias.

Según las disposiciones de la mencionada Constitución, el PE provincial está encabezado por el Gobernador en calidad de Jefe de Estado (artículo N° 174). También cuenta con un Vice-Gobernador, quién es a su vez Presidente del Senado Provincial. En la actualidad, la estructura orgánica se completa con seis secretarías de Estado, nueve ministerios, cinco organismos que se relacionan en forma directa con la Gobernación y una serie de entidades autónomas que se vinculan con la misma, pero a través de los diferentes ministerios.

La Ley N° 10093, del 19 de diciembre de 2011, estableció los siguientes ministerios: de Gobierno y Justicia; de Educación, Deportes y Prevención de Adicciones; de Cultura y Comunicación; de Economía, Hacienda y Finanzas; de Desarrollo Social; de Salud; de Planeamiento, Infraestructura y Servicios; de Producción; de Turismo y de Trabajo. A fines de 2015, por decisión del Gobernador Sergio Urribarri, se unificaron los ministerios de Desarrollo Social y Salud.

En la siguiente tabla se destacan los ministerios que poseen facultades y competencias para actuar en la esfera internacional y se describe en qué consisten las mismas.

ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa. Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal. Fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable”.

Tabla N° 1: Competencias en relaciones internacionales del PE según Ley N° 10093

Ministerio	Funciones y competencias
Ministerio de Gobierno y Justicia	- (...) y entender en las relaciones con el Cuerpo Consular acreditado en la Provincia y con los diplomáticos en tránsito o de visita en ésta (artículo N° 13, inciso 1, 4). - Entender en lo atinente a la custodia personal del Gobernador, Diplomáticos, Funcionarios Extranjeros que con conocimiento oficial estén en el territorio provincial (artículo N° 13, inciso 1, 14).
Ministerio de Cultura y Comunicación	- Entender en la formulación, ejecución y control de la política de comunicación, que permita comunicar los actos del Gobierno Provincial a fin de proyectar la imagen de la Provincia en el ámbito interno y externo (artículo N° 13, inciso 3, 6).
Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas	- Intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y/o uso de crédito (artículo N° 13, inciso 4, 10).
Ministerio de Salud	- Entender en la coordinación de los servicios de salud nacionales, provinciales, municipales y privados, en la promoción y cooperación técnica entre los mismos y con los organismos internacionales de la especialidad (artículo N° 13, inciso 6, 4).
Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios	- Participar en la coordinación de acciones y gestiones con organismos nacionales, regionales e internacionales, tanto sean públicos, privados o mixtos, relacionados con la planificación, el desarrollo integral, la asistencia técnica científica y financiera, la cooperación horizontal y la innovación tecnológica aplicada a obras, servicios y ambiente, en la medida que en las mismas tengan incumbencias los Organismos del ámbito de su competencia (artículo N° 13, inciso 7, 19).
Ministerio de Producción	- Entender en la coordinación de las gestiones, proyectos, convenios y acuerdos nacionales e internacionales en materia de innovación, ciencias y tecnología, en especial los vinculados al MERCOSUR (artículo N° 13, inciso 8, 6). - Celebrar acuerdos interinstitucionales con personas jurídicas de derecho público o privado, nacionales o extranjeras para llevar a cabo

	acciones de utilidad común en el ámbito económico productivo (artículo N° 13, inciso 8, 15). - Refrendar los actos emanados del Poder Ejecutivo vinculados a la promoción del comercio exterior y las relaciones económicas con entidades y organismos provinciales, nacionales e internacionales (artículo N° 13, inciso 8, 20).
Ministerio de Turismo	Sin competencias definidas en materia de relaciones internacionales.
Ministerio de Trabajo	Sin competencias definidas en materia de relaciones internacionales.
Ministerio de Desarrollo Social	Sin competencias definidas en materia de relaciones internacionales.
Ministerio de Educación, Deporte y Prevención de Adicciones	Sin competencias definidas en materia de relaciones internacionales.

Fuente: elaboración propia.

Además de estas facultades impuestas por ley, el PE puede establecer dependencias para gestionar las relaciones internacionales por medio de decretos. En este sentido, se contaba con la “Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Comercio”, hoy devenida en “Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo” por medio del Decreto N° 4484 del 17 de diciembre de 2012, de la que dependen cinco Direcciones: de Relaciones Internacionales, de Comercio Interior, de Industria y Parques Industriales, de Pequeñas y Medianas Empresas y de Defensa al Consumidor.

En el campo específico de la cooperación internacional, desde 2007 funcionó una “Dirección de Coordinación de Cooperación de la Provincia” y en el año 2011 se designó como “Responsable de Cooperación Internacional Provincial” ante la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería argentina a la Secretaria General de Relaciones Institucionales de la Gobernación y Responsable Suplente al Secretario Privado del Gobernador. Hacia finales de la primera gestión de gobierno de Urribarri, en

2011, el área de Coordinación de Cooperación fue desmantelada, quedando solo la representación ante la Cancillería. Recién en el año 2015 se trasladó la representación ante la Cancillería a la Dirección de Relaciones Internacionales, designándola como el “Punto Focal” de la cooperación en la Provincia.

3.2. ACCIONES DE CD

Las acciones de CD llevadas a cabo por los funcionarios del PE provincial han sido agrupadas en tres categorías, a saber:

1. Convenios: se entiende por tales a aquellos documentos celebrados por escrito en materia de CD entre la Provincia de Entre Ríos y demás socios externos, por medio de los cuales se acuerda la realización de diferentes actividades en los sectores o ámbitos objeto de los mismos.
2. Cartas de intención: estos instrumentos consisten en documentos celebrados por escrito en materia de CD entre la Provincia de Entre Ríos y demás socios externos, que expresan la voluntad de las partes de profundizar la cooperación y contienen el compromiso de realización de futuras actividades.
3. Actividades concretas: se refiere a aquellos eventos, que sin la firma previa de una carta de intención o convenio internacional, han propiciado el contacto directo entre la Provincia de Entre Ríos con actores externos para la realización de alguna actividad específica de CD que implique beneficios para ambas partes.

3.2.1. ANTECEDENTES EN MATERIA DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL DE ENTRE RÍOS

El primer antecedente de vinculación internacional del PE provincial data del año 1994 en ocasión de la negociación de un Proyecto de Acuerdo sobre Cooperación Económica con el Estado Libre de Sajonia (República Federal de Alemania) para el fomento de los intercambios comerciales.

Durante la década de 1990, las autoridades provinciales procuraron apoyar el desarrollo de los sectores productivos en los cuales la Provincia registraba importantes ventajas comparativas: avícola, cítrica y arroceros, a través del incremento de los volúmenes exportables y la diversificación de los mercados de destino.

Aprovechando el marco de las misiones comerciales, durante los años 1995 y 1999 comenzaron a negociarse convenios de CD con socios externos, destacándose por ejemplo la firma del Convenio de Hermanamiento con la provincia china de Jilin y el Acuerdo de Colaboración con la región rusa de Altái.

Entre los años 1999 y 2003, en materia de CD, se suscribieron convenios de complementación con la Región de Toscana y Valencia, para que ambas regiones, además de comerciar con Entre Ríos, puedan conocer las potencialidades provinciales y evaluar distintas acciones en materia asociativa y de ciencia y tecnología.

Durante los años 2003-2007, se evidenció un importante activismo en materia de CD, motorizado a partir de motivaciones que fueron más allá de las estrictamente económicas. De esta manera, en el campo educativo se firmaron convenios de cooperación con la Universidad de Salamanca y la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura); en el área económica, se rubricaron convenios con la Región de Campania, la provincia de Henan y la República de Cuba. En el marco de la Región Centro³, junto a las provincias de Córdoba y Santa Fe, se suscribieron acuerdos con la Cámara de Comercio de Costa Rica, la Cámara de Comercio e Industria de Sudáfrica, la ASSOCHAM (Asociación de Cámaras de Comercio y de Industria de la India) y la COVEC (Corporación China de Ingeniería en el exterior). Además se suscribió una carta de intención con el Sistema de Naciones Unidas en Argentina y se comenzó a negociar una carta de intención con la Región del Véneto. Finalmente se puede mencionar la participación de expertos de SOCODEVI (Sociedad para

³ La Región Centro es un proceso de integración subnacional que nuclea a las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe desde la firma del Tratado de Integración Regional de 1998, a la que se sumó la provincia de Entre Ríos en el año 1999.

el Desarrollo Internacional de Canadá) en programas de capacitación provinciales y el trabajo conjunto con el Consulado de Bolivia en Rosario con el fin de superar la situación de vulnerabilidad de niños bolivianos víctimas de trabajo infantil.

3.2.2. DESDE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL DE 2008:

A los fines del objetivo de este capítulo, se presentan a continuación las acciones de CD de la Provincia a partir del año 2008.

3.2.2.A. CONVENIOS

1. “Acuerdo de Cooperación entre la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) y la Región Centro” del 2008, para la implementación de la Escuela Latinoamericana y del Caribe de Gestión Pública en la región. La sede de dicha escuela se estableció en el año 2010 con alcance para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú y Uruguay;
2. “Protocolo de Colaboración e intercambio de información”, entre la Gobernación, Vicegobernación y Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos y la Consejería de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco del 2 de Diciembre de 2008, para la colaboración mutua e intercambio de información sobre aspectos vinculados a la administración de justicia, seguridad social y empleo;
3. “Convenio de Hermanamiento”, suscripto con el Estado de Aragua de la República Bolivariana de Venezuela, del 2 de octubre de 2009, y
4. “Convenio de Hermanamiento”, suscripto con el Estado de Portuguesa de la República Bolivariana de Venezuela, también del 2 de octubre de 2009. El articulado de estos dos hermanamientos es idéntico en ambos casos y su intención principal es propiciar el desarrollo de proyectos de cooperación en ámbitos variados: internacional (intercambio de experiencias en sectores social, económico y ecológico); regional (conocimiento recíproco entre las contrapartes);

- local (fomento de contactos entre grupos y asociaciones de la sociedad civil de ambos países); administración municipal (intercambio de experiencias y buenas prácticas en diversas temáticas municipales); económico y comercial (intercambio de estadísticas, participación de empresas en ferias y misiones comerciales, cooperación entre empresas públicas y privadas, promoción turística); y cultura, juventud y deportes (vinculación cultural a través del arte, cine y fotografía, teatro, danza, música, medios de comunicación, deportes);
5. “Convenio de cooperación en negociación”, entre la Provincia de Entre Ríos y el Estado de Israel: las negociaciones comenzaron en el mes de noviembre de 2009 y las autoridades procuran explotar la promoción del legado cultural judío en Entre Ríos y la cooperación técnica en el manejo del agua dulce y los sistemas de riego de superficie para actividades productivas, fundamentalmente de aquellas vinculadas a la producción agroalimentaria;
 6. “Convenio de Cooperación”, entre el gobierno de la Provincia de Entre Ríos y la Associazione Civile di Amici Veneti per l’América Latina (AVAL) del mes de julio de 2010, para promover actividades vinculadas a la salud y cuidado del medio ambiente a través de la donación de equipamiento para servicios ambientales y emergencia médica;
 7. “Convenio de cooperación en negociación”, entre la Asociación China de Comercio e Industria de Hong Kong (HKCICA) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) con adhesión del Ente Región Centro de la República Argentina, en negociación desde el mes de octubre de 2010 para lograr un acuerdo bilateral cuyo propósito es la promoción de los intercambios comerciales recíprocos y el fomento de la cooperación técnica entre ambas regiones.
 8. “Convenio de cooperación en negociación”, entre el Ministerio de Salud provincial con el Ministerio de Salud de México, desde el mes de abril de 2011 en el marco de la Misión Comercial Multisectorial realizada a dicho país. El mismo versará sobre la temática vinculada

a la prevención de cáncer de cuello uterino y enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad y el sobrepeso;

9. “Acta Compromiso”, entre la Secretaría de Turismo de Entre Ríos y la Dirección de Turismo de la República Oriental del Uruguay de noviembre de 2011, para el establecimiento de una agenda común para la explotación turística de ambas regiones.
10. “Convenio de cooperación mutua”, entre el Gobierno provincial, la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad de Mondragón (España), de septiembre de 2012. El mismo procura el intercambio de conocimientos científicos para el desarrollo tecnológico y la innovación productiva.

3.2.2.B. CARTAS DE INTENCIÓN

1. “Carta de Intención” entre la Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación de Entre Ríos (ACTIER) y la Facultad de Agricultura y Recursos Naturales de la Universidad de Maryland del 8 de abril de 2010. Los primeros encuentros entre representantes de ambas entidades se iniciaron con la participación de autoridades entrerrianas en la Semana de Entre Ríos en Estados Unidos en el año 2009. Luego, representantes de la alta casa de estudios norteamericana visitaron Entre Ríos para avanzar con las negociaciones, culminando con la firma de una carta de intención por medio de la cual se procura fomentar la cooperación científica, tecnológica y académica en la producción agrícola y avícola y la utilización de desechos para la producción de energías alternativas. A su vez, las negociaciones perseguían como objetivo último la creación de un fondo común, compuesto por aportes de ambas partes y destinado al financiamiento de proyectos de cooperación en dichos ámbitos y la capacitación de alumnos y docentes de carreras afines. Maryland es uno de los principales centros avícolas de Estados Unidos por lo que la cadena productiva aviar se encuentra muy bien desarrollada y, como Entre Ríos es la principal productora aviar de

Argentina, el objetivo mutuo consistía en el desarrollo de mejoradores de trigo y soja para lograr una mayor asimilación en la alimentación de los pollos. Además de este cometido, la Universidad de Maryland ofrecía la posibilidad de cursar el doctorado en agronomía para dos profesionales entrerrianos del área;

2. “Carta de Manifestación” entre la Dirección de Universidades e Investigaciones de la Consejería de Educación de Madrid y la Provincia de Entre Ríos a través del ACTIER del 25 de agosto de 2010, para aportar a la consolidación de los Polos y Parques Científicos y Tecnológicos de Empresas de la Provincia de Entre Ríos a través de la promoción de las actividades de cooperación científico-tecnológica, de asistencia técnica internacional y de capacitación;
3. “Carta de Intención Académica” entre el Ente Región Centro y el gobierno de Singapur, establecida en el marco de la misión comercial en el sudeste asiático llevada a cabo por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe en el año 2009. El objetivo de la misma consistía en la promoción de los intercambios universitarios entre ambas regiones en materias vinculadas a la historia, filosofía y marketing.

3.2.2.C. ACTIVIDADES CONCRETAS

1. Convocatoria para obtener financiación de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana en el mes de junio de 2009 para el Proyecto “Entre Ríos en Imágenes”. El objetivo principal del mencionado proyecto es la digitalización de imágenes testimoniales de la provincia que deberán aportar aspectos esenciales de la sociedad entrerriana (fotos de familias, fiestas populares, eventos sociales, deportivos, culturales, escolares, políticas, etc.). A partir del proyecto que será gestionado por el Archivo General de Entre Ríos se elaborará una base de datos de la provincia para su posterior difusión a través de internet;

2. Participación de miembros del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IIAC) y la Sociedad para el Desarrollo Internacional de Canadá (SOCODEVI) a través del desarrollo del Seminario sobre Arroz Orgánico en la provincia en el mes de marzo de 2010 organizado en conjunto con la Secretaría de Producción de Entre Ríos;
3. Visita del Cónsul General de Brasil Gladys Ann Garry Facó a la Provincia de Entre Ríos en el mes de mayo de 2010. En el marco de esta actividad se realizaron tramitaciones de documentos para ciudadanos brasileños que habitan en territorio entrerriano a partir de entrar en contacto con familias instaladas en Entre Ríos y con estudiantes radicados allí para poder dar cuenta de la cantidad de ciudadanos brasileños que habitan la provincia. El gobierno entrerriano le aportó a los funcionarios extranjeros la infraestructura y la logística para el desarrollo de las actividades como también la difusión a través de los medios de comunicación;
4. Encuentro de integrantes de Secretaría de Lucha contra las Adicciones de Entre Ríos (SELCA) con miembros del Ministerio de Cultura de Paraguay e integrantes del Centro de Desarrollo de Inteligencia (CDI) de Paraguay en el mes de noviembre de 2011 para compartir experiencias y avanzar en cooperación internacional a partir del proyecto desarrollado en el vecino país denominado “Fútbol Callejero-Partidí: una experiencia de inclusión social”;
5. Encuentro de representantes de la Secretaría General de la Gobernación, Secretaría de Justicia, Secretaría de Niñez, Familia y Discapacidad, Subsecretaría de Derechos Humanos y Registro Único de la Verdad del gobierno entrerriano con miembros de la Secretaría Ejecutiva de Articulación Internacional del Estado de Pernambuco (Brasil) en el mes de septiembre de 2013 con el propósito de trabajar en la coordinación de políticas públicas sobre derechos humanos, propiciar el intercambio de experiencias en esta temática y fomentar un compromiso específico entre ambas partes.

6. Visita del Director del Área de Investigación y Gestión del Instituto de Agricultura de la Región del Véneto, Giustino Mezzalira, en noviembre de 2013 a empresas entrerrianas, con el propósito de compartir experiencias de mejora de las cadenas de valor acuícola y foresto-industrial.

3.2.3. CLASIFICACIÓN DE LAS ACCIONES DE CD

3.2.3.A. SEGÚN ÁREAS TEMÁTICAS: las mismas hacen referencia a las materias sobre las que versan las diferentes acciones de CD. Las mismas pueden ser:

- Economía: acciones vinculadas a la promoción del comercio exterior, producción agroindustrial, desarrollo energético, inversiones externas, industria turística y desarrollo de infraestructura;
- Educación: acciones vinculadas al desarrollo conjunto de investigaciones, al intercambio de estudiantes y profesionales y a la realización de actividades de capacitación para la sociedad y la gestión pública;
- Salud: acciones en materia de prevención y tratamiento de enfermedades de todo tipo;
- Cultura: acciones de difusión y mantenimiento del patrimonio histórico y cultural de la provincia;
- Medio ambiente: acciones en materia de prevención y actuación ante catástrofes naturales y protección del medio ambiente;
- Ciencia y tecnología: acciones tendientes al fomento del desarrollo científico-tecnológico a partir del diseño de software y herramientas de apoyo a los sectores productivos;
- Inclusión social y derechos humanos: acciones destinadas a fomentar la inclusión de grupos sociales excluidos;
- Acciones multitemáticas: cuando las actividades previstas o realizadas responden a dos o más de las áreas temáticas descriptas anteriormente.

Tabla N° 2: Acciones de CD según áreas temáticas

		Convenios	Cartas de intención	Actividades concretas
Áreas temáticas	Economía	1. Acta Compromiso con Secretaría de Turismo de Uruguay 2. Convenio en negociación con HKCICA 3. Convenio de cooperación mutua con Univ. de Mondragón		1. Participación de miembros de SOCODEVI y IIAC en seminario sobre arroz orgánico 2. Visita de Dtor. de Instituto de Agricultura de Venecia
	Educación	1. Acuerdo de Cooperación entre la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI) y la Región Centro	1. Carta de intención académica con gobierno de Singapur	
	Salud	1. Convenio en negociación con Ministerio de Salud de México		
	Cultura			1. Presentación de proyecto “Entre Ríos en imágenes” en Agencia Española de Cooperación Iberoamericana
	M. Ambiente			
	Ciencia y Tecnología		1. Carta de intención con Univ. de Maryland 2. Carta de Manifestación con Dirección de Universidades de Madrid	
	Inclusión social y derechos			1. Visita del Consulado itinerante de Brasil 2. Reuniones con

	humanos			Ministerio de Cultura de Paraguay y CDI 3. Encuentro con Secretaría Ejecutiva de Articulación Internacional de Pernambuco
Acciones multitemáticas		1. Convenio de Hermanamiento con el Estado Aragua 2. Convenio de Hermanamiento con el Estado Portuguesa 3. Convenio con AVAL 4. Convenio en negociación con Israel 5. Protocolo de Colaboración e Intercambio de Información con el Gobierno Vasco		

Fuente: elaboración propia.

Si se tienen en cuenta las acciones que versaron sobre un área temática específica, se observa que el rubro “economía” es el que mayor cantidad de acciones registra, contabilizando cinco acciones: tres convenios (uno de ellos en negociación) y dos actividades concretas. Le sigue en orden de importancia, inclusión social y derechos humanos, con tres actividades concretas; ciencia y tecnología con dos cartas de intención y educación con un acuerdo internacional y una carta de intención. Los criterios restantes de salud, cultura y medio ambiente, engloban a un reducido número de acciones por lo que su incidencia en el total es reducida.

Si se observan las acciones multitemáticas, se deduce que el apartado convenios internacionales es el que mayor incidencia tiene ya que se han firmado cinco instrumentos de este tipo para el desarrollo de actividades que involucran a varios sectores temáticos.

2.2.3.B. SEGÚN SOCIOS EXTERNOS: los mismos son aquellas contrapartes del exterior con las cuales la Provincia de Entre Ríos ha establecido relaciones directas en materia de CD:

- Entidades políticas subestatales: entidades territoriales y gubernamentales que forman parte de la administración central de un Estado nacional (unitario o federal) diferente de la República Argentina.
- Organizaciones de la sociedad civil extranjeras: entidades civiles extranjeras conformadas a partir de la voluntad de sujetos privados cuyas acciones se orientan más allá de las fronteras de sus respectivos estados nacionales.
- Estados nacionales: entidades territoriales, gubernamentales y soberanas que no forman parte de otra entidad política y soberana superior.
- Universidades extranjeras: entidades de educación superior cuya sede central se encuentra localizada en un país diferente de la República Argentina.
- Organismos internacionales: asociaciones intergubernamentales conformadas por estados nacionales.
- Foros de gobiernos subestatales: entidades conformadas por gobiernos subnacionales de diferentes países.

Tabla N° 3: Acciones de CD según socios externos

		Convenios	Cartas de intención	Actividades concretas
Socios externos	Entidades políticas subestatales	1. Aragua 2. Portuguesa 3. Gobierno Vasco	1. Madrid	1. Pernambuco 2. Venecia
	Organizaciones de la sociedad civil extranjeras	1. AVAL 2. HKCICA		1. CDI 2. SOCODEVI
	Estados	1. Rca. Otal. del	1. Singapur	1. Brasil

	Nacionales	Uruguay 2. México 3. Israel		2. Paraguay 3. AECID (España)
	Universidades extranjeras	1. Univ. de Mondragón	1. Univ. de Maryland	
	Organismos internacionales			1. IIAC
	Foros de gobiernos subestatales	1. Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI)		

Fuente: elaboración propia.

Si se observan las acciones de CD según los diversos socios externos con los cuales el PE de la Provincia de Entre Ríos ha establecido vinculaciones, se deduce que las que mayor incidencia tienen son las desarrolladas con actores gubernamentales: con entidades políticas subestatales se contabilizan seis acciones (tres convenios, una carta de intención y dos actividades concretas); con estados nacionales se cuentan siete acciones (tres convenios, una carta de intención y tres actividades concretas). Se contabiliza una actividad con un organismo internacional y un acuerdo con un foro de gobiernos subestatales. Las acciones con organizaciones de la sociedad civil ascienden a cuatro (dos convenios y dos actividades concretas) y con universidades extranjeras se cuentan dos (un convenio y una carta de intención).

3.2.3.C. SEGÚN CARÁCTER DE LOS SOCIOS EXTERNOS: hace referencia a la posición de los socios en el sistema internacional de cooperación y a la manera de ejecutar la misma, pudiendo ser:

- Socios del CAD: este criterio hace referencia a los donantes de AOD. Cuando se trata de los demás socios mencionados (diferentes de los estados) radicados en los países que integran el CAD, se los considera

también donantes a través de sus estados nacionales, por pertenecer a su jurisdicción.

- Socios de Cooperación Sur-Sur: en tanto en esta categoría se situaron a los socios ubicados en países que no forman parte del CAD y se localizan en América Latina y el Caribe, Asia y África.
- Organismos internacionales integrados por socios del CAD y CSS: entidades intergubernamentales conformadas por países miembros del CAD y socios de CSS.

Tabla N° 4: Acciones de CD según carácter de los socios externos

		Convenios con	Cartas de intención con	Actividades concretas con
Carácter de los socios externos	Socios del CAD	1. AVAL (Italia) 2. Gobierno Vasco 3. Univ. de Mondragón	1. Univ. de Maryland (EE. UU.) 2. Dirección de Universidades e Investigaciones de la Consejería de Educación de Madrid (España)	1.SOCODEVI 2. AECID (España) 3. Venecia
	Socios de CSS	1. Aragua (Venezuela) 2. Portuguesa (Venezuela) 3. Rca. Otal. del Uruguay 4. México 5. HKCICA 6. Israel 7. OLAGI	1. Singapur	1. Brasil 2. Paraguay 3. CDI (Paraguay) 4. Pernambuco (Brasil)
	Organismos internacionales (CAD y CSS)			1. IIAC

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo al último criterio propuesto para la clasificación de las acciones de CD de la Provincia de Entre Ríos, es posible deducir que las principales relaciones entabladas por los funcionarios del PE provincial se han llevado a cabo con contrapartes internacionales ubicadas en países considerados socios de CSS, contabilizando doce en total (siete convenios, una carta de intención y cuatro actividades concretas). Por otro lado, con socios externos localizados en los países miembros del CAD se han llevado a cabo ocho acciones (tres convenios, dos cartas de intención y tres actividades concretas); y con organismos internacionales integrados por países de ambos grupos se cuenta una actividad concreta de CD.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El PE de la Provincia de Entre Ríos ha iniciado un proceso de internacionalización en los años noventa del siglo veinte, cuyas dependencias —a partir de atribuciones y competencias en relaciones internacionales definidas por medio de una normativa específica—, han emprendido acciones de cooperación descentralizada en ámbitos variados de la paradiplomacia.

Desde 1994, año del primer antecedente de vinculación externa de la Provincia de Entre Ríos para la firma de un convenio internacional, hasta el año 2008, se han suscripto quince instrumentos de este tipo, se ha firmado una carta de intención, se comenzó a negociar otra y se llevaron a cabo dos actividades concretas de cooperación descentralizada.

El reconocimiento constitucional en Entre Ríos desde 2008, sobre su potestad para realizar gestiones y rubricar convenios internacionales, no generó un impacto significativo en la estructura de la administración pública en cuanto a planificación, coordinación y seguimiento de las acciones en el campo específico de la cooperación descentralizada. La carencia de una instancia en alguna de las esferas ministeriales encargada de la gestión de la cooperación trae aparejada la superposición de funciones entre las dependencias oficiales y provoca, desde la falta de coordinación y

seguimiento de las diferentes acciones, hasta el desconocimiento por parte de los funcionarios de las gestiones internacionales desarrolladas por las dependencias de sus pares. Sin embargo, es importante destacar que a pesar de esta anomalía institucional, desde el año 2008, las acciones internacionales del PE provincial en materia de cooperación descentralizada han sido la firma de siete convenios internacionales y la negociación de tres, la rúbrica de tres cartas de intención y la concreción de seis actividades específicas. Es decir que en el lapso de siete años las mismas representan una cantidad importante si se tiene en cuenta a las actividades efectuadas en las dos décadas anteriores.

Con el propósito de clasificar a las acciones de cooperación descentralizada desarrolladas a partir de 2008 y aportar al proceso de sistematización del accionar internacional de la Provincia, se utilizaron los criterios de “áreas temáticas”, “socios externos” y “carácter de los socios externos”. De esta manera, es posible observar que según las áreas temáticas, esto es las materias sobre las que versaron las acciones, la mayor cantidad se registró en el campo de la economía, siguiéndole en orden de importancia el rubro de la inclusión social y derechos humanos, ciencia y tecnología, educación, salud, y cultura, no registrándose ningún tipo de acción en materia de medio ambiente. Asimismo, se detectaron acciones multitemáticas que abordan dos o más de las esferas mencionadas. En este sentido, se observa que en el campo económico-productivo, las acciones que mayor incidencia han tenido son los convenios internacionales, instrumentos que han sentado las bases para la cooperación en materia de desarrollo agropecuario, comercio exterior y turismo, y que han previsto la consecución de acciones futuras para el logro de objetivos consensuados. Sin embargo, las actividades concretas que se han detectado en el área económica no se vinculan con las prescripciones establecidas en los convenios suscriptos por la Provincia ya que las mismas se refieren sólo a la participación de expertos internacionales en capacitaciones para empresas entrerrianas en distintos sectores.

Dentro de las acciones multitemáticas se observan variados Convenios de Hermanamiento y Convenios Marco o Generales de Cooperación, que establecen el cuadro general de acción para el desarrollo de futuros eventos. Pero nuevamente se asiste a una disociación entre los mismos y las actividades concretas de cooperación descentralizada emprendidas en todos los ámbitos. Las mismas no se han efectuado amparándose en el marco de este tipo de instrumentos firmados.

Teniendo en cuenta a los socios externos de la Provincia, se han detectado 21 actores o contrapartes internacionales, de los cuales seis son entidades políticas subestatales, siete estados nacionales, cuatro organizaciones de la sociedad civil, una organización internacional, dos universidades extranjeras y un foro de gobiernos subestatales. Como puede observarse, las principales acciones se han emprendido con actores estatales, ya sean subestatales o nacionales.

Por último, atendiendo al criterio de carácter de los socios externos, se observa una mayor incidencia de la Cooperación Sur-Sur ya que doce socios internacionales de la Provincia se ubican en América Latina, Asia y África, contra ocho radicados en los países integrantes del Comité de Ayuda al Desarrollo. Finalmente, se cuenta un organismo internacional con el cual el PE de Entre Ríos estableció relaciones de cooperación descentralizada. Dentro del marco de la Cooperación Sur-Sur, existe una mayor incidencia de la cooperación con América Latina, ya que nueve socios se localizan allí, siguiéndole en orden de importancia Asia con tres contrapartes.

En la Provincia existe un gran pragmatismo en materia de cooperación descentralizada, aprovechando generalmente las oportunidades que aparecen en el marco de la participación en ferias y exposiciones internacionales. Es decir que en la mayoría de los lugares donde se localizan los socios externos, el primer acceso ha sido comercial y luego ha ido ganando terreno esta modalidad cooperativa. El inconveniente registrado es que las acciones desarrolladas no han sido lo suficientemente monitoreadas y no se han acompañado de eventos adicionales que profundicen los vínculos internacionales. La mayoría de los convenios y cartas de intención firmados

no han sido continuados en el tiempo y las actividades concretas han sido producto de oportunidades coyunturales que tampoco se han prolongado en el largo plazo.

Los funcionarios del PE en funciones desde 2008, han mostrado interés por afianzar los lazos de cooperación con el resto del mundo, pero producto de limitaciones presupuestarias y carencias en cuanto a una planta de personal especializada y/o profesionalizada en el tema, no se han profundizado las instancias de diálogo abiertas con socios externos. Esta situación ha traído aparejada la inconsistencia (entendida a partir del bajo logro de los objetivos propuestos) en materia de cooperación descentralizada.

Se afirma que la estrategia de gestión provincial en este tipo de cooperación no ha respondido a una política pública con principios, instrumentos y acciones perdurables en el tiempo. Contrariamente, la cooperación internacional ha estado presente en la estructura orgánica del PE de manera intermitente, con una marcada dependencia de la Gobernación en las experiencias registradas, sin llegar a formar parte de una secretaría o repartición permanente con asignación presupuestaria y de personal específicas.

Teniendo en cuenta que el modo descentralizado de cooperación es una de las herramientas al servicio de las provincias para potenciar su proceso de desarrollo, sería beneficioso para Entre Ríos que en una futura modificación de la estructura orgánica del PE, la cooperación descentralizada ingrese a la misma de manera permanente para poder gestionar las acciones internacionales provinciales desde una perspectiva integral más allá del comercio exterior. Esto podría darse de dos maneras: estableciendo una repartición permanente para gestionar transversalmente la cooperación según los objetivos de desarrollo provincial; o generando dependencias en los diferentes ministerios para actuaciones circunscriptas a cada esfera de acción, con efectivos mecanismos de coordinación entre los mismos. Esta modificación de la estructura orgánica es de vital importancia ya que permitirá el acceso a información específica, el monitoreo de las acciones y la coordinación de políticas, en virtud de que “uno de los desafíos

centrales de las provincias en los próximos años será cómo articular estrategias de proyección externa para consolidar la sustentabilidad del desarrollo interno” (Rodríguez Giavarini, 2008:8).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J. (2009). *Cooperación con Países de Renta Media: justificación y ámbitos de trabajo*. Madrid: ICEI-SECI.
- Barbe, E. (2010). *Relaciones Internacionales*, Madrid: Editorial Technos.
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 91.
- Giménez García, I. y Soto Personat, G. (2013). Aproximación a la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Agost Felip, M., Fuertes Eugenio, A., Giménez García, I. y Soto Personat, G. (Coords.). *Cooperación descentralizada pública. Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I, D.L.
- Horcade, O. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*”, Año 1, Número 1. Recuperado de http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1.pdf
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.
- Romero, M. (2004). *Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada*. Recuperado de http://observ-oed.org/sites/observ-oed.org/files/publicacion/docs/200_32_2.pdf
- Ruiz Seisdedos, S. (2013). Aspectos básicos de la cooperación descentralizada. Agost Felip, M., Fuertes Eugenio, A., Giménez García, I. y Soto Personat, G. (Coords.). *Cooperación descentralizada pública. Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castelló de la Plana: Publicaciones de la Universitat Jaume I, D.L.

- Surasky, J. (2009). Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, N° 24.
- Ugalde Zubiri, A. (2005). *La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada*. Recuperado de http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2005/2005_1.pdf

LEGISLACIÓN

- Constitución de la Provincia de Entre Ríos de 2008, versión digital disponible en:
http://www.hcder.gov.ar/archivos_download/Constitucion2008.pdf
- Constitución de la Nación Argentina, versión digital disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley N° 9658, Entre Ríos, 23 de Noviembre de 2005, versión digital disponible en:
http://www.hcder.gov.ar/consulta_leg_rta.php
- Ley N° 10.093, Entre Ríos, 19 de Diciembre de 2011, versión digital disponible en:
http://www.hcder.gov.ar/consulta_leg_rta.php
- Decreto N° 4.484, Entre Ríos, 17 de Diciembre de 2012, Biblioteca de la Legislatura de la Provincia de Entre Ríos.

FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL: LA EXPERIENCIA DEL CRÉDITO DIRECTO BID 1914 PROGRAMA MULTIFASE DE INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA PRODUCCIÓN DE ENTRE RÍOS⁴

**Daniel Germán Ippolito, María Laura
Bevilacqua, Darío Ricardo Koch y Elida
María Benítez**

Artículo derivado del Proyecto de Investigación y Desarrollo Anual (PIDA) 2015-2016 “Los Créditos Directos gestionados por la Provincia de Entre Ríos ante Organismos Financieros Internacionales durante el período 1994-2012: políticas, estrategias y alcances” Universidad Autónoma de Entre Ríos (UADER), Facultad de Ciencias de la Gestión. Director: Daniel G. Ippolito; Co-directora: María Laura Bevilacqua.

1. INTRODUCCIÓN

El financiamiento internacional de los gobiernos provinciales ha sido una temática poco profundizada en la comunidad científica y menos aún desde la casuística. Las investigaciones sobre gestión internacional o paradiplomática de los actores gubernamentales no centrales (AGNC) en Argentina, especialmente cuando tratan de la captación de recursos financieros externos, requieren ahondar sobre las dimensiones legales, técnicas y administrativas. Un enfoque metodológico propicio para tal fin es el estudio de caso, pues mediante el mismo es posible dilucidar las diversas modalidades y especificidades de la llamada “paradiplomacia financiera” gestionada en las distintas provincias del país.

Esta situación problemática lleva a indagar cuáles son las motivaciones o intereses y requerimientos técnicos y legales para que, como en el caso bajo estudio, las autoridades de la Provincia de Entre Ríos gestionen por primera vez un “crédito directo” ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar un programa de desarrollo. De allí surge el interrogante ¿qué lecciones pueden extraerse cuando se ahonda en la dimensión financiera de la gestión paradiplomática de un AGNC? Esta pregunta, si bien han sido respondida parcialmente en otras investigaciones (Iglesias, 2008; Álvarez, 2011; etc.), las mismas no incluyen a la Provincia de Entre Ríos como unidad de análisis, la cual inicia este tipo de operaciones recién en el año 2007.

El presente capítulo parte de una investigación que da cuenta de dos tipos de vinculaciones complementarias para la gestión de un “crédito internacional directo”. En primer lugar, aborda las relaciones entre un organismo multilateral con personería jurídica internacional (BID) y un AGNC (Provincia de Entre Ríos) a partir del concepto de paradiplomacia financiera, lo cual demanda comprender las motivaciones, modalidades y requerimientos para la gestión de financiamiento externo. En segundo lugar, el estudio centra la atención en los aspectos procedimentales implícitos en este tipo de operaciones, para lo cual se torna necesario

comprender la lógica de interacción entre el Gobierno Provincial y el Gobierno Nacional. Debido a que se precisa de un alto grado de complementariedad en materia de política exterior y de coordinación desde el punto de vista fiscal, este segundo tipo de relaciones es analizado a partir del concepto de gobernanza multinivel (GMN).

El objetivo de las líneas que siguen es examinar la gestión del crédito internacional directo BID-1914 destinado a financiar el Programa Multifase de Infraestructura de Apoyo a la Producción de la Provincia de Entre Ríos (AR-L1036) entre los años 2008 y 2015. Como objetivos específicos se plantea: a) indagar los aspectos jurídicos y administrativos necesarios para la gestión financiera y la ejecución del programa; b) esclarecer las prioridades del Gobierno de Entre Ríos en cuanto a la planificación del desarrollo, analizando el grado de pertinencia, complementariedad y sinergia del Programa en cuestión con respecto al Plan Estratégico Territorial (PET) de la Provincia; y c) determinar las implicaciones que este tipo de operaciones conlleva para el Estado Provincial desde el punto de vista presupuestario y financiero.

El diseño de investigación se estructura como estudio de caso en el cual se explora una dimensión particular de la gestión paradiplomática de un AGNC de Argentina: el financiamiento externo. La metodología empleada es cualitativa y se utilizan técnicas de análisis documental, sirviéndose de análisis cuantitativos de carácter descriptivo con el propósito de abordar la dimensión financiera y presupuestaria del objeto de estudio. Las fuentes de información utilizadas han sido tanto secundarias como primarias, habiéndose recurrido a diferentes reparticiones del Estado provincial para la colecta de datos relevantes, así como para su ampliación, aclaración y corrección.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: en la siguiente sección se realiza una aproximación teórico-conceptual con el fin de esclarecer los fundamentos para la toma de créditos por parte de los AGNC, esbozándose algunos conceptos básicos y necesarios para comprender los potenciales

efectos en relación a este tipo de gestiones financieras. Seguidamente se analiza el marco jurídico e institucional que habilita a las provincias argentinas a realizar operaciones de crédito internacional directo, haciendo especial hincapié en la normativa para la Provincia de Entre Ríos. Luego, se exhiben los principales resultados en cuanto al Programa Multifase de Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos- BID 1914 y, finalmente, se exponen las conclusiones.

2. PARADIPLOMACIA FINANCIERA: APROXIMACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

Comprender por qué los AGNC incursionan en operaciones de crédito con entidades del exterior requiere abordar algunos de sus aspectos teórico-conceptuales. En primer lugar, se entiende por crédito público –incluyendo el internacional– a la capacidad que tiene el Estado o Provincia para endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento. El término proviene del latín *credere* (creer o tener fe), de lo que se desprende que crédito público es una medida de la credibilidad del agente tomador del crédito, en este caso la Provincia. Crédito público puede ser también entendido como la aptitud política, económica, jurídica y moral para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, por los recursos de los pueda disponer, o por su propia conducta anterior frente a situaciones similares (Oría, 1948).

Es posible reconocer la importancia del crédito público como instrumento de financiación de los AGNC para tres destinos principales: a) financiación de programas de desarrollo económico cuando por el volumen de recursos financieros requeridos no resulta suficiente aquél producido por tributos y otros ingresos ordinarios; b) financiación de eventos –o sus consecuencias– de carácter extraordinario, que signifiquen una grave alteración de la vida social del país, provincia o región; c) cobertura de

desequilibrios en las finanzas públicas a través del crédito de corto o bien de largo plazo⁵.

El vínculo jurídico queda formalizado entre las partes mediante un contrato de préstamo o acuerdo financiero, que en el caso analizado se realiza “directamente” entre un AGNC y un organismo público internacional (Entre Ríos y BID, respectivamente), con el propósito de financiar un programa de desarrollo. Es un crédito asumido por la Provincia, garantizado por el Gobierno nacional y contragarantizado por la Provincia con recursos de la coparticipación federal de impuestos. Los créditos directos presentan la ventaja de ofrecer “una mayor participación y ‘autonomía política’ por parte de las provincias que deciden qué financiar; cómo estructurar los programas; y cuánto se va a gastar” (Bertranou, 2008). O como resume Iglesias (2008) “la preferencia por los préstamos directos se debe a que los programas financiados son diseñados por la propia provincia interesada, por lo que tienden a adecuarse mejor a las realidades y necesidades locales.”

En cambio, en los créditos indirectos el Gobierno Nacional asume el endeudamiento con el organismo internacional correspondiente y luego lo re-presta a las provincias mediante “convenios subsidiarios”. Las provincias toman en este último caso una porción del crédito otorgado al Gobierno Nacional (de manera indirecta) con el fin de financiar la ejecución de programas nacionales en sus respectivas jurisdicciones “con un enfoque que podría llegar a considerarse del tipo *one size fits all*, presentando objetivos, condiciones y criterios generales” (Iglesias, 2008).

El endeudamiento subnacional con organismos internacionales requiere de una relación colaborativa entre los distintos actores o niveles de gobierno. Esa dinámica es abordada en este trabajo desde la perspectiva de la GMN, como concepto que se deriva de la llamada Nueva Gestión Pública

⁵ Cabe destacar, una cuarta concepción, basada en las ideas de Keynes y sus seguidores. Para ellos, la deuda pública no es un recurso que sólo debe emplearse en situaciones extraordinarias, sino una herramienta más de las tantas que posee el Estado y puede recurrirse a ella cuando la situación sea oportuna. Es decir que ante la opción de financiación de los gastos públicos entre el endeudamiento y la imposición de tributos, ella ha de resolverse según sea lo más conveniente u oportuno en cada coyuntura.

que emerge a mediados de los '90 con el fin hacer frente a la crisis del modelo burocrático-weberiano y de sus limitaciones o incapacidad para –en determinados casos– gobernar eficazmente una sociedad cada vez más compleja. Como enfoque teórico y concepto, permite estudiar las relaciones entre los distintos niveles gubernamentales centrándose en procesos tanto “formales e institucionales” como en “informales y no regulados” (Zapata Cortés, 2013). Debido a que en Argentina la Constitución Nacional admite la suscripción de convenios internacionales a las provincias, la GMN resulta un enfoque complementario y necesario para dimensionar el alcance y requerimientos de la paradiplomacia financiera en el marco del federalismo fiscal argentino.

Las razones por las cuales los AGNC se proyectan internacionalmente han sido abordadas en la literatura a partir de dos grandes determinantes: aquellas de orden internacional y de orden interno. En esta conjunción de factores, puede aseverarse que los procesos de descentralización –y sus efectos sobre el federalismo fiscal– se produjeron sinérgicamente con las fuerzas de la globalización e interdependencia económica mundial. Para comprender ese nivel de incidencia, la definición de Held y McGrew (2003) resulta apropiada:

“la globalización designa la escala ampliada, la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social. La globalización remite a un cambio o transformación en escala de la organización humana que enlaza comunidades distantes y expande el alcance de las relaciones de poder a través de regiones y continentes de todo el mundo”.

Bajo esta tendencia lo subnacional (re)emerge como espacio susceptible de conectar lo global con lo local, gracias a que las fuerzas sistémicas permiten la apertura de múltiples canales de contacto (Keohane y Nye, 1977) y en diferentes niveles, facilitando por ejemplo un mayor

vínculo entre los AGNC y organismos multilaterales de crédito. En el mapa de la nueva conectividad global, Khanna (2016) destaca que el término *devolution* expresa la mayor fuerza política de nuestra era: “en todas partes los imperios están colapsando y la autoridad se está disipando desde las capitales centrales hacia las provincias y ciudades que buscan mayor autonomía en sus asuntos diplomáticos y financieros”⁶. Este proceso es indicativo de que ante la pérdida de hegemonía del Estado, los AGNC están llamados a participar de la conectividad global que demanda cada vez mayor preparación y competitividad ante la nueva geografía funcional, para lo cual el desarrollo de la infraestructura resulta fundamental.

La relevancia de los AGNC como activos partícipes de las relaciones internacionales fue conceptualizada originalmente como “paradiplomacia” por Duchacek y Soldatos en su célebre obra “Federalismo y Relaciones Internacionales, el rol de las unidades subnacionales” publicada en 1990. De manera resumida, paradiplomacia remite a la acción exterior o proyección internacional de los AGNC de entre cuyas modalidades se halla la paradiplomacia financiera. Bessa Maia y Sombra Saraiva (2015) la definen como la:

“iniciativa propia y autónoma de un gobierno subnacional en el sentido de negociar y contratar directamente la captación de recursos externos ofrecidos por fuentes internacionales, oficiales o privadas, y/u gubernamentales extranjeras con vistas a complementar sus necesidades de financiamiento de inversión pública”⁷.

Abrazando esta definición, el endeudamiento público subnacional puede ser analizado como resultado de las nuevas tendencias sistémicas –en el sentido que los AGNC reaccionan frente a determinadas crisis o necesidades buscando oportunidades de vinculación internacional– y a su

⁶ Traducción libre del inglés.

⁷ Traducción libre del portugués.

vez como parte de las nuevas autonomías provinciales⁸ que en el caso argentino son adquiridas en el marco del federalismo fiscal y de la descentralización de competencias para la gestión paradiplomática.

2.1. DESCENTRALIZACIÓN Y ENDEUDAMIENTO DIRECTO CON ORGANISMOS INTERNACIONALES

El endeudamiento subnacional con entidades extranjeras ha despertado un importante debate en torno a las capacidades estatales, tanto en relación al proceso de negociación con los organismos multilaterales como en lo referido a la gestión técnica, financiera y presupuestaria. Como comenta Iglesias (2008), detrás del debate sobre el endeudamiento provincial en Argentina subyacen algunas temáticas relacionadas al federalismo tales como “centralización versus descentralización de funciones en la relación Nación-provincias; la correspondencia entre obligaciones y recursos; y la necesidad de solucionar desigualdades regionales en términos económicos, sociales y demográficos.” El proceso de descentralización en Argentina se inició a fines de los años ‘70 y se acentuó en las dos décadas siguientes, primero con la nueva ola democratizadora de los años ‘80 (Huntington, 1991) y luego en los años ‘90 con la reforma constitucional que plasmó muchas de tales prerrogativas en el contexto de una política de reforma y modernización del Estado. El ejemplo más pertinente en relación a la gestión internacional fue la introducción de la potestad reconocida a las provincias para suscribir acuerdos internacionales en el artículo 124 de la nueva Constitución Nacional de 1994. Así, en la coyuntura de los años ‘90, el BID y el Banco Mundial (BM) proveyeron gran parte de su asistencia financiera bajo la modalidad de créditos directos concentrándose en las siguientes provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Lucioni, 2003; Iglesias, 2008; Bessa Maia y Sombra Saraiva, 2015).

⁸ Nótese sin embargo que tales autonomías son relativas por cuanto se hallan limitadas en la práctica mediante leyes que regulan el comportamiento fiscal de las provincias, tema que es abordado en la sección 3 de este capítulo.

La descentralización administrativa se propuso solucionar problemas de eficiencia en la gestión pública; por ella se entiende la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, el gerenciamiento y la asignación de recursos desde el gobierno central y sus agencias a otras unidades o niveles, autoridades públicas semiautónomas o corporaciones, autoridades regionales u ONG/organizaciones voluntarias (Rondinelli, 1989). Los organismos multilaterales podrían así llegar directamente a los niveles subnacionales para el otorgamiento de créditos, gracias además a la posibilidad de suscribir convenios. La descentralización económica – entendida como “la apertura al ámbito no estatal del proceso productivo que implica la provisión de bienes públicos” (Finot, 2001) o simplemente como la transferencia de decisiones sobre producción desde procesos políticos hacia procesos de mercado– se materializó durante los años ‘90 con privatizaciones de empresas de transporte público, telecomunicaciones, de energía eléctrica, gas y petróleo. También se desreguló la provisión de servicios financieros, bancarios y de seguridad social, entre otros.

El proceso de descentralización generó una mutación desde el llamado federalismo dual –en el cual Nación y provincias actuaban de manera independiente– a un federalismo cooperativo o coordinado “en el cual los tres niveles de gobierno trabajan de manera conjunta” (Alvarez *et al*, 2011). En esa nueva mutación, el concepto de GMN resulta apropiado y complementario al de paradiplomacia financiera para explicar: a) cómo el gobierno nacional y las provincias desarrollan relaciones colaborativas para facilitar la obtención del crédito internacional directo, b) la dinámica de diálogo y consulta entre la Provincia y el BID para llevar adelante el programa y sus componentes a partir de un reglamento operativo específico, incluyendo tareas de seguimiento y monitoreo; y c) cómo el gobierno provincial requiere de la asistencia de entidades privadas y del tercer sector para, en determinados casos, llevar adelante la ejecución de obras y estudios.

El endeudamiento subnacional –y más aún el contraído con entidades del exterior– ha sido objeto de cuestionamientos debido a que sus

externalidades económicas podrían ser perniciosas en variados casos. Algunos potenciales efectos serían: traslación y redistribución; efectos inflacionistas, efecto *crowding-out* o expulsión, efectos compensatorios, y efectos sobre el ingreso y patrimonio. En cuanto al primero, el dilema se presenta respecto del peso o gravamen económico que la deuda impone a la sociedad, o sea si ha de ser soportado por la generación actual o por las generaciones futuras. Respecto de los efectos inflacionarios, se presenta el posible problema de presión que el servicio de la deuda externa podría ejercer sobre los presupuestos futuros del gobierno, aumentando el déficit fiscal y llevando a un posible efecto inflacionario si se recurre al Banco Central para cubrir un endeudamiento de alto valor financiero. En cuanto al tercer posible impacto, referido a *crowding-out* o expulsión⁹, hace referencia a situaciones en las cuales la captación de los fondos por el sector público puede desplazar la captación para inversión privada. Sobre el cuarto posible efecto –el compensatorio– en épocas recesivas del ciclo económico el crédito puede actuar como factor compensador del sub-gasto privado activando la recuperación. Finalmente, con el efecto ingreso y patrimonio, se produce una sustracción nominal del producto (e ingreso) nacional como “costo” del servicio de la deuda o de transferencias de capital al extranjero.

Para controlar el endeudamiento subnacional y algunos de sus potenciales efectos, Alvarez *et al* (2011) mencionan que en la literatura sobre federalismo fiscal se identifican al menos cuatro mecanismos: 1) disciplina de mercado (los mercados ofrecen crédito solo si lo consideran razonable –es decir si el prestatario es solvente); 2) cooperación o acuerdo entre los AGNC de un país sobre el nivel óptimo de deuda que cada uno asumirá; 3) controles basados en las reglas (sobre stock o límite de deuda a contraer) y; 4) control administrativo por parte del gobierno nacional (que es similar al mecanismo 3 pero incluye un proceso de autorización de parte del

⁹ Se refiere en este caso al efecto expulsión tipo 1 desde la perspectiva de la teoría neoclásica. Para un análisis sobre los otros efectos de expulsión véase De Lucchi J. M. (2014), “Macroeconomía de la Deuda Pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)”, Documento de Trabajo N° 53 Enero 2014, CEFIDAR, Recuperado de: http://www.cefidar.org.ar/documentos/DT_53-DeLucchi-web.pdf

gobierno central). Este último método ha sido el utilizado desde la puesta en vigencia en el año 2005 del Régimen de Responsabilidad Fiscal –Ley N° 25917, aunque en combinación con el método número 3, el cual establece límites porcentuales tanto en la legislación nacional como provincial.

3. MARCO JURÍDICO PARA LA GESTIÓN DE UN CRÉDITO INTERNACIONAL DIRECTO

Los AGNC pueden obtener recursos financieros a través de distintas fuentes, tales como tributos, ingresos por venta de bienes, transferencias o subsidios, recursos generados por empresas públicas o endeudamiento nacional e internacional. Esta última fuente es de común uso tanto para el repago de deuda como para inversiones en obras públicas. En esta sección se analiza el marco jurídico e institucional que habilita a las provincias argentinas a realizar operaciones de crédito internacional directo. A tal fin, el ordenamiento provee normativas, requisitos y procedimientos (o pasos requeridos) de obligatorio cumplimiento que facilitan a un AGNC financiar un programa o proyecto de desarrollo como es el caso del Programa Multifase. Comprender el marco jurídico requiere revisar artículos de la Constitución Nacional, de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos, y de leyes nacionales y provinciales, en todos aquellos aspectos referidos tanto a la gestión internacional en general –incluyendo suscripción de convenios– como de endeudamiento internacional. El análisis se centra específicamente en el caso de Entre Ríos.

3.1. CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional del año 1994 considera al crédito público como uno de los recursos que nutren las arcas del Estado Federal en orden a fortalecer su poder de apropiación de la renta. Específicamente el artículo 4° establece que:

“[E]l gobierno federal provee a los gastos de la Nación en los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”.

Este artículo hace referencia a la generalidad de los créditos que puede obtener el Gobierno Federal, tanto los de orden interno, como los de orden externo, entendiendo que la Constitución autoriza a recurrir al empréstito público en dos casos:

- α) Urgencias de la Nación, es decir, situaciones extraordinarias como guerras, epidemias, inundaciones, desastres naturales, etc.
- β) Para empresas de utilidad nacional, entendiéndose a éstas como inversión en obras públicas, tecnología, programas de saneamiento financiero, construcción de obras civiles, mejora de los distintos sectores gubernamentales, etc.

El artículo 75 referido a las atribuciones del Congreso, establece en su inciso 4º que le corresponde al Congreso Nacional “contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación” y en el inciso 7º agrega “arreglar el pago de deuda interna y externa de la Nación”. En relación a las provincias y su capacidad de suscribir un acuerdo con entidades del exterior, el artículo 124 establece que:

“[L]as 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. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

3.2. LEYES NACIONALES

Este reconocimiento para suscribir convenios internacionales presenta sus limitaciones en la práctica, sobre todo en el campo de las finanzas internacionales, pues la capacidad de contraer obligaciones de deuda externa o crédito internacional en su modalidad directa se halla limitada por la autorización a requerir al Gobierno Nacional. Ello ha sido en gran parte el resultado de la crisis sufrida por el país en el año 2001, cuando el gobierno nacional en pos del proceso de recuperación implementó mediante el Decreto 2263/2002 el llamado Programa de Financiamiento Ordenado en el año 2002 para transferir las deudas acumuladas al gobierno nacional, con el fin de cumplir con las obligaciones internas e internacionales.

Posteriormente el sistema se perfeccionó en el año 2004 mediante la sanción de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25917 – estableciendo un protocolo específico para que las provincias puedan realizar operaciones de crédito internacional de manera directa con las contrapartes, fundamentalmente con organismos multilaterales de crédito, de manera controlada. Así se impuso como un límite el 15% del total de los fondos coparticipables transferibles a los municipios como garantía en caso de no cumplimiento con las obligaciones, porcentaje que ante la crisis de 2008 se fue flexibilizado hasta el 20% no habiendo sido desde allí modificado al presente.

Otra reglamentación relevante y anterior fue la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24156 sancionada en el año 1992. La misma regula en su

sección III el Sistema de Crédito Público Nacional y define en el artículo 56, 2º párrafo, al crédito público como “la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductoras, para entender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.” El tercer párrafo del mismo artículo agrega que “...se prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos”, lo cual aplica también para los gobiernos de provincias. En el artículo 57 de dicha ley se detallan las formas en las que puede originarse la deuda pública (títulos, bonos, préstamos, entre otros), lo cual fue modificado en los decretos presidenciales N° 1387 y N° 1506 del año 2001, con el fin de no considerar como deuda nacional o límite de endeudamiento a los títulos de deuda originados por reconversión y a las garantías del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial, con el fin de hacer frente a la crisis financiera imperante en aquel momento.

La citada ley establece que para formalizar una operación de crédito, la misma debe estar contemplada en la ley de presupuesto del período correspondiente o se deberá promover una ley específica que autorice el endeudamiento indicando y como mínimo: tipo de deuda, monto máximo autorizado para la operación, plazo de amortización y destino del financiamiento. Aunque aclara que se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas a las operaciones de crédito público celebradas entre el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos financieros internacionales de los que Argentina forma parte.

La entrada en vigencia de la citada Ley de Responsabilidad Fiscal en el año 2005 estableció un nuevo marco legal para el endeudamiento provincial. Actualmente 21 provincias adhieren a esta norma; en el caso de Entre Ríos se sanciona en el año 2004 la ley N° 9592 mediante la cual se adhiere a dicho régimen y en el año 2005 se regula mediante el Decreto N° 7547 designar al Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (MEHyF) como la autoridad de aplicación. La Ley de Responsabilidad Fiscal estableció como regla general que el presupuesto debía ejecutarse con equilibrio

financiero y que el gasto público primario no podía incrementarse más allá de la tasa de crecimiento nominal del producto.

En cuanto a los aspectos procedimentales, se estableció que el gobierno nacional debe presentar ante el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, antes del 31 de agosto de cada año, el marco macrofiscal para el siguiente ejercicio que debe incluir los límites de endeudamiento para el conjunto de las provincias (artículo 2, inciso b). También establece que antes del 30 de noviembre de cada año, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentarán ante sus respectivas legislaturas las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente, las cuales contendrán entre otros puntos, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales (artículo 6, inciso e). Finalmente, se estipula que los gobiernos provinciales, con el fin de obtener la autorización, aval y garantía de parte del Gobierno Nacional elevarán al Ministerio de Economía (hoy Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas), todos los antecedentes y documentación correspondiente (artículo 25).

La Ley de Responsabilidad Fiscal determinaba que los servicios de la deuda no podían superar el 15% de los recursos corrientes, neto de transferencias por coparticipación a municipios y contemplaba un régimen de adecuación para las jurisdicciones que excedieran ese límite. Según establece la misma normativa, la evaluación del cumplimiento del límite de endeudamiento se realizaría al momento de elevación del proyecto de presupuesto y al presentarse la cuenta de inversión. Sin embargo, la Ley 26530 de 2009 dejó sin efecto este límite, argumentando que la crisis financiera internacional demandaría al Estado en sus diferentes niveles de gobierno mayores márgenes de acción para la política fiscal en 2009 y 2010. Las restricciones al endeudamiento de las provincias nunca fueron restablecidas una vez superadas las contracciones económicas que presentó Argentina a partir de la crisis internacional.

En el caso de Programa Multifase, se realiza el pedido en el año 2008, por lo cual los límites aún tenían efecto. En consecuencia, este fue uno de los

puntos expuestos en el documento de trabajo en el cual se estableció que, en aquel entonces, los ingresos corrientes alcanzarían un valor cercano a US\$ 1400 millones en el año 2007 y que dicho valor superaría en 16% el valor del año 2006. El indicador financiero referente a los servicios de la deuda, por lo tanto, se encontraría dentro de un límite aceptable: 15,4% del total de ingresos corrientes. Además, se aclaró que si bien los gastos han tenido un comportamiento expansivo, con un ritmo similar a los recursos, ha existido una reestructuración del mismo orientándose a los gastos de capital (mientras en 2002 representaban el 2% del total de las erogaciones, en el 2007 pasaron al 11%). Asimismo, el nivel de endeudamiento a fines del año 2006 presentaba un saldo de US\$ 980 millones, lo que representaba el 70% de los ingresos corrientes. El documento también dejaba asentado que ese valor implicaba una mejora respecto del año 2002, dado que la relación alcanzaba el 197%.

3.3. REGULACIONES PROVINCIALES

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos según reforma del año 2008 establece que el endeudamiento público se enmarca dentro de las atribuciones del Poder Legislativo, denotando una analogía con la reglamentación nacional. Dicha atribución se encuentra plasmada en el artículo 122, inciso 25º, en donde se faculta al Poder Legislativo para contraer empréstitos o emitir fondos públicos con bases y objetos determinados, no pudiendo ser autorizados para equilibrar los gastos ordinarios de la administración. Además, se establece que los papeles de crédito público emitidos, llevarán transcriptas las disposiciones de la ley autorizante y que:

“[E]n ningún caso la totalidad de los servicios de los empréstitos comprometerán más de la cuarta parte de las rentas de la Provincia y, ni el numerario obtenido de los mismos, ni los fondos

públicos que se emitan, podrán ser aplicados a otros objetos que los determinados por la ley de su creación.”

En cuanto a las relaciones internacionales, el artículo 75 que establece que:

“el Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa. Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal”.

En concordancia con las leyes nacionales, la Ley de Administración Financiera de la Provincia N° 5140 (T.O. según Decreto N° 404/95 MEOSP B.O. 21/02/96), cuenta con un apartado especial dedicado al Crédito Público (Título IV). Primeramente se define en el artículo 34 al crédito público como:

“(...) la capacidad que tiene el Estado provincial para endeudarse, con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de necesidad o interés provincial, para reestructurar o refinanciar sus pasivos incluyendo los respectivos intereses, o para encarar programas de transformación de su administración”.

El artículo 35 establece las formas en las que puede originarse dicho endeudamiento, mencionando dentro de ellas en el apartado b) la

contratación de préstamos con instituciones financieras considerando las autorizaciones que anualmente fijará el presupuesto del año respectivo o ser dispuesta por una ley especial, tal como ocurre a nivel nacional.

Más adelante aclara que la ley especial deberá establecer como mínimo el monto máximo de la operación y el destino del financiamiento. A su vez dentro de este título se clasifica la deuda en interna y externa y directa e indirecta, de acuerdo a determinados parámetros. En el artículo 37 designa quien será el órgano rector del sistema, en este caso será la Secretaría de Hacienda y cuya misión será asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. Para finalizar dicho apartado la ley aclara que “...el servicio de la deuda pública estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.”

Otra normativa provincial que establece pautas de acuerdo al endeudamiento es la Ley de Ministerios de la Provincia de Entre Ríos N°10093 la cual establece que dos ministerios tendrán injerencia en la negociación y en los créditos. Se estipula que el MEHyF podrá intervenir en todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros nacionales e internacionales de crédito, en lo relativo a la obtención de los financiamientos y/o uso de crédito y entender en todo lo relativo a la administración de la deuda pública. Por su parte, el Ministerio de Producción (MP) podrá intervenir en la coordinación, gestión, evaluación y asesoramiento de las políticas financieras y crediticias orientadas a los sectores económicos que generen crecimiento y desarrollo de los componentes de las cadenas de producción y servicios.

Con el fin de dar cumplimiento a las reglamentaciones vigentes, la Legislatura de Entre Ríos sancionó la Ley 9819 de 2007 para autorizar al Poder Ejecutivo de la Provincia a contraer un préstamo con el BID con la garantía del Estado Nacional por la suma de hasta U\$S 100.000.000., o su suma equivalente en otras monedas, para financiar la ejecución del

Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos – Fase I, conforme detalle de subprogramas y componentes y su respectivo financiamiento. El préstamo fue otorgado al gobierno de la provincia luego de cumplir con la reglamentación fijada tanto por el Estado Nacional como Provincial, de acuerdo a lo que se considera vigente en el sistema de crédito público.

La citada ley faculta al Poder Ejecutivo para disponer de los recursos necesarios para cubrir la suma prevista como contraparte, autorizando a tomar crédito para lo mismo por la suma de hasta U\$S 25.000.000, o su equivalente en otra moneda. Además autoriza a ceder los derechos que la Provincia perciba por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuesto para garantizar dicho crédito y a suscribir el contrato de préstamo y toda otra documentación que resulte necesaria para la instrumentación y perfeccionamiento del crédito y su garantía. Se establece que las contrataciones que surjan con motivo de este crédito quedan sujetas al régimen previsto por el BID y como consecuencia exceptuadas de las normas provinciales que pudieran oponerse. Por último, autoriza al Poder Ejecutivo a crear una Unidad de Coordinación para la Ejecución del Programa (UCEP), en el ámbito del MEHyF y a dictar las normas o reglamentaciones para su funcionamiento y adecuada ejecución del Programa.

En síntesis, la operatoria del préstamo fue perfeccionada mediante el Contrato de Préstamo BID N° 1914/OC-AR, suscrito en fecha 17 abril de 2008, ratificado por Decreto N 4061/08 MEHyF, aprobado por Resolución de Directorio del BID N° DE-120/07, de fecha 14 de noviembre de 2007, y por la Legislatura de la Provincia mediante Ley 9819, con aval del Estado Nacional mediante Decreto N° 658/09 PEN.

4. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL CRÉDITO PARA EL PROGRAMA MULTIFASE

A comienzos de los años 90, la política nacional era contraer financiamientos externos para atender vencimientos de la deuda pública y

financiar el déficit fiscal del año 1995 que en parte se explicó por el impacto de la crisis mexicana o “efecto tequila” (Cavallo, 2014). Así, gran parte del financiamiento externo durante esta década se orientó a incorporar reformas económicas que sirvieran para amortiguar los shocks de crisis provenientes del exterior. Desde el año 1990 y hasta fines del 2001 –año en el cual se produce una rotunda caída como consecuencia de la crisis interna¹⁰– el BID y BM otorgaron una importante asistencia financiera a la Argentina con asignaciones a las 24 jurisdicciones mediante “créditos a la Nación” con desembolsos en las provincias, “créditos indirectos” con convenios subsidiarios de traspaso entre Nación y provincias, y “créditos directos” (Lucioni, 2003). En el caso de Entre Ríos, la Provincia no suscribió convenios internacionales para créditos directos durante todos estos años, en cambio obtuvo créditos indirectos mediante convenios subsidiarios y también recibió desembolsos de créditos de Nación para ejecución de políticas, inversión y ajuste en la Provincia.

Con la “reaparición” en escena de los organismos internacionales tras la recuperación de la crisis de 2001, se desprende un cambio en la composición de la estructura de la deuda pública nacional; dado que con anterioridad se utilizaban créditos sindicados¹¹, los cuales surgen en la década de los años setenta y fueron utilizados para canalizar fondos a las economías emergentes como es el caso de América Latina. Este nuevo tipo de endeudamiento facilitó el otorgamiento de grandes montos, a bajas tasas y mejores condiciones, dado que el prestatario nucleaba a organismos soberanos u otras organizaciones intergubernamentales, mientras que los anteriores se conformaban por grupos de bancos comerciales, especuladores financieros.

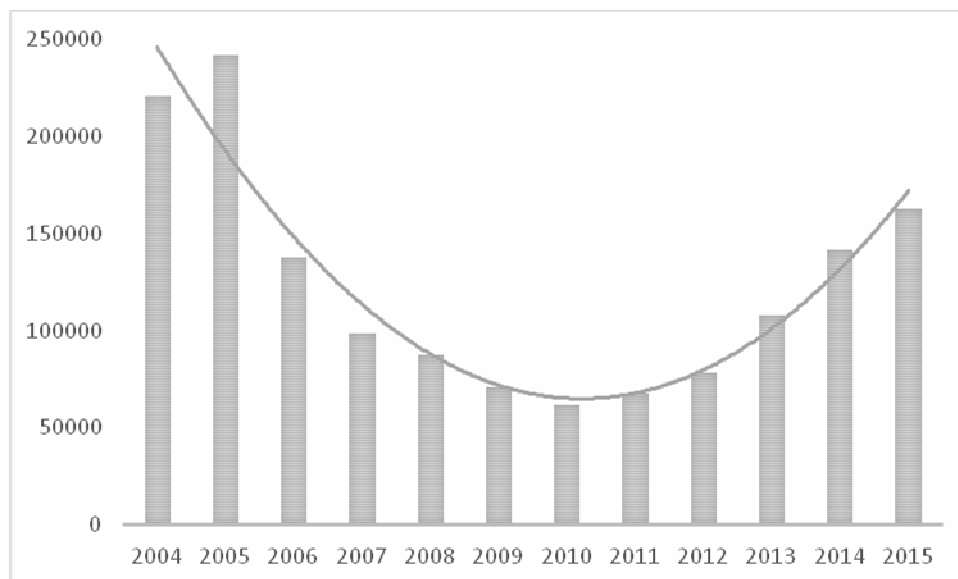
Al derogarse en enero de 2002 la Ley Nacional de Convertibilidad que fijaba la paridad cambiaria, se produce una reactivación económica con

¹⁰ Se debe aclarar que a la crisis Argentina del año 2001, muchas de las provincias llegaron con deuda por bonos emitidos para hacer frente a los gastos corrientes; en el caso de Entre Ríos fueron los bonos federales. Es por ello que luego del año 2002, las provincias debieron convertir su deuda pública provincial.

¹¹ Un crédito sindicado a diferencia de un crédito normal es una modalidad de préstamo en la cual participan varios bancos en un solo paquete crediticio.

incremento en las exportaciones gracias a una conjunción de factores, entre los cuales sobresale un destacado aumento de los precios internacionales de los *commodities*, todo lo cual permite mayor solvencia financiera para el repago de deuda que se encontraba en default. Aquí nuevamente el financiamiento externo, en especial de los organismos internacionales fue recobrando preponderancia con nuevos flujos hacia el país. A nivel nacional, se debe remarcar que la tendencia fue decreciente desde el año 2006 mientras en Entre Ríos dicha tendencia decreció hasta el año 2010 para luego revertirse, como ilustra el Gráfico 1. Este comportamiento generó que Entre Ríos pase de representar el 5% de la deuda de las provincias con créditos ante organismos internacionales en el año 2004 a representar el 15% en el año 2014. Parte de este comportamiento se explica por la alineación y sintonía política que existía entre la misma y el Gobierno Nacional, resultando en mayores oportunidades de financiamiento.

Gráfico 1: Evolución del stock de activos financieros de la Administración Pública Nacional con Organismos Internacionales, con cargo a Entre Ríos, en miles de U\$S



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

En general, para las provincias “la principal motivación de establecer relaciones con los bancos es económica. Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dinamizador del desarrollo local”

(Iglesias, 2008). Además, los préstamos para inversión y políticas que otorgan estas instituciones multilaterales resultan convenientes, pues se caracterizan por amortizar en el largo plazo (15-25 años), cuentan con importantes periodos de gracia (aproximadamente cinco años) y se fijan a tasas con referencia a la Libor a 6 meses. En el caso bajo estudio, el crédito se amortiza en cuotas semestrales, consecutivas e iguales, cuenta con 5 años como periodo de gracia y la última cuota se paga a los 25 años de la fecha de firma del contrato¹².

El crédito analizado se gestionó en un contexto de recuperación y crecimiento tanto a nivel nacional como provincial, situación que favoreció su viabilidad financiera y presupuestaria. El documento conceptual de proyecto AR-L1036 del año 2007 menciona en la sección D.2.16 que “la situación financiera de la Provincia de Entre Ríos ha mejorado significativamente en años recientes, contribuyendo a que pueda cumplir con los límites establecidos por la Ley Nacional 25917 de Responsabilidad Fiscal”. También se indica que “el Programa fue diseñado como un préstamo Multifase de modo de permitir un escalonamiento de la deuda de forma a mitigar el impacto de la misma sobre la economía provincial”, lo cual le permitiría contar con suficiente tiempo para que den frutos las políticas de equilibrio fiscal implementadas garantizando condiciones de sostenibilidad financiera para implementar los proyectos prioritarios (BID, 2007).

Respecto del Programa financiado su principal propósito fue contribuir al desarrollo y a la competitividad de la economía provincial a partir de dos grandes fases, totalizando un monto de 180 millones de dólares con una duración de 4 años cada una. Su primera fase ya fue concluida, habiéndose extendido el plazo originalmente planteado sin haberse aún aprobado la implementación de la fase II que permanece, al menos hasta mediados de 2016, en situación indefinida. Para la fase I se realizaron inversiones para la provisión de infraestructura básica, buscando garantizar mejores condiciones de transporte en importantes tramos de la red vial

¹² Según Contrato de Préstamo protocolizado, año 2008, Escribanía Mayor de Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

provincial con fuerte inversión en la pavimentación de la Ruta provincial N°20 (y otras obras menores). Otro de los objetivos consistió en aumentar la capacidad y el nivel de confiabilidad del sistema eléctrico con la inversión en la Estación Transformadora ubicada en la localidad de Paraná; fortalecer la capacidad de gestión de los organismos sectoriales –como el desarrollo logístico de carga y transporte– y promover el desarrollo del sector productivo local con el acompañamiento al sector empresario local.

La modalidad “directa” le permitió a la Provincia diseñar un programa autónomamente y acorde con los objetivos de desarrollo específicos de Entre Ríos, sin tener que incursionar en la creación de una nueva burocracia para su ejecución: “la implementación del programa en fases es a su vez consistente con la capacidad instalada en los organismos sectoriales, llevando a que no sea necesario aumentar significativamente los recursos humanos y materiales disponibles” (BID, 2007). El programa se ejecutó a través de la UCEP, único organismo creado en el marco del MEHyF para la co-ejecución de proyectos conjuntamente con reparticiones de los distintos ministerios, sin tener que rendir cuentas ante el Gobierno Nacional. De esta manera se mantuvieron relaciones directas con el BID en toda su fase de implementación y seguimiento o monitoreo, representando un elevado grado autonomía. La operación se enmarcó en la estrategia bilateral negociada por el gobierno nacional para el periodo 2006-2008 y por tanto, desde el punto de vista de la política exterior, se produjo un alto grado de complementariedad en las relaciones Provincia-Nación.

Respecto de los efectos económicos del endeudamiento, al confrontar teoría y práctica, en el caso estudiado no resulta factible determinar el impacto inflacionario de la operación, pues se requeriría comprobar su contribución relativa en un contexto más amplio de deuda pública para toda la Nación. Debido a los montos gestionados y a la existencia de otros indicadores macroeconómicos que influyen sobre dicha problemática, puede aseverarse que los efectos no serían significativos, más aún cuando se trata de una operación destinada a mejorar la competitividad económica de la provincia. En cuanto a los efectos de expulsión o *crowding-out* de la banca

comercial, el análisis no aplica puesto que se tratan de recursos adicionales provistos por un organismo internacional intergubernamental del cual Argentina es prestadora y prestataria. Tampoco es posible de verificar que un crédito de esta envergadura pudiera generar un descenso en la tasa de interés a nivel nacional. Respecto a los efectos de tipo compensatorio, el crédito fue tomado en un contexto de fin de ciclo de bonanza económica –en 2008 inició la crisis de las hipotecas *sub-prime* en EE.UU. con sus consecuencias a nivel internacional– y en ese contexto se estima que el financiamiento puede actuar como factor compensador del sub-gasto privado. Finalmente, en cuanto al efecto ingreso y patrimonio, como el crédito tiene por fin favorecer la producción y la competitividad, se espera que el programa contribuya al incremento del producto bruto provincial.

4.1. EVALUACIÓN PRELIMINAR DE LA EJECUCIÓN DE FONDOS.

La ejecución de la Fase I del programa se fijó en la suma total estimada de U\$S 125.000.000, con el BID financiando U\$S 100 millones y la contraparte local U\$S 25 millones (80 y 20% respectivamente). El presupuesto original fue modificado a partir de diferentes reasignaciones presupuestarias entre las distintas categorías programáticas. En la Tabla 1 se observa una sobre-ejecución de algunas categorías programáticas, lo cual se debe a que el inicio del Proyecto fue postergado en el tiempo ocasionando modificaciones en las estructuras de los costos de los proyectos. La diferencia desde allí en más es financiada con fondos aportados por la Nación, que según referenciaron desde la UCEP no tienen regularidad ni plazos establecidos para este aporte. Las categorías programáticas con mayor grado de ejecución son las referidas a Infraestructura Vial y Energética. Por otro lado, con escasa ejecución se observa lo relativo a los componentes “Desarrollo del Sector Productivo” y “Desarrollo Portuario”. Vale asimismo aclarar que a fines del tercer trimestre del año 2016, la ejecución de fondos no ha finalizado.

Tabla N° 1: Análisis de ejecución de fondos crédito BID 1914, estado de inversiones

Categoría de Inversión		Presupuesto Original y proporciones destinadas a cada inversión		Presupuesto Vigente. Nueva Redistribución		% DE AVANCE (**)
Nro. (*)	Nombre (**)	BID	Aporte Local	BID	Aporte Local	
		(1)	(a)	(2)	(b)	
1.1914	Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos - Fase I	100,000,000	25,000,000	100,000,000	25,000,000	95.41%
1.1914.1	<u>Infraestructura Económica</u>	74.6%	74.4%	89.0%	86.4%	101.78%
1.1914.1.1	Infraestructura Vial	30.4%	30.4%	44.8%	42.4%	98.11%
1.1914.1.2	Infraestructura Energética	43.2%	43.2%	43.2%	43.2%	107.82%
1.1914.1.3	Desarrollo Portuario	1.0%	0.8%	1.0%	0.8%	0.00%
1.1914.2	<u>Desarrollo Sector Productivo</u>	2.9%	4.0%	2.9%	4.0%	2.48%
1.1914.2.1	Apoyo a Cadenas Productivas.	1.0%	1.0%	1.0%	1.0%	0.51%
1.1914.2.2	Apoyo Directo a Empresas.	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	8.26%
1.1914.2.3	Mejoras de las Condiciones de Acceso al Financiamiento.	1.0%	2.1%	1.0%	2.1%	0.00%
1.1914.3	<u>Fortalecimiento Institucional</u>	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	20.83%
1.1914.3.1	Dirección Provincial de Vialidad.	0.5%	0.0%	0.5%	0.0%	34.58%
1.1914.3.2	Secretaría de Energía	0.4%	0.0%	0.4%	0.0%	0.00%
1.1914.3.3	Instituto Provincial Portuario	0.2%	2.0%	0.2%	2.0%	53.21%
1.1914.3.4	Secretaría de la Producción	0.8%	0.0%	0.8%	0.0%	10.26%
1.1914.3.5	Unidad de Coordinación para la Ejecución del Programa	0.6%	0.4%	0.6%	0.4%	3.37%
1.1914.4	<u>Estudios y Supervisión de Obra</u>	3.4%	3.6%	5.2%	3.6%	75.92%
1.1914.4.1	Estudios e Inspección de Obras Viales	1.6%	1.8%	1.9%	1.8%	97.66%
1.1914.4.2	Inspección de Obras Eléctricas	1.8%	1.8%	3.3%	1.8%	61.82%
1.1914.5	<u>Imprevistos y Contingencias</u>	16.2%	12.0%	0.0%	0.0%	
1.1914.6	<u>Administración del Programa</u>	0.2%	3.6%	0.2%	3.6%	107.16%
1.1914.6.1	Administración del Programa	0.2%	3.6%	0.2%	3.6%	107.16%
1.1914.7	<u>Auditoría</u>	0.3%	0.0%	0.3%	0.0%	53.47%
1.1914.7.1	Auditoría Externa del Programa	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	
TOTAL		100,000,000.00	25,000,000.00	100,000,000.00	25,000,000.00	
TOTAL BID + A. LOCAL		125,000,000.00		125,000,000.00		
PARI PASSU		80.00%	20.00%	80.00%	20.00%	

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales.

(*)Numeración, ordenamiento y denominación que se expone en los registros del BID.

(**) En proporción al Presupuesto Vigente para ambos financiamientos.

Referencias

	Se incrementó el valor
	Se mantuvo el valor
	Disminuyó el valor

4.2. PERTINENCIA EN RELACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL (PET)

Los créditos internacionales otorgados por organismos multilaterales presentan como característica que los programas y proyectos a financiar deben estar incluidos en la estrategia definida para la Región, en este caso América Latina y el Caribe. La estrategia del BID 2006-2008 hacia la Argentina se dirigió –al igual que otros organismos internacionales– a financiar proyectos productivos y de capital. En particular, la estrategia del Banco GN-2328-3 fechada en septiembre de 2006 fue utilizada para solicitar el crédito por parte de Entre Ríos y estructurada sobre los siguientes ejes:

- (i) fortalecimiento institucional para una mejor gobernabilidad y sostenibilidad fiscal;
- (ii) fortalecimiento del entorno para el crecimiento de las inversiones y de la productividad, incrementando la competitividad del país; y
- (iii) reducción de la pobreza, reconstitución del capital humano y la promoción de un desarrollo social sostenible.

El Programa Multifase atiende a esta estrategia enfocando principalmente en el inciso (ii), dado que promueve la mejora de la infraestructura vial y energética, contribuyendo a dinamizar la producción y aumentando la competitividad. Sin embargo, de forma indirecta promueve el apoyo a la gobernabilidad al fortalecer la planificación sectorial; y contribuye al fortalecimiento del entorno al apoyar actividades destinadas a superar barreras para el desarrollo de la producción.

Asimismo, el Programa Multifase tenía un anclaje en el Plan Estratégico Territorial (PET) de la Provincia de Entre Ríos en su versión 2006¹³. En dicho plan se determina el modelo deseado de provincia a partir

¹³ Desde el año 2004, la provincia de Entre Ríos, en consonancia con la política nacional ha trabajado en el diseño de su Plan Estratégico. Se formularon distintos avances, a nivel nacional en el año 2006, 2010 y 2015. A nivel provincial se presentó un modelo territorial actualizado en el año 2010, y en los años subsiguientes informes parciales que se agregaron en la estrategia nacional.

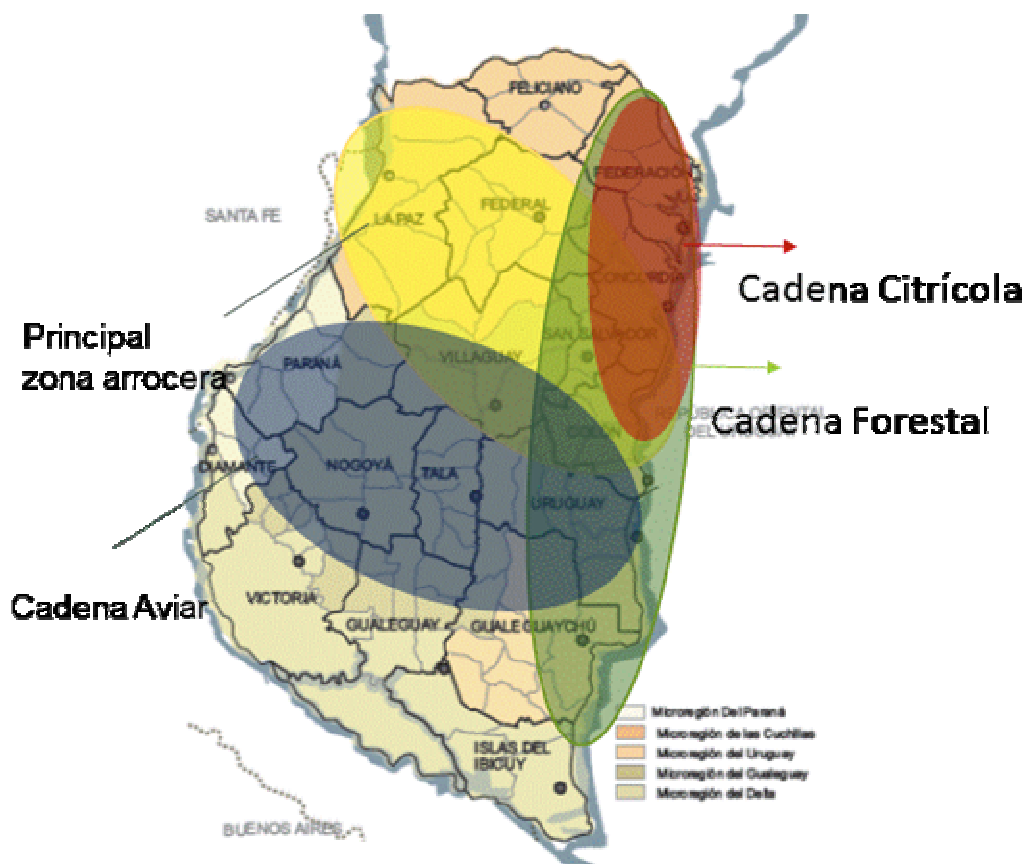
de acuerdos entre áreas técnicas de la administración central¹⁴, la sociedad civil y el sector privado; todo ello a través de mesas de concertación. El objetivo de este enfoque fue que las obras y proyectos a financiar promuevan el desarrollo económico y social de la región.

Al momento de solicitar el crédito para financiar el Programa Multifase, el objetivo estratégico planteado para la Provincia era dinamizar la actividad agropecuaria y agroindustrial. En este sentido, se identificaron proyectos viales en el centro de la provincia, por lo cual se financió la pavimentación de la Ruta Provincial N° 20, en la localidad de Urdinarrain – en el centro de la Provincia– con el objetivo de minimizar costos de transporte e impulsar el desarrollo de nuevas actividades restringidas por la falta de transitabilidad permanente de los caminos. Como actividades principales a dinamizar se establecieron las explotaciones forestales y cítricas, ubicadas principalmente en la costa del Uruguay, la actividad arrocerá (que se emplaza al norte de la Provincia) y la producción avícola tanto de carne como huevo que se ubican en el centro-oeste (Mapa 1). Además, a través de la inversión en la nueva estación transformadora de energía eléctrica en la ciudad de Paraná, se plantea el crecimiento de las actividades productivas, dado que se habían detectado restricciones de tendido eléctrico y de confiabilidad de suministro de energía. La misma garantiza la provisión de energía para los usuarios de la región en un horizonte estimado a 20 años.

Desde el componente blando, se ha estado trabajando en un Plan de Gestión Integrada para el Desarrollo Productivo Delta Entrerriano (PGI-DE) y la Secretaría de Industria ha hecho lo propio en la generación de un programa informático destinado a mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones.

Mapa1: identificación de cadenas productivas relevante en el programa Multifase

¹⁴ Se delega la coordinación del PET a la Dirección General de Planificación, dependiente del Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios.



Fuente: Elaboración propia en base a PET (DGP-ER) y documentos del programa

5. CONCLUSIONES

La investigación permitió profundizar sobre las acciones y alcances en la gestión financiera internacional de la Provincia de Entre Ríos bajo la modalidad de un crédito directo. Puede concluirse que las motivaciones para realizar la operación bajo esta modalidad se explican por la ventaja que la misma presenta frente a los créditos indirectos: mayor autonomía en el diseño del programa y los respectivos proyectos que lo integran, así como en los términos y condiciones tanto financieras como de ejecución y monitoreo. El anclaje de este tipo de créditos garantiza que la utilización final se realice en proyectos inscriptos en la estrategia de desarrollo regional, y al ser directo, facilita una mayor concordancia con la estrategia local. De esta manera, las políticas, planes, programas y proyectos no se derivan únicamente de la conducción nacional sino también desde la órbita provincial, en un sentido sinérgico y complementario.

Un beneficio adicional lo representa el hecho que sin generar una nueva burocracia, ejecutar un programa en directa coordinación con un organismo multilateral necesariamente implica desarrollar capacidades locales para dar cumplimiento a los requisitos y estándares internacionales; lo cual se produjo mediante la UCEP. El crédito BID 1914 marca un hito a nivel gubernamental, dado que se generaron capacidades para continuar con mecanismos de financiamiento de este tipo, por ejemplo, se establecieron reglamentaciones, dentro del MEHyF para administrar, realizar análisis, seguimiento y control de esta clase de operaciones.

Finalmente, cabe destacar que sería deseable contar con un mayor número de investigaciones (estudios de caso) que permitan en una fase posterior realizar análisis comparados dentro de cada jurisdicción provincial y asimismo entre las diferentes provincias en su conjunto. Ello facilitaría conocer el impacto o incidencia de la gestión paradiplomática en los procesos de desarrollo, pues comparar permitiría realizar mediciones mediante un mayor número de casos a partir de los cuales se identifiquen parámetros generales del comportamiento de variables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvarez, C. et al (2011). “El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina”, Documento presentado en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/El_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (2007), *Documento conceptual de Proyecto, Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos (AR-L1036)*,

Bertranou, J. (2008), “Introducción”, en Iglesias E. (director) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un*

sistema federal, 1ra Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Bessa Maia J. y J. Sombra Saraiva (2016), “A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa”, en *Desafíos*, Bogotá, (28-I): 121-163, semestre I.

Botto, M. y Scardamaglia, V. (2010). “La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas”. V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata. Recuperado de

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20%20Publicaciones-

[V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/abstract/0%20Botto_Scardamaglia_La%20dimensi%F3n%20subnacional.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/abstract/0%20Botto_Scardamaglia_La%20dimensi%F3n%20subnacional.pdf)

Cavallo, D. (2014), “Evolución de la Deuda desde la gestión de Menem hasta el final de la gestión de Kirchner”. Recuperado en: <http://www.cavallo.com.ar/evolucion-de-la-deuda-publica-desde-el-inicio-de-la-gestion-de-menem-hasta-el-final-de-la-gestion-de-cristina-kirchner/>

Finot, I. (2001), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, en *Serie Gestión Pública n°12*, ILPES-CEPAL, Santiago.

Held, D. y McGrew, A. (2003), *Globalización / Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona.

Huntington, S. (1991). “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy* vol.2. n. 2, pp. 12-34.

Iglesias, E. (2008) (Director), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1ra Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Iglesias, V. (2008), “La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino”, en Iglesias, E. (Director), *Las provincias*

argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1ra Edición, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Keohane R. y J. Nye, (1988) (1977 1ra. edición en inglés), *Poder e interdependencia. La Política Mundial en Transición*, GEL, Buenos Aires

Khanna P. (2016), *Connectography, mapping the future of global civilization*, Random House, New York.

Lucioni, L. (2003). “Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias”, *Serie Estudios y Perspectivas n°17*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Michelmann H. y P. Soldatos (1990) (editors), *Federalism and International Relations, the Role of Subnational Units*, Oxford University Press, New York.

Oría, S. (1948), *Finanzas*, G. Kraft, Buenos Aires.

Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Entre Ríos. Año 2010. Recuperado en: <http://es.slideshare.net/fernandodiorio/plan-estrategico-territorial-entre-ros-2010>

Rondinelli D. (1989), “Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities”, *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, n. 14, pp.77-98.

Zapata Cortés, O. (2013), “El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel”, en *Estudios de Derecho*, 70(156), pp. 323-344, Universidad de Antioquia, Medellín.

NORMATIVA CONSULTADA:

Constitución Nacional de la República Argentina, año 1994.

Constitución de la Provincia de Entre Ríos, año 2008.

Decreto PEN 297/2003. Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales.

Ley Nacional N° 25.917. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Sancionada: Agosto 4 de 2004 Promulgada: Agosto 24 de 2004.

Ley Nacional N° 24.156. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional Sancionada: 30 de Septiembre de 1992 Promulgada parcialmente: 26 de Octubre de 1992. Decreto N° 1957/92

Ley Nacional N° 26.530. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Excepciones a la Ley N° 25.917 para los ejercicios 2009 y 2010. Sancionada: Octubre 28 de 2009. Promulgada de Hecho: Noviembre 18 de 2009

Ley Provincial N° 10.093. De Ministerios. Boletín Oficial 21/12/11.

Ley Provincial N° 9.819/2007.

Ley Provincial N° 5.140 de Administración Financiera de la Provincia de Entre Ríos (T.O. según Decreto N° 404/95 MEOSP B.O. 21/02/96)

Programa Multifase de Desarrollo de la Infraestructura de Apoyo a la Producción de Entre Ríos - Fase I. Normativas y documentación. Recuperado en: https://www.entrerios.gov.ar/ucep/index.php?codigo=4&item=pagina_textos&menu=menu&modulo=&accion=

LAS PROVINCIAS DEL NOA Y LA PROTECCIÓN DEL AZÚCAR EN EL MERCOSUR

Luciana Magalí Ques

1. INTRODUCCIÓN

Todo proceso de integración político-económico acarrea desafíos para los estados que participan del mismo, como así también para todos los actores que operan al interior de cada uno de ellos. En efecto, la instauración de un bloque de integración exige una adaptación, un ajuste de todos los actores a una nueva realidad de mercado ampliado. Este cúmulo de desafíos, sin embargo, no inhibe el avance de toda empresa de integración.

Este fue el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), proceso de integración consagrado con la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. La instauración del MERCOSUR, corolario de un proceso de acercamiento entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil durante la década del ochenta en el marco de sus respectivos procesos de (re)instauración democrática, denotó la ponderación por parte de los gobiernos de las oportunidades que traía aparejada la inserción político-económico internacional en conjunto. Esto, desde luego, no implicó la desaparición de las eventuales contingencias que pudieran existir o aflorar entre cada uno de ellos tras la institucionalización del proceso integracionista. Ello fue precisamente lo ocurrido con el denominado “sector azucarero” argentino, uno de los sectores más expuestos o afectados negativamente por la liberalización del comercio propugnada por el MERCOSUR. En este sentido, se advierte que el levantamiento de las barreras comerciales daba lugar a un horizonte de incertidumbre para el mentado sector, históricamente concentrado en tres provincias del noroeste argentino¹⁵, a saber: Tucumán, Jujuy y Salta.

Habida cuenta de que las diferencias de competitividad entre el sector azucarero argentino y el brasileño habrían de derivar en una merma —cuanto no la desaparición llana— del primero, los estados decidieron de primer momento instaurar un régimen de excepcionalidad para el sector, el cual debía de ser desmontado transcurrido un tiempo. No obstante, esos compromisos primigenios de liberalización del sector no lograron nunca

¹⁵ La región del noroeste argentino (NOA) está conformado por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

concretarse, todo lo cual derivó a que esta realidad fuera crecientemente identificada como una traba, un obstáculo persistente para la concreción definitiva del nivel primario de la Zona de Libre Comercio (ZLC) entre los estados parte.

El presente capítulo parte precisamente del interrogante respecto a por qué en los días actuales —a 25 años de la firma del Tratado de Asunción— se conserva la mencionada excepcionalidad del régimen azucarero. Ante esta inquietud, se problematiza particularmente sobre cuáles y cómo fueron los cursos de acción desplegados por las principales provincias argentinas productoras de azúcar para garantizar la protección al sector y, a modo de hipótesis se sostiene que Tucumán, Jujuy y Salta privilegiaron las acciones de “diplomacia parlamentaria” en el ámbito doméstico para sostener dicha excepcionalidad.

2. EL SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES: LAS PROVINCIAS ARGENTINAS. CUESTIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES

Es importante remarcar que en las líneas siguientes la atención se va a centrar sobre dos procesos convergentes que han modificado la manera de relacionarse de los actores en el ámbito internacional durante los últimos decenios. Por una parte, el deterioro del Estado como actor excluyente del sistema internacional —como sostenía la tesis realista imperante en buena parte de la historia de las Relaciones Internacionales como disciplina— y el (re)surgimiento de nuevos actores con creciente gravitación internacional. Tal como se observará en el desarrollo del trabajo, estos “nuevos actores”, en este caso las provincias argentinas, han adquirido la capacidad de influenciar en las decisiones y en el accionar externo del país, modificando el carácter del “Estado- nación” como un actor racional unificado.

Para dar cuenta de esta nueva realidad existen numerosos conceptos acuñados como: “paradiplomacia”; “diplomacia constitutiva”; “*multilevel governance*” y “gestión internacional”. Sin intención de llevar a cabo un análisis exhaustivo de dichos términos, ya que excedería la intención del presente capítulo, vamos a sostener que en el caso argentino la categoría

más adecuada para explicar las acciones internacionales de las provincias es el de “acción externa”. De acuerdo con Zubelzú (2008:23):

“estas actividades comprenden una variedad de temáticas (desde las tradicionales como la promoción de productos propios, la cooperación en materia cultural, como así turística, técnica y tecnológica, y de salud), alcances (que van desde los ámbitos externos más cercanos a otros muy distantes, e involucran como contrapartes a actores estatales, subestatales, ONGs, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales), intensidad (que comprende tanto a contactos regulares como esporádicos, también los que son meramente exploratorios o protocolares y los que entrañan acciones concretas y puntuales) y modalidad (variando en este caso desde si son unilaterales o emprendidas en conjunto con otros actores o en conjunción con el Estado-Nación). Los objetivos que en general predominan están vinculados a la promoción y desarrollo de las potencialidades socio-económicas del propio actor subnacional”.

Tal como se advirtió en la hipótesis, las provincias del NOA procuraron prorrogar la excepcionalidad del régimen del azúcar mediante un tipo particular de mecanismo: la influencia en el poder legislativo nacional. Este curso de acción identificó en el Congreso Nacional el espacio institucional apropiado para que las provincias productoras pudieran expresar sus intereses y fueran tenidas en cuenta por el Poder Ejecutivo. Es así que utilizamos también del concepto de “diplomacia parlamentaria”, el cual contempla la actividad que los congresos y legisladores realizan en el plano internacional.

El segundo proceso que se tiene en cuenta, tiene que ver con el fenómeno de la nueva ola de integración regional que cobró impulso en los años noventa, y del cual el MERCOSUR es uno de sus derivados más explícitos. Este bloque, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay

y Venezuela¹⁶, aspiró conforme su tratado constitutivo devenir en un Mercado Común (MC) regional, en aras de generar oportunidades comerciales e inversiones a partir de la integración competitiva de sus economías en el mercado internacional. Sin embargo, desde su creación el MERCOSUR ha enfrentado dificultades relacionadas con los llamados sectores “sensibles” —el automotriz y el del azúcar—, constituyéndose por defecto en una ZLC imperfecta. Del mismo modo, las excepciones al arancel externo común hicieron que el MERCOSUR no superase tampoco el carácter de una Unión Aduanera (UA) incompleta (De La Balze, 2000).

En el caso particular del sector del azúcar, la presión por parte de las provincias y todos los actores político-económicos argentinos afectados hizo que el sector estuviera originalmente bajo la lista de excepciones a las rebajas automáticas de aranceles. Sin embargo, al acercarse la fecha límite para la liberalización del sector —esto es, enero de 1995— se generó un debate entre quienes bregaban para que se efectivizase dicha liberalización y quienes, por otra parte, sostenían que ello equivaldría al desplome económico de las principales provincias productoras. A partir de allí, se sucedieron una serie de tensiones entre los principales estados socios del bloque y entre los diversos actores al interior de cada uno de ellos —alcanzados y/o afectados por la prórroga de la excepcionalidad. De toda esa serie de tensiones se destacan dos hechos importantes: el primero fue la sanción de la ley 24.822, en septiembre de 1997, la cual prohibía la reducción de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones del MERCOSUR, en tanto se mantuviese la asimetría provocada por el programa “Proalcohol” de Brasil. Por otra parte, el segundo hecho a destacar tuvo lugar en el año 2000, cuando el Congreso argentino sancionó una ley que prorrogaba por tiempo indefinido la ley del azúcar de septiembre de 1997. En la actualidad, la protección del sector azucarero argentino se

¹⁶ Los estados fundadores del MERCOSUR y signatarios del Tratado de Asunción son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, en función de que dicho tratado está abierto a la adhesión de otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Venezuela se constituyó en el primer Estado latinoamericano en adherir al tratado constitutivo en 2006, y más recientemente Bolivia en 2015. El Protocolo de Adhesión de Bolivia al MERCOSUR ya fue firmado por la totalidad de los estados Partes en 2015 y ahora se encuentra en vías de incorporación por sus respectivos congresos.

mantiene por la ley 25.715 (hoy Ley B-2675), sancionada en noviembre del año 2002.

A partir de la información recolectada en documentos oficiales, artículos académicos, los principales periódicos provinciales y nacionales y entrevistas semi-estructuradas realizadas por la autora a funcionarios del Instituto de Promoción del Azúcar y el Alcohol de Tucumán (IPAAT)¹⁷, se buscó reconocer la existencia de demandas e intereses por parte de las provincias productoras. Esto sirvió para dar cuenta de una visión general respecto del problema de investigación arriba explicitado, como así también de las posturas adoptadas por las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy.

Habida cuenta de la relevancia de la cuestión para el desenvolvimiento del proceso de integración y para la estructura y dinámica político-económica de las principales provincias productoras, resulta imperioso subrayar la inexistencia de estudios respecto a cómo se conserva dicha excepcionalidad en la actualidad y cuáles fueron las acciones emprendidas por las provincias productoras en el mantenimiento de la misma en los últimos años. Así pues, la presente investigación adquiere importancia en vistas a esta laguna académica.

A continuación, se desarrolla el conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo —en relación a la sanción de las leyes de protección— en dos secciones. La primera abarca los períodos que van desde 1995 a 2000, y del 2000 a 2002, culminando con la sanción de las leyes 24.822 y 25.715, respectivamente. Aquí se da cuenta de quienes fueron las partes involucradas, los argumentos sostenidos, como así también el desenlace del conflicto. Finalmente, en la segunda sección se trata sobre el papel desempeñado por las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta para mantener la excepcionalidad del sector azucarero en la actualidad.

2.1. LAS LEYES 24.822 Y 25.715

¹⁷ Las entrevistas fueron realizadas el 16 de Septiembre de 2015. El IPAAT es la única Institución en Argentina integrada por representantes del gobierno, de los empresarios y de los cañeros en un intento de regular la actividad.

El año 1997 significó todo un desafío para las provincias productoras de azúcar. Al respecto, conviene recordar que por entonces ya habían pasado dos años de la fecha límite para la concreción del libre comercio entre los países miembros del MERCOSUR¹⁸ (1 de enero de 1995). Este retraso en la implementación del compromiso había conducido a la creación de un grupo *ad hoc* de cara a las negociaciones para establecer un régimen de adecuación para el sector azucarero. El plazo máximo que se había otorgado por el Consejo de Mercado Común (CMC), por decisión 19/96 del Grupo Mercado Común (GMC) para la presentación de la propuesta del régimen de adecuación, fue el 31 de mayo de 1997. Pero el sector azucarero argentino no estaba dispuesto a aceptar ello en tanto en Brasil subsistiera el Programa Proalcohol¹⁹. Es así que este sector logró que el Congreso Nacional sancione la ley 24.822, que prohibió la reducción de los derechos arancelarios provenientes de las importaciones de azúcar del MERCOSUR, mientras subsistiera la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero de Brasil (Jáuregui, 2003).

Como es sabido, en Argentina el Poder Legislativo tiene por disposiciones de la Constitución Nacional potestades exclusivas en materia de política exterior y comercial. En conformidad con el análisis de Schenoni y Ferrandi Aztiria (2011:79):

“estas competencias, establecidas constitucionalmente, abarcan desde la autorización al Presidente para declarar la guerra o la paz hasta la aprobación de los tratados por él

¹⁸ El Tratado de Asunción (1991) establecía que para el año 1995 los miembros del MERCOSUR reducirían a cero los aranceles al comercio. Un año antes de cumplido ese plazo, en el Protocolo de Ouro Preto se decidió avanzar en el perfeccionamiento de una unión aduanera excluyendo a dos sectores, el azucarero y el automotriz, con miras a resolver algunas asimetrías existentes. El acuerdo suponía que debía buscarse un régimen de transición que finalizaría con una apertura total en 2001 (Schenoni y Ferrandi Aztiria, 2011:85).

¹⁹ El Programa Proalcohol fue creado en Brasil, por Decreto- Ley N° 76.593 del 14 de Noviembre de 1975, para hacer frente a los sucesivos aumentos del precio del petróleo. A partir de entonces, la producción de alcohol está directamente ligada a la producción y elaboración del azúcar. El Estado subvenciona la producción y asegura el mercado para la posterior venta de la materia prima aumentando así las cantidades producidas y reduciendo el precio final del producto. En consecuencia, el precio de la producción de azúcar en Brasil se encuentra muy por debajo de los precios reales.

negociados y firmados, la participación en el nombramiento de diplomáticos, la interpelación de funcionarios y el otorgamiento de su permiso para el ingreso de tropas extranjeras, entre otras atribuciones. Asimismo, se destaca la preeminencia del Congreso en materia de legislación aduanera, un tema de relevancia creciente desde que el Mercosur aumentó el volumen del comercio bilateral”.

En palabras de Porcelli (2010), en las situaciones en que un Estado forma parte de un proceso de integración regional, la frontera de lo interméstico²⁰ (Manning, 1977) se expande para abarcar gran parte de las esferas de la política doméstica de un país. Así es como actores, que en otro contexto no tendrían incidencia sobre la agenda exterior, pueden en un contexto determinado, contar con influencia sobre otros actores, en este caso legisladores del Congreso argentino.

Se pueden identificar dos medios para que los legisladores provinciales pueden participar en el proceso de toma de decisiones de la política exterior argentina en el proceso de integración: 1) la armonización (o bloqueo) de normas Mercosur en el marco legislativo interno, y 2) la participación de los parlamentarios argentinos en instituciones, foros y encuentros intrarregionales. El primero fue el principal mecanismo utilizado por parte de las provincias productoras de azúcar para mantener la excepcionalidad del sector en el Mercosur. Como afirma (Porcelli, 2010), la internacionalización de las normas regionales se da por la vía de sanción de instrumentos legales, como es el caso de una ley del Congreso o un decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Esta situación implica la posibilidad de que el Poder Legislativo pueda acelerar o retrasar la integración real al bloque regional.

La cuestión del azúcar es probablemente uno de los casos más claros donde se pueda observar la influencia de actores subnacionales como las provincias productoras del NOA en la política exterior argentina. Si bien los

²⁰ Concepto trazado por Hocking, 1995.

funcionarios entrevistados del IPAAT no pudieron dar ejemplos concretos acerca de hechos que hayan sucedido en el Congreso, fue clara su afirmación al respecto de que existen fuertes presiones desde el sector azucarero a los legisladores provinciales para no apoyar ningún tipo de ley que vaya en contra de los intereses del sector.

Según referentes del Instituto, el MERCOSUR es sumamente importante para Argentina, ya que a pesar sus debilidades y de que hay procesos que aún no se finalizan, permite al país una mayor proyección internacional y le brinda significativas oportunidades comerciales. Sin embargo, nadie en Tucumán se atrevería a decir que se debe liberalizar la actividad y siempre existió presión por parte de los legisladores de las provincias productoras para impedirla debido a la enorme influencia ejercida por el lobby azucarero sobre los mismos. Asimismo, se sostiene que el medio utilizado por el Congreso para hacer valer su poder es no dando cauce a proyectos de ley, posponiendo su tratamiento.

Es dable sostener que el universo de acciones desplegadas por las provincias del NOA durante los primeros años del MERCOSUR puede dividirse en dos etapas: por un lado, el período que se extiende desde 1995 a 2000, y por el otro, aquel que se extiende desde el 2000 a 2003. A continuación, se propone realizar un breve recorrido por cada uno de ellos.

2.1.1. PERÍODO 1995-2000

En esta primera etapa, las acciones de las provincias azucareras se enfocaron en la sanción de la ley 24.822 y su defensa frente a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de vetarla. En verdad, se trató de un período en el que estas provincias debieron enfrentarse con la postura del PEN, el cual procuraba honrar los plazos y compromisos consagrados con Brasil.

Tal como se sostiene en la hipótesis, las principales acciones de las provincias productoras de azúcar se orientaron a obtener recursos institucionales —leyes, verbigracia— por parte del Poder Legislativo Nacional. Al respecto, se destaca el papel desempeñado por los legisladores

que representaron a las provincias productoras del NOA (Tucumán, Jujuy y Salta)²¹ por aquellos años. En este marco, deviene importante marcar que con tal objetivo, los legisladores de las provincias se preocuparon por articular consensos entre sí, existiendo consecuentemente unanimidad en la posición reflejada en la sanción de la ley 24.822²², como así también, en la insistencia de mantener la misma luego de que el Ejecutivo la vetara.

La postura de unanimidad tenía como base argumental que, con un régimen totalmente desregulado, a la Argentina le sería imposible dar paso a la libre competencia con Brasil, puesto que aquel mercado se encontraba fuertemente subsidiado y regulado, lo cual garantizaba un precio para el azúcar que los productores argentinos no podían ofrecer. Lo que se buscaba con la protección era mantener en pie a las economías regionales, así como la defensa de las fuentes de trabajo. De acuerdo con lo esgrimido por el senador salteño Emilio Cantarero (PJ), “no insistir con esta ley es comprometer el destino de la industria azucarera”, agregando luego, “no van a contar con mi voto para llevar penas y desempleo a 10.000 de mis comprovincianos” (La Nación, 04/09/1997). En el mismo sentido se pronunció en Senador de Jujuy, Máximo Tell (PJ), cuando dijo: “No compartimos la teoría del Ejecutivo de que este proyecto va en contra del Mercosur. Aspiramos a crear el marco de seguridad necesario para que este proceso de integración en el mercado común sea sinónimo de transparencia y competitividad” (La Nación, 04/09/1997).

La postura de los legisladores, bien conviene señalar, se correspondía con los intereses del sector azucarero argentino, rubro que había desempeñado gestiones de influencia y/o presión sobre los legisladores provinciales para que sancionaran una ley que protegiese al sector. Existía el temor en los empresarios azucareros de ser sacrificados en beneficio de

²¹ Se destacó la actuación de los legisladores que representaban a las principales provincias productoras de azúcar, es decir, Tucumán, Jujuy y Salta. Entre ellos, encontramos el senador Máximo Tell (PJ - Jujuy), el senador Julio Miranda (PJ - Tucumán), el diputado Emilio Cantarero (PJ - Salta) y el diputado Julio Sant Millan (PJ - Salta). Y entre las comisiones participantes encontramos a la Comisión del Mercosur de la Cámara de Diputados y la Comisión de Economías Regionales del Senado (Jáuregui, 2003:47).

²² Esta ley regula los derechos arancelarios para importaciones provenientes del MERCOSUR mientras subsista la asimetría generada por el sistema sucro-alcoholero de Brasil.

otros sectores considerados estratégicos como el automotor. Es así que el entonces Presidente de la CAA, Jorge Zorreguieta señaló que la sanción fue una respuesta a la posibilidad de que "en cualquier momento y ante una presión brasileña, debido a que los representantes del Mercosur se estaban reuniendo cada tres meses para discutir siempre el mismo tema, se cediera, y el azúcar pudiera convertirse en una moneda de cambio con otras cosas" (La Nación, 09/09/1997).

De modo que:

“los principales argumentos que esgrimen los industriales en contra de la integración del azúcar en el Mercosur eran básicamente dos: 1) Brasil es el principal productor mundial de azúcar, y esto tiene su origen en el impulso dado a la industria a través del Programa Proalcohol hacia finales de la década de 1970. En consecuencia, el reclamo expresado al gobierno es que: a) según lo establecido por el Tratado de Asunción, para integrar, primero deberían eliminarse las asimetrías²³, y b) la industria debe permanecer protegida el tiempo que sea necesario para adaptar la estructura productiva a la futura competencia con Brasil. 2) El segundo argumento es que la actividad es imprescindible para la región del NOA, es la más importante, de la que depende toda la región” (Medwid, 2008:506).

En síntesis, lo que el sector quería demostrar es que, a diferencia de lo que tradicionalmente se piensa, la defensa de la actividad no se realiza en nombre de los intereses económicos de una decena de ingenios, sino que se lleva a cabo en nombre de una actividad fundamental para toda la provincia de Tucumán y para todo el NOA.

²³ El Grupo Mercado Común (GMC) ha definido como asimetría: “toda ventaja o desventaja que un país tenga respecto a los restantes socios del Mercosur que provengan de regulaciones, subsidios, impuestos u otra intervención del Estado y que afecte la competitividad de productos o sectores. No se consideran asimetrías las diferencias de competitividad derivadas de la dotación de recursos o capacidades adquiridas” (Acta de la IV Reunión del GMC, Mendoza, 1992).

En este marco, y tal cual lo anunciado previamente, es dable apuntar que las provincias debieron afrontar la posición de principales referentes del Ejecutivo nacional de aquellos años —esto es, el Presidente Carlos Menem, al Canciller Guido Di Tella y al Ministro de Economía Roque Fernández—, quienes privilegiaban el rol del Mercosur, y más precisamente, la relación con Brasil en el marco de la política exterior argentina. Por aquel entonces, las vinculaciones con el proceso de integración y el mencionado país vecino en particular, eran consideradas como prioritarias, por lo cual debían ser aseguradas y/o mantenidas vehementemente.

Con tal premisa como norte, el Poder Ejecutivo minimizó en sus evaluaciones político-económicas las necesidades del sector azucarero. En consideración del análisis de Jáuregui (2007:47), “únicamente el secretario de relaciones económicas internacionales, Jorge Campbell, intentó darle una solución técnica al conflicto, acercándose a los sectores privados interesados, lo que produjo asperezas con el canciller Di Tella”. No obstante, de nada valieron las gestiones del mencionado funcionario ya que el Presidente Menem vetó la Ley 24.822, del día 20 de abril de 1997. Siguiendo a Porcelli (2010), se sostiene que “el argumento esgrimido fue declarar la inconstitucionalidad de la norma, basándose en los artículo 31 y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional, que sostienen la primacía de los Tratados Internacionales sobre las leyes internas: se justificaba destacando la aplicación del Tratado de Asunción y Ouro Preto, junto a la potestad del Poder Ejecutivo de fijar aranceles en función del Código Aduanero vigente”.

Al respecto, resultan alusivas las palabras del Jáuregui (2003:47):

“el Poder Ejecutivo buscó por todos los medios que se dejara sin efecto la ley 24.822 que daba protección a la agroindustria azucarera argentina, ya que su sanción había producido un gran disgusto en el gobierno brasileño de Fernando Enrique Cardoso, que veía en la sanción de la ley como una grave violación de los acuerdos del MERCOSUR y de las decisiones 19/94 y 16/94 del CMC. La sanción de la misma perjudicaba de sobremanera la

estratégica relación con Brasil en una época difícil para el bloque, envuelto en una serie de conflictos comenzados en marzo de 1997 como consecuencia de las restricciones a las importaciones impuestas por Brasil”.

En rigor, la decisión del presidente Menem se dio tras la recepción de una nota salida del Palacio de Itamaraty, en la cual se sostenía que la Ley 24.822²⁴ violaba los compromisos adquiridos entre Argentina y Brasil. De acuerdo con el texto de la nota:

“la prohibición y las condiciones previstas en la ley perjudican gravemente la búsqueda de acuerdo entre los países del MERCOSUR sobre esa materia. El gobierno brasileño espera que el gobierno argentino tome medidas urgentes para hacer prevalecer los compromisos internacionales asumidos con Brasil, en consonancia con el espíritu de cooperación y entendimiento del MERCOSUR” (La Nación, 13/09/1997).

2.1.2. Período 2000-2003

El problema del sector azucarero fue uno de los temas de agenda de la presidencia de De la Rúa. En este contexto, es meritorio señalar que el 1 de enero de 2001 era la fecha estipulada en el esquema planteado por la decisión CMC/DEC 16/96 para el inicio definitivo del proceso de desgravación azucarera. A semejanza de lo ocurrido años atrás en torno a la ley 24.822, las provincias de Tucumán, Jujuy y Salta endurecieron el discurso e hicieron propias las banderas y reclamos del sector. De este modo, los representantes de los gobiernos provinciales entablaron reuniones con funcionarios nacionales con el propósito de prorrogar el régimen de protección azucarero en el marco del MERCOSUR.

²⁴ El proyecto de Ley 24.822 fue vetado en su totalidad por el PEN y devuelto al Congreso por el Decreto N° 471 de fecha 22/05/1997. No obstante fue insistido y aprobado por el Congreso (26/09/1997).

Al respecto, destacan las gestiones realizadas ante la entonces Secretaria de Industria, Comercio y Minería, Débora Giorgi. El comunicado que redactaron los funcionarios de las provincias al terminar la ronda de reuniones con la mencionada funcionaria fue contundente: “Planteamos la exclusión del tema azúcar en la negociación con Brasil” (La Nación, 22/07/2000). Se remarcaba que la resistencia de las provincias y de los productores del sector surgía porque aseguran que la producción brasileña estaba subsidiada, todo lo cual suponía una gran desventaja en términos de competitividad.

Dichas acciones, conviene subrayar, no se restringieron al PEN, sino que se extendieron al Congreso Nacional. Así pues, fue que el 24 de agosto de 2000, la Cámara de Diputados, con el apoyo de legisladores oficialistas y opositores, promulgó una ley que prorrogó el decreto 797/92, cuyo objetivo era mantener por tiempo indefinido la ley de septiembre de 1997.

En ese sentido, de acuerdo al texto de una nota realizada en esos años por La Nación, una fuente de la cancillería reconoció que “la ley pone mucho ruido en el MERCOSUR”. Y comentó que, a cambio del veto, el PEN les ofrece a los legisladores que impulsaron la prórroga una resolución que garantice que por tres años se mantendrán los actuales aranceles, pero que deje abierta la puerta para negociar con Brasil un régimen de integración que lleve al libre comercio en el bloque” (La Nación, 30/08/2000). Se argumentaba que el veto iba dirigido a evitar represalias del Congreso brasileño tales como el establecimiento de trabas a productos que contengan azúcar y trigo argentinos. El objetivo era evitar el arancel por tiempo indefinido y dejar abierta la puerta para la negociación (Scheoni & Ferrandi Aztiria, 2011).

De acuerdo con Porcelli (2010:361), “[L]a solución temporal para destrabar la situación, en el marco de las protestas de los trabajadores del sector nucleados en la Federación Obrera Tucumana de la Industria del Azúcar (FOTIA) y de la llamada ‘Multisectorial del Azúcar’²⁵, la constituyó

²⁵ Agrupó a empresarios, trabajadores y partidos políticos de las provincias productoras del NOA. Amenazaron con el bloqueo de rutas y aeropuertos si el Ejecutivo vetaba la ley.

la derogación de la ley promulgada el 24 de agosto y la firma de la Resolución 743/00 del Ministerio de Economía, la cual establecía un arancel del 20%, con la posibilidad de que ascendiera al 50%, en función de la cotización del azúcar en la Bolsa de Londres. Esta medida de protección tenía como plazo el 31 de diciembre del año 2005”. La decisión fue rechazada por los trabajadores azucareros de las provincias productoras, pero no por el sector empresarial. La mentada Resolución le dejaba al Gobierno cinco años para negociar un régimen de adecuación para el azúcar en el Mercosur, pero para los azucareros eso no alcanzaba puesto que desconfiaban de la durabilidad de una mera resolución en comparación con una ley del Congreso. Así pues, continuaron sus acciones para que el Congreso sancionara efectivamente una nueva ley que prorrogase el régimen de excepción. Esta postura, desde luego, no era compartida por el gobierno brasileño. Al respecto, es destacable que Itamaraty marcaba que toda extensión de *iure* del régimen tenía que tener la menor institucionalidad posible, esto es, la probabilidad de que la norma que prorrogara la protección fuera modificada lo más fácil posible.

Finalmente, fue en la última sesión ordinaria del Congreso, el 28 de noviembre del 2002, donde se sancionó la ley 25.715, que le daba fuerza de Ley a la mencionada Resolución 743/00²⁶. En tal decisión, fueron de vital importancia las gestiones del entonces gobernador de Tucumán:

“[E]l gobernador tucumano, Julio Miranda, y los representantes del sector azucarero habían reclamado ante el jefe de Gabinete, Alfredo Atanasof, la rápida promulgación de la ley, a los efectos de evitar la importación del producto a precios subsidiados. Así lo señaló el presidente del Centro Azucarero Argentino, Jorge Zorreguieta, quien remarcó la ‘necesidad de promulgar la ley para darle a la actividad un horizonte más amplio de permanencia’ y facilitar las inversiones y la estabilidad del sector” (Página 12, 09/01/2003).

²⁶ La ley en cuestión no incorporó el plazo temporal que la Resolución 743/00 especificaba.

Lo cierto es que la decisión produjo el reclamo desde Itamaraty: el representante especial del presidente Fernando Henrique Cardoso para el Mercosur, José Botafogo Gonçalves, mostró su preocupación de que se desate una guerra de medidas proteccionistas entre los parlamentos de ambos socios: “[A]lertamos a la Argentina de que la intromisión del Legislativo en temas relativos al comercio del Mercosur no ayuda” (La Nación, 2002).

Siguiendo la misma lógica de los gobiernos de Menem y De la Rúa, el entonces presidente Eduardo Duhalde, vetó la decisión del Poder Legislativo el 8 de enero de 2003, mediante el decreto presidencial 421/2003. Ricardo Gómez Díez, Senador por Salta señaló que el veto presidencial “es una muestra más del espíritu centralista con el que se administra el país”. Y agregó que “hay políticos bonaerenses que no ven más allá de la pampa húmeda y que no saben que existen economías regionales de las cuales viven miles de personas, como es el caso del azúcar, un producto que es objeto de dumping y de subsidios por otros países, lo que exige que se protejan los puestos de trabajo” (*La Nación*, 17/01/2003).

Sin embargo, el Senado había aprobado por unanimidad la insistencia de la ley con el voto de 56 de sus miembros, y la misma quedó sancionada en forma definitiva en la Cámara de Diputados con 189 votos a favor, dos en contra y tres abstenciones. La norma quedó automáticamente promulgada sin que el Poder Ejecutivo Nacional tenga una oportunidad de veto²⁷ (*La Gaceta*, 13/03/2003).

3. EL AZÚCAR EN LA ACTUALIDAD

Como se pudo observar, la excepcionalidad del azúcar en el bloque regional se mantuvo a partir de leyes sancionadas por el Congreso, la ley

²⁷ El proyecto de Ley 25.715 fue vetada y devuelto al Congreso por el Decreto 42/03 del PEN el 08/01/2003. Sin embargo, la ley fue promulgada de hecho el 04/04/2003.

24.822 y la 25.715, respectivamente. Esta última norma, al no fijar un plazo temporal para la aplicación de la excepción, fue el mecanismo por medio del cual las provincias productoras se aseguraron sus intereses, retrasaron la integración al bloque y dejaron en manos del Legislativo una posible modificación de la situación actual ya que en su artículo 1 expresa: “[L]os aranceles para la importación de las posiciones arancelarias (...) mantendrán su vigencia mientras no se disponga lo contrario por una ley de la Nación”.

Para comenzar, es necesario destacar que las últimas negociaciones que se habían llevado a cabo para liberalizar el sector del azúcar fueron en el año 2006. En los primeros años del gobierno de Néstor Kirchner, las relaciones con Brasil fueron consideradas como muy buenas al ser la comunión política entre ambas administraciones una nota distintiva. El entonces embajador de Brasil en Argentina, Mauro Viera, en una visita a Tucumán con motivo de la celebración por el 20 aniversario de la creación del Instituto para la Integración y Desarrollo Latinoamericano, sostuvo: “[L]os dos presidentes (Néstor Kirchner y Lula da Silva) tienen un excelente diálogo y se ven con mucha frecuencia. Las relaciones son inmejorables, aunque siempre se puede hacer algo más”. El diplomático también ponderó la importancia del Mercosur con las siguientes palabras: “[N]o es solamente comercio; es cultura, es educación, son relaciones políticas y académicas, y son muy importantes las relaciones comerciales, sector que presenta números también muy elocuentes: el comercio este año será de U\$S 16.000 millones en los dos sentidos” (La Gaceta, 01/09/2006). Asimismo, manifestó que “el hecho de que el azúcar no esté integrado en el MERCOSUR no causa un daño al comercio bilateral (entre Argentina y Brasil), pero creo que es importante que en el futuro —y cuanto más pronto mejor— esté en el bloque. De esta forma, se crearán condiciones para negociar en conjunto con otros bloques, como por ejemplo con la Unión Europea” (La Gaceta, 01/09/2006).

Por otra parte, en el año 2010 se dieron dos acontecimientos que parecían poner en peligro la protección del sector. El primero tuvo que ver con la iniciativa de empresarios del sector azucarero de importar azúcar,

debido al supuesto desabastecimiento que sufría el mercado interno. El entonces gobernador de la provincia de Tucumán, José Alperovich, rechazó de plano tal acción. En este contexto, se acusaba a cañeros e industriales de guardar el azúcar hasta que ésta mejorase su precio para poder obtener mejores ganancias. En este sentido, el diputado nacional por el Frente para la Victoria (FPV)²⁸, Alfredo Carlos Dato, presentó un proyecto de declaración de “la profunda preocupación” que ocasiona la decisión de importar azúcar. El proyecto llevaba las firmas de Miriam Gallardo, Susana Díaz, Gerónimo Vargas Aignasse, Juan Salim y Germán Alfaro, todos diputados tucumanos del mencionado FPV (La Gaceta, 28/11/2010). La situación se tornó crítica y generó alerta en el sector cuando el Ingenio Ledesma comenzó a importar azúcar del estado brasileño de San Pablo, y el producto comenzó a aparecer en las góndolas de supermercados de Tucumán, el principal productor a escala nacional.

El segundo hecho importante fue la Cumbre de Jefes de Estado de los países miembros del MERCOSUR en Foz de Iguazú, la cual tuvo lugar en el año 2010. En esta oportunidad, Brasil sentó las bases para establecer un escenario que podría ser altamente perjudicial para la industria azucarera argentina. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay acordaron un cronograma para eliminar los regímenes especiales que protegían a distintos sectores industriales y de servicios, junto con la unificación de los trámites aduaneros, y de las patentes de autos, como parte de un proceso de consolidación de MERCOSUR. Si bien no se mencionó específicamente al sector del azúcar, se daba por descontado que el régimen especial debería de ser eliminado en 2019 (La Gaceta, 20/12/2010).

En ese momento se vio con cierto entusiasmo a la iniciativa: el plazo estipulado era el año 2019, y se pensaba que el sector podría mejorar su competitividad. En esta línea, el presidente del CART, Julio Colombres, opinó que de aquí a 2019:

²⁸ Partido de gobierno tanto a escala nacional como provincial en las tres provincias bajo estudio.

“es mucho tiempo, y con precios altos del azúcar en el mundo tal vez se logre una situación de equilibrio de costos y rentabilidades (...) unificar los sectores azucarero de Argentina y de Brasil hoy es lo mismo que poner a pelear un boxeador peso mosca con un peso pesado. Adicionalmente, una iniciativa de este tipo iría en contra del Tratado de Asunción, en cuanto a que las asimetrías generadas por políticas nacionales deben ser corregidas. Hoy no se podrían eliminar los regímenes especiales, jurídicamente hablando” (La Gaceta, 20/12/2010).

Actualmente, el temor al azúcar de Brasil volvió luego de casi 25 años, en el marco de la negociación MERCOSUR-Unión Europea (UE) para un acuerdo de libre comercio entre los bloques. La presentación de la oferta de apertura de mercados significa para la Argentina el retorno a las negociaciones comerciales del Mercosur, después de casi una década de bloqueo.

La inclusión en la oferta del MERCOSUR, de ser aprobado por el gobierno argentino, requeriría la derogación de las leyes 24.822 y 25.715. Esto generó preocupación en el sector azucarero de las provincias del NOA. Los ingenios y las entidades cañeras se unieron en un mismo reclamo y rechazaron la inclusión del producto en la oferta comercial del Mercosur. El sector planteó ante el Gobierno nacional que la aprobación de ese catálogo de bienes de intercambio, y el consecuente ingreso del azúcar de Brasil, llevaría a la desaparición de la actividad nacional (La Gaceta, 18/08/2016).

Por su parte, José Cano, referente del “Plan Belgrano” puso de manifiesto que “el compromiso del Gobierno nacional es que no se tome ninguna medida que perjudique a la industria azucarera, sino todo lo contrario, que impulse el desarrollo de la industria sucroalcoholera”. Asimismo, se informó que el titular de la cartera de Agroindustria, Ricardo Buryaile, solicitó a la canciller Susana Malcorra que gestione, dentro de la negociación regional y con la UE, la exclusión del azúcar de la oferta del Mercosur (La Gaceta, 18/08/2016). En palabras de la Silvia Elías de Pérez,

senadora nacional (UCR) “el Gobierno argentino no ha modificado su posición y el azúcar está excluido de las negociaciones de libre comercio en el Mercosur (La Gaceta, 27/08/2016).

Allende las prórrogas y la preservación de la protección, es interesante observar que las condiciones del sector siguen siendo muy similares a las reportadas al inicio del bloque. En este sentido, el azúcar argentino continúa sin poder competir con el proveniente de Brasil. Hay quienes sostienen que este hecho se debe a la falta de políticas por parte del Estado, otros consideran que se debe a la falta de compromiso y responsabilidad del sector; y por último están los que adjudican la baja rentabilidad de la actividad a una mezcla de ambos.

En esta última línea se inscribe el IPAAT. Según datos obtenidos en el Instituto, en Argentina la crisis del sector lleva aproximadamente dos años, los costos reales de la producción aumentan mucho más rápido en dólares que lo que el dólar aumenta, y no existen en el país políticas por parte del Estado que permitan revertir esta situación.

No hay otras instituciones a nivel nacional que regulen la actividad, todo tipo de regímenes de regulación fue eliminado por el gobierno de Menem en los años noventa. Vale recordar a la importante Dirección Nacional del Azúcar, cuyo objetivo era el mismo que el del IPAAT: evitar la sobreproducción del producto.

Por otra parte, se consultó al Instituto sobre la opinión que se tiene respecto a una posible liberalización y a los subsidios en la actividad. Con relación a la primera pregunta se sostuvo que la liberalización implicaría un impacto sumamente negativo para el sector azucarero y para las provincias productoras. Argentina es incapaz de competir a nivel mundial con productores de peso, como es el caso de Brasil. Si bien la industria no es hoy en día lo que fue años atrás, sólo en Tucumán existen 15 ingenios, 6.000 productores cañeros (de los cuales la mayor parte son pequeños productores) y 80.000 puestos de trabajo directos e indirectos. El impacto sería la desaparición de los mismos. En relación con la segunda pregunta, llama la atención el énfasis que se tiene sobre la importancia de los subsidios en la

actividad, y sobre la imagen del Programa Proalcohol en Brasil. A diferencia de lo que la bibliografía específica sobre el tema sostiene, se ve con buenos ojos a los mecanismos por medio de los cuales Brasil incentiva a la industria, incluso se añoran los tiempos en los que el Estado en Argentina protegía y regulaba la actividad. Por ejemplo, en Brasil existe el Banco de Desarrollo (BNDES) que otorga financiamiento con intereses y costos muy bajos. “Este tipo de financiación existió en Argentina, incluso el BNDES es una copia del Banco que se encontraba en el país y cumplía la misma función, pero se fundió porque los industriales no pagaban los créditos”²⁹.

La realidad, es que en la década de los noventa la actividad se desreguló en Argentina, quedando como única protección su arancel externo. Hay que tener en cuenta que el azúcar es un producto con gran regulación, no sólo en Brasil, sino en el mercado mundial. La mayoría de los grandes productores protegen, y en alguna medida subsidian la actividad. Que la misma esté desregulada en Argentina es el principal argumento sostenido por las provincias productoras para impedir la liberalización. Pero como sostiene Bárbara Medwid (2008), Brasil subsidia, y Argentina no. Brasil ha desarrollado un gran sistema de protección desde la década de 1970 y Argentina ha protegido la industria desde sus orígenes hasta la década de 1990. Llamativamente, la actividad estuvo protegida durante muchísimos años y ni siquiera así se logró desarrollar la industria. Cuando los productores de azúcar hablan de desarrollar la industria para poder competir sin asimetrías, ¿se cree que realmente ese momento llegará?, ¿no habrá acaso un desajuste casi imposible de superar?, ¿es este argumento sólo una excusa para demorar la integración? Si bien es cierto que las asimetrías con Brasil existen, éstas son asimetrías que provienen no sólo de las políticas del gobierno brasileño, sino también del tamaño y de la extensión de la producción de caña y de las condiciones climáticas, que son mucho más favorables en Brasil que en Argentina. Visto desde ese ángulo, no deberíamos haber ingresado al MERCOSUR, puesto que Brasil cuenta

²⁹ Palabras del gerente del IPPAT, Ing. Luis Carlos Varela, en entrevista realizada el 16 de septiembre de 2015.

con más industrias, más mano de obra disponible, y es una de las economías más grandes del mundo. Pero la integración se hizo, hubo ganadores y perdedores. Entonces vale preguntar, ¿por qué el azúcar no entró?, ¿por qué otras actividades tuvieron que verse sometidas al rigor de la competencia a gran escala y el azúcar no? (Medwid, 2008). Responder a estos interrogantes excedería el objetivo del presente trabajo, pero es interesante plantearlos para ver que existen distintos puntos de vista sobre la cuestión. Sin embargo, hay algo en lo que todos están de alguna manera de acuerdo, y es que la protección de la actividad es un hecho. Argentina no puede competir con Brasil, y la liberalización de la industria azucarera dejaría a miles de personas sin empleo, lo que ocasionaría una grave crisis económica y social en las provincias productoras.

4. CONCLUSIONES

Como se sostuvo en las líneas introductorias el objetivo del presente artículo fue indagar sobre los mecanismos mediante los cuales las provincias productoras del NOA mantuvieron la excepcionalidad del régimen del azúcar en el MERCOSUR. La hipótesis propuesta fue que las principales provincias productoras procuraron prorrogar la excepcionalidad de dicho régimen mediante un tipo particular de mecanismo: la influencia en el Poder Legislativo Nacional.

Este mecanismo resulta muy claro de observar en el período que transcurre de 1995 a 2003, puesto que corresponde a la sanción de las leyes de protección 24.822 y 25.715, que generaron un acalorado debate donde se puso de manifiesto el peso del Congreso frente a los vetos del PEN. Sin embargo, en el período actual la situación es distinta. Si bien la ley vigente de protección del azúcar —Ley 25.715 (hoy Ley B-2675)— tendría vigencia hasta el año 2005 al ratificar la Resolución 743/00, la realidad es que ese supuesto plazo no figura en su articulado, sino que se mantendrá hasta que “una ley del Congreso disponga lo contrario”. El no fijar un plazo, fue el mecanismo por medio del cual las provincias productoras se aseguraron la excepcionalidad, retrasaron la integración al bloque y dejaron en manos del

Legislativo una posible modificación de la situación actual. Asimismo, los funcionarios entrevistados en el IPAAT, sostuvieron que a pesar de no poder dar ejemplos acerca de hechos puntuales que hayan sucedido en el Congreso, es clara la existencia de fuertes presiones desde el sector azucarero a los legisladores provinciales para no apoyar ningún tipo de ley que vaya en contra de los intereses del sector.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros, capítulos de libros y artículos en revistas científicas:

- CARBALLO, Ricardo César (2010) “Nuevos Contornos / Renovados Mapas. Actores transnacionales y unidades sub–estatales en el escenario político internacional. Aproximaciones útiles para su tratamiento en el marco de las Relaciones Internacionales”. En: Cuadernos de Política Exterior Argentina. CERIR. No. 99. Enero – Marzo 2010. Rosario.
- COLACRAI, Miryam y Zubelzú, Graciela (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. En: *Wanderley Vigevani (ed.) A dimensao sunacional e as relacoes internacionais*. Sao Paulo: UNESP/ EDUC/ EDUCS, 313-344.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo (2001) “Integración económica en América del Sur: El caso del Mercosur”. En: *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*.
- DE LA BALZE, Felipe (2000) “El destino del Mercosur: entre la Unión Aduanera y la integración imperfecta. En: *El futuro del Mercosur, entre la retórica y el realismo*, copilado por Felipe De la Balze, Buenos Aires, ABA, CARL.
- ESPINOSA FENWARTH, Andrés (2010) “Brasil, líder mundial en biocombustibles”. En: *Revista de la Universidad Sergio Arboleda*, Centro de Estudios Regionales Estratégicos, Bogotá, Colombia.
- HOCKING, B., (1995) *Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy*.

- JAÚREGUI, L., (2003) “La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina”. Trabajo presentado para el concurso El Poder Legislativo en la Constitución Nacional, Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Tucumán”. En: *Alberto Cimadamore (comp.). La economía política de la pobreza*, CLACSO.
- MANNING, Bayless (1997) “The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals”. En: *Foreign Affairs*, New York, Vol. 55, N° 2. Disponible en: http://www2.transatlantic.uj.edu.pl/upload/56_7459_Manning_us_foreign_policy.pdf
- MEDWID, Bárbara, (2008) “Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán”. En: *Alberto Cimadamore (comp.). La economía política de la pobreza*, CLACSO.
- MIRANDA, Roberto (2005) “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”. En: *Anuario 2005 de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales- Universidad Nacional de La Plata.
- NYE, Joseph y KEOHANE, Robert, (1998) “*Poder e Interdependencia: La política Mundial en transición*”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- PAIKIN, Damián, (2009) “Una mirada sobre las políticas provinciales con relación al complejo azucarero y vitivinícola”. En: CEUR. CONICET, UBA.
- PORCELLI, Emanuel, (2010) “Parlamento y política exterior: algunas reflexiones en torno a la “ley del azúcar”. En: *Revista Meritum*, Belo Horizonte, pág. 349-375.
- PUTNAM, Robert D., (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”. En: *Zona Abierta*.
- SCHENONI, Luis Leandro y FERRANDI AZTIRIA, Alejo Martín, (2011) “El Congreso en la formulación de la política exterior: Argentina y Brasil en perspectiva comparada”. En: *Revista Densidades*, pág. 79-101.

- VERÓN, Alejandro y CALVO Clara, (2011) “La agroindustria azucarera de Argentina y los desafíos frente al proceso de integración con Brasil”. En: *Revista Geográfica de América Central*.
- ZUBELZÚ, Graciela (2008) “Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas”, en IGLESIAS, Eduardo (Director); Zubelzú, Graciela e IGLESIAS, Valeria (Coordinadoras), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

- CLARÍN, “*El Congreso rechazó el veto a la Ley del azúcar*”, (04/09/1997). Disponible en:

<http://edant.clarin.com/diario/1997/09/04/o-01801d.htm>

- CLARÍN, “*La guerra del azúcar está costando cara*”, (18/07/1999). Disponible en:

<http://edant.clarin.com/suplementos/economico/1999/07/18/o-00201e.htm>

- EL SIGLO, “*Tucumán ya cuenta con su “Ley del azúcar*”, (22/03/2013). Disponible en:

<http://www.elsigloweb.com/nota/110632/con-un-apoyo-unanime-tucuman-ya-cuenta-con-su-ley-del-azucar.html>

- LA GACETA, “*Brasil presiona para que no se trate la Ley del azúcar*”, (12/03/2003). Disponible en:

<http://m.lagaceta.com.ar/nota/34158/economia/brasil-presiona-para-no-se-trate-ley-azucar.html>

- LA GACETA, “*Total apoyo de diputados a la ley del azúcar*”, (13/03/2003). Disponible en:

<http://www.lagaceta.com.ar/nota/34296/economia/total-apoyo-diputados-ley-azucar.html>

- LA GACETA, *“El azúcar impide la integración del Mercosur”*, (11/05/2008).
Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/271074/economia/lagaceta.com.ar>
- LA GACETA, *“La están guardando y no la quieren vender, criticó Alperovich”*, (25/11/2010). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/409843/economia/estan-guardando-no-quieren-vender-critico-alperovich.html>
- LA GACETA, *“El fantasma de Brasil acecha”*, (25/10/2010). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/405075/opinion/fantasma-brasil-acecha.html>
- LA GACETA, *“Brasil podría vender libremente su azúcar en Argentina en el 2019”*, (20/12/2010). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/413838/economia/brasil-podria-vender-libremente-azucar-argentina-2019.html>
- LA GACETA, *“No descartan una integración sucroalcoholera con Brasil”*, (15/08/2011). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/450375/economia/no-descartan-integracion-sucroalcoholera-brasil.htm>
- LA GACETA, *“Desde 1928 la industria fue regulada por leyes”*, (17/02/2013). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/536963/economia/desde-1928-industria-fue-regulada-leyeshtml>
- LA GACETA, *“Defensa del sector azucarero”*, (16/10/2014). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/612121/economia/lagaceta.com.ar>
- LA GACETA, *“Resurgió el temor por el ingreso del azúcar de Brasil”* (18/08/2016). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/695021/economia/resurgio-temor-ingreso-azucar-brasil.html>
- LA GACETA, *“Según Elías de Pérez, el azúcar seguirá con protección”* (27/08/2016). Disponible en:
<http://www.lagaceta.com.ar/nota/696373/economia/segun-elias-perez-azucar-seguira-proteccion.html>

- LA NACIÓN, “*Sorpresiva sanción de la Ley del azúcar*”, (04/09/1997).
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/76174-sorpresiva-sancion-de-la-ley-del-azucar>
- LA NACIÓN, “Postergan la reunión de Menem y Cardoso”, (09/09/1997).
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/76455-postergan-la-reunion-de-menem-y-cardoso>
- LA NACIÓN, “*El azúcar se debate dentro del Mercosur*”, (13/09/1997).
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/200244-el-azucar-se-debate-dentro-del-mercosur>
- LA NACIÓN, “*La industria local del azúcar rechaza subsidios en Brasil*”, (03/10/1998). Disponible en:
<http://www.lanacion.com.ar/112741-la-industria-local-del-azucar-rechaza-subsidios-en-brasil>
- LA NACIÓN, “*Contragolpe brasileño*”, (26/08/2000). Disponible en:
<http://www.lanacion.com.ar/30384-azucar-contragolpe-brasileno>
- LA NACIÓN, “De la Rúa vetará la ley que protege el azúcar”, (30/08/2000).
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/30795-de-la-rua-vetara-la-norma-que-protege-el-azucar>
- LA NACIÓN, “Critican a Duhalde por vetar una ley, (17/01/2003).
Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/466853-critican-a-duhalde-por-vetar-una-ley>
- LA NACIÓN, “*Proponen en Brasil salir del Mercosur para facilitar el comercio de ese país*”, (14/08/2015). Disponible en:
<http://www.lanacion.com.ar/1819068-proponen-en-brasil-salir-del-mercosur-para-facilitar-el-comercio-de-ese-pais>
- PÁGINA 12, “Azúcar vetada”, (09/01/2003).
Disponible en:
<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/15120-6058-2003-01-09.html>

LA INTEGRACIÓN SUBNACIONAL COMO UNA DIMENSIÓN DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS. EL CASO DE SALTA EN ZICOSUR³⁰

María De La Paz Ibañez

³⁰ Artículo elaborado en base a la tesis de Maestría “Incidencia de la autonomía de los Estados Provinciales en el proceso de integración de la ZICOSUR”.

1. INTRODUCCIÓN

Históricamente en la disciplina de las Relaciones Internacionales los protagonistas absolutos fueron los estados-Nación, sin embargo desde la década del '70 esta realidad viene siendo cuestionada por los cambios tanto en el sistema internacional como hacia el interior de los estados. Como se sabe, estas transformaciones están relacionadas con la globalización económica, la transnacionalización, la creciente interdependencia y la conformación de bloques regionales, entre otros. Citando a Tussie (2004:2) puede decirse que:

“[E]l proceso de globalización y los desafíos que se plantean al Estado han dado lugar a dos tendencias en apariencia contradictorias: por un lado, la transferencia de competencias hacia unidades supra-nacionales, y por el otro, la recuperación por parte de las unidades subnacionales de facultades que en el pasado se concentraban en forma casi exclusiva en el Estado-Nación”

El Estado se ve obligado a redefinir su rol para enfrentar los cambios producidos en el sistema internacional y, al mismo tiempo, poder dar satisfacción a las demandas de las poblaciones, ya sea delegando algunas competencias en entes supranacionales, por ejemplo a través de la creación de bloques tales como MERCOSUR, o por el contrario apelando a instancias subnacionales, tales como las provincias o regiones, es decir a unidades más cercanas a los ciudadanos con la capacidad de expresar particularidades locales. Evidentemente, estos procesos afectaron a la estructura del Estado, pues implicaron la emergencia de una pluralidad de actores y una mayor vinculación entre ellos, que transformaron el escenario. En el caso de los actores subnacionales, estos irrumpieron en el sistema internacional fomentando las conocidas relaciones entre regiones, ciudades y provincias. En efecto, tal como lo argumentan Colacrai y Zubelzú:

“sería oportuno incluirlos como ‘nuevos actores’ y darles un espacio dentro de esa nómina. Esto no significa afirmar que constituyan ‘sujetos de Derecho Internacional Público’, pero sí creemos que pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las Relaciones Internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional” (2004:319).

En otras palabras, es claro que las entidades subnacionales pueden relacionarse internacionalmente y tienen la facultad de hacerlo con otros individuos y colectividades humanas más allá de los límites del Estado central que las contiene. Esto no significa que las provincias tengan la facultad de formular una política exterior acorde a sus intereses, pues ello es privativo del Estado Nacional, pero si podemos afirmar que el ejercicio de las relaciones internacionales se concreta de diferentes modos de acuerdo con los distintos ámbitos de actuación de las unidades subnacionales.

En este sentido, según el autor Pedro Frías (1987), las relaciones internacionales son una categoría ampliamente comprensiva, que abarca más que la tradicional política exterior de una Nación. A nuestros fines, la distinción entre política exterior y gestión internacional permite comprender la intervención de las provincias en las relaciones internacionales. Frías argumenta que la gestión internacional es fruto de la concertación al interior de las provincias del sector público y privado, quienes manifiestan un mismo interés en acordar con los estados limítrofes, establecer una mayor integración física, relaciones económicas, cooperación cultural; visitas de delegaciones, declaraciones y acuerdos. Asimismo, aclara que existen límites a esta autonomía de los estados provinciales y señala que:

“[C]orresponde al nivel federal establecer los lineamientos generales de la política exterior y la firma de tratados que obliguen a la Nación, pero dentro de esos marcos políticos y jurídicos, las provincias podrán realizar los actos o gestiones que satisfagan sus propios intereses” (Frías, 1987, en Rimoldi, 2009:9).

Una de las posibilidades de actuación internacional para las provincias, se encuentra explicitada en el artículo 124 de la Constitución Argentina donde se las faculta a crear regiones, tales como la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR). En este sentido, ZICOSUR es el resultado concreto de la realidad y la búsqueda de interacción en el plano internacional por parte de los entes subnacionales del Norte Grande de Argentina, de casi todos los departamentos de Bolivia —excepto la Paz—, de tres estados del sur de Brasil, de las regiones del Norte de Chile, de todo Paraguay y de cuatro departamentos de Perú.

La existencia de este proceso de integración responde a la necesidad de descentralización; a la búsqueda de alternativas que generen desarrollo en la zona —que pese a su enorme potencial, resulta periférica—; a la falta de respuestas de los propios gobiernos nacionales de los países en los que se encuentran insertos estos actores subnacionales; a la percepción de una identidad común —similar no idéntica—, a las características y problemáticas comunes más allá de las fronteras y, finalmente, al entendimiento de que trabajar de forma asociada y definiendo necesidades conjuntas permite un mayor poder de negociación tanto ante los propios gobiernos nacionales como a nivel internacional.

Retomando lo dicho, a nivel de la teoría de las Relaciones Internacionales, los cambios suscitados en el mundo a partir de la década del 70 y la transformación de la sociedad internacional derivaron en la incapacidad del paradigma realista para explicar la nueva realidad. El paso de la Guerra Fría a la llamada “Distensión”, el paso de un mundo simple

caracterizado por una agenda restringida a la alta política a un mundo más complejo compuesto por nuevos escenarios y problemas (que se plasmaron en temas de agenda internacional como la proliferación de estados a partir de la descolonización, el crecimiento económico de Europa Occidental y Japón, el desequilibrio Norte-Sur y los problemas de subdesarrollo, la crisis energética, la crisis del sistema monetario y la creciente actuación de actores no estatales), generaron la aparición de una formulación teórica alternativa al realismo.

Nace así el paradigma trasnacional que, al igual que el paradigma estructuralista, va a cuestionar el estatocentrismo de las Relaciones Internacionales. Parte de la premisa de que el mundo está cambiando, en donde el crecimiento de los intercambios socioeconómicos está creando un mundo sin fronteras y están surgiendo con mayor fuerza actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales, las organizaciones internacionales, las unidades políticas sub-estatales y los individuos, entre otros. Puede decirse que el paradigma transnacional incorpora una pluralidad de actores y el Estado Nación pierde su carácter exclusivo para interactuar con otros agentes, al mismo tiempo que pierde su perfil impenetrable y ya no puede ser analizado como un actor racional unitario, sino que al interior conviven diferentes actores con disimiles intereses, convirtiéndose en un actor fragmentado. Asimismo, junto a los nuevos actores surgen otros intereses: internos, transnacionales y gubernamentales, diferentes al interés de la seguridad nacional, es decir que los temas políticos-militares son sustituidos por una serie de cuestiones considerablemente activas en los foros internacionales durante los años setenta vinculadas, principalmente, a las relaciones comerciales y financieras, al desarrollo tecnológico, a las cuestiones energéticas, los temas culturales, los problemas ecológicos, etcétera. Tal es así que los transnacionalistas poseen una imagen del mundo en donde existen múltiples conexiones y en donde todas las partes se vinculan conformando una red, es decir, en donde las partes se vuelven interdependientes. También consideran que, si bien el mundo sigue siendo

conflictivo, hay que poner el foco en la cooperación y en la necesidad de construir instituciones de cooperación internacional para manejar la interdependencia.

Por lo dicho nos posicionamos en el mencionado paradigma trasnacional ya que nos proporciona la base a partir de la cual podemos empezar a hablar, por un lado del desenvolvimiento de los estados subnacionales en la arena internacional, dado que el paradigma en cuestión los incluyó como actores del sistema internacional —a pesar de no ser sujetos de derecho—, y por otro, de integración, fundamentada en la perspectiva cooperativa de las relaciones internacionales.

2. POSIBILIDADES DE GESTIÓN INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

2.1. CONTEXTO POLÍTICO DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL

A los fines de este capítulo, podemos distinguir dos ámbitos fundamentales que propician el marco para la gestión internacional de las provincias; por un lado el político, en donde se define el sentido de país unitario o federal, y de centralización o descentralización, que es la base sobre la cual las provincias detentan, en mayor o menor medida según la autonomía que les sea otorgada, un margen de maniobra propio en la arena internacional. Y por otro el jurídico, en el cual se reglamenta el funcionamiento del accionar de las provincias en su gestión internacional.

Vale hacer algunas aclaraciones antes de detallar la realidad de las provincias argentinas. La primera de ellas tiene que ver con qué entendemos respecto a la dicotomía sistema unitario o federal. Siguiendo a Dalla Vía, vamos a concebir al

“estado unitario como objeto de una fuerza centrípeta, que tiende a centralizar todas las funciones del poder, en tanto que el federalismo suele caracterizarse como una fuerza de tendencia

centrífuga que separa las funciones, el límite máximo de la desconcentración es la Confederación, en donde existe, inclusive, separación de soberanías” (Dalla Vía, 2007:40).

Es decir que, federalismo es aquella forma de Estado en la cual el poder se descentraliza territorialmente en entidades políticas autónomas e independientes unas de otras, pero que delegan la soberanía en un gobierno central (Bidart Campos, 2005:438). Asimismo, Dalla Vía clarifica que la diferencia entre Confederación y Estado federal está dada porque la primera se conforma por estados soberanos, mientras que en el segundo existe un solo Estado soberano aunque esté formado por varios estados autónomos (2007:40).

Continuando en el ámbito político, adherimos a la idea de que existe una relación entre el tipo de sistema político que adoptan los estados y la autonomía de accionar externo que adquieren los entes subnacionales. En este sentido, consideramos que aquellos entes que pertenecen a estados federales, son más proclives a emprender acciones de gestión internacional. Lo mismo puede afirmarse frente a la dicotomía centralización-descentralización, donde la primera limita la actividad exterior de las provincias, mientras que la segunda las habilita para acceder a la arena internacional ya que “cuando el Estado asume ciertas funciones en detrimento de las subunidades o cuando niega la autonomía en determinados sectores, los contactos exteriores quedan siempre bajo su responsabilidad” (García Segura, 1996:249). En Argentina, esta tendencia se observa debido a que justamente el sistema federal habilita a las provincias a realizar acuerdos internacionales y, por tanto, a elaborar sus propias estrategias de desarrollo y de inserción internacional, apuntalando un perfil propio en el marco nacional. Cabe destacar que dichas acciones, en ocasiones, constituyen una herramienta y recurso frente al poder del gobierno nacional y a las crecientes asimetrías en la distribución de recursos, que obligan a las unidades a actuar en forma directa en la arena

mundial (Colacrai y Zubelzú, 2004:314). Efectivamente, algunas provincias frente a la carencia de recursos —debido en parte a la desigualdad natural geográfica y productiva pero también debido a la distribución de recursos mediante la coparticipación— intentan resolver sus necesidades a través de la gestión internacional.

A esta altura, conviene reflexionar brevemente sobre los alcances del federalismo en Argentina. En teoría, siguiendo al autor Pedro Frías nuestra Constitución está regida por dos principios: el de subsidiaridad (implícito) y el de solidaridad federal. El principio de subsidiaridad consiste en “atribuir la gestión administrativa al nivel de gobierno más bajo y más cercano del usuario, si es apropiado”, es decir que deben asignarse las responsabilidades al Municipio antes que a la Provincia, a la Provincia antes que a la Nación. Mientras que el principio de solidaridad “se traduce en la participación de las provincias en la determinación de los criterios de distribución de los recursos de coparticipación y en el desarrollo armónico del país para la igualdad de oportunidades”. El autor aclara que la solidaridad federal tiene como característica substancial la “concertación”, lo cual quiere decir que el federalismo es contractual, se acuerda entre las provincias y la Nación, o entre las provincias entre sí (Frías, 2-3). Es el caso de la Ley de Coparticipación de 1988 que nace bajo este mecanismo de federalismo de concertación.

Sin embargo, podemos observar que el federalismo puede ser entendido en función de concepciones histórico-políticas, que van más allá del aspecto netamente económico sin negar su importancia. El federalismo argentino siempre ha sido un “federalismo centralizado” y son diversos los factores que contribuyeron a que sea así. Al respecto, se puede mencionar el carácter hegemónico del modelo presidencialista, el hecho de que los principales partidos políticos se confirmen a nivel nacional y la recurrente adopción de medidas de emergencia como la intervención federal o el estado de sitio para asegurar la paz interior (Dalla Vía, 2004:12).

“Más aún, hay quienes de manera más radical sostienen que la frecuente renuencia o condicionamiento del Estado central a «transferir» fondos que en rigor de verdad son propios de las provincias ha llevado a decir a algunos autores que después de la etapa del federalismo «de confrontación» y del «federalismo de cooperación» ha sobrevenido un «federalismo de extorsión»” (Boisier, 1998, en Dalla Vía, 2004:15).

En este sentido, la realidad muestra ciertas incoherencias, pues sabemos que para que el sistema federal funcione como debería es necesario que las provincias tengan un relativo grado de autonomía institucional, es decir que sean independientes en su esfera de acción y no se encuentren subordinadas al gobierno nacional, pero para ello es necesario que cada nivel de gobierno tenga bajo su control recursos financieros suficientes para cumplir sus funciones, recursos que deberían ser redistribuidos mediante la coparticipación. Veamos brevemente cómo funciona actualmente en nuestro país el sistema de coparticipación.

Este es un tema central de nuestras provincias cuyos recursos se siguen manejando según la Ley de Coparticipación del año 1988, sin ser actualizada como lo prevé e insta la reforma de la Constitución de 1994, en su disposición transitoria sexta.

“Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75³¹ y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro

³¹ “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”.

Además, debido a los posteriores pactos fiscales, ni siquiera se cumple con el porcentaje mínimo de coparticipación transferidos a las provincias establecidos en dicha ley.

La Ley de Coparticipación Federal 23.548 fue sancionada en 1988 por el Congreso Nacional a la que adhirieron las legislaturas provinciales. Constituyendo la masa coparticipable la recaudación de todos los impuestos existentes o a crearse (tales como: Ganancias, IVA, Internos, Combustibles, etc.), a excepción de los derechos de importación y exportación, de los impuestos que tengan un régimen especial de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de crearse la ley, y aquellos impuestos que se crearen para financiar obras o realizar actividades que se declaren de interés nacional. Es decir se dispuso la recaudación centralizada y su posterior distribución entre los distintos niveles de gobierno. De acuerdo a la ley, la distribución primaria □porcentaje de la masa coparticipable que corresponde a la Nación y a las provincias□ es del 56,66% para las provincias, 42,34% para la Nación y 1% en forma de aportes del Tesoro Nacional. Por su parte, la distribución secundaria, esto es los porcentajes en función de los cuales se distribuye la coparticipación entre las provincias, se corresponde a porcentajes fijos para cada una: el 65% se distribuye de acuerdo al número de habitantes, el 10% de acuerdo a la densidad poblacional y el 25% restante de acuerdo a la inversa del número de casas y automóviles por habitante.

Es importante destacar que fueron múltiples las reformas realizadas a la mencionada Ley, muchas de ellas específicas sobre determinadas materias y otras más generales tales como los llamados “Pactos Fiscales”, firmándose más de veinte leyes modificatorias. De todos modos, lo más grave es que con el paso de los años los recursos que vuelven a las provincias

son cada vez menos, pasando por alto el artículo 7 de la Ley 23.548 que obliga a la Nación a no transferir recursos a las provincias inferiores al 34% del total de la recaudación de los recursos tributarios nacionales totales y recordando que a las provincias le correspondería el 56,66%.

Por otra parte, en la década del '90, la administración de Carlos Saúl Menem llevó adelante un proceso de apertura y descentralización siguiendo las recetas del consenso de Washington, promulgando la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado y la Ley N° 23.697 de Emergencia Económica, que promovían la apertura comercial y desregulación de la economía, las privatizaciones y la descentralización de los bienes y servicios hacia las provincias. Mediante estas leyes se les transfirió a los entes subnacionales la responsabilidad sobre servicios esenciales, fundamentalmente educativos □colegios secundarios□, sanitarios □algunos hospitales□ y asistenciales □programas sociales□, los cuales debieron ser solventados mediante los impuestos coparticipables, los que resultaron escasos y esto implicó que las provincias acumularan un gran déficit y comenzaron a acordar los pactos fiscales. No obstante, este proceso se tradujo para las provincias en una mayor autonomía de acción política y económica y específicamente de gestión internacional quedando plasmado en el artículo 124 tras la Reforma Constitucional de 1994.

Ahora bien, si empezamos a indagar respecto a lo que sucede al interior de Argentina en relación con la toma de decisiones podemos vislumbrar la multiplicidad de actores involucrados en el accionar externo del país. Esto concuerda en términos teóricos con los postulados del paradigma de la interdependencia y lo manifestado por otros académicos como Graham Allison y Robert Putnam que, enfrentados a la idea realista del actor racional unificado que representaba el Estado-Nación, explican que al interior del mismo existen diversos actores que intervienen en la toma de decisiones de la política internacional constituyendo así “una unidad formada por individuos y burocracias que compiten en el proceso de formulación y en la puesta en práctica de la política exterior desde visiones e intereses distintos, y en ocasiones, hasta opuestos” (Russell, 2010:87).

En este contexto, las relaciones internacionales en Argentina dejaron de ser un área exclusiva de cancillería y del Presidente, para pasar a tener injerencia las distintas áreas gubernamentales, los diferentes ministerios y las provincias, además del poder de lobby que ejercen algunos sectores de la sociedad.

Cabe preguntarse, ¿cómo acoge el nivel nacional la participación de los entes subnacionales? Al respecto, entender el funcionamiento y las transformaciones de la cancillería resultan esclarecedores. En el año 1992 dicha institución se reestructura para poner mayor énfasis en las cuestiones comerciales y ampliar sus competencias e incorpora la intención de trabajar en conjunto con las provincias creándose para tal propósito la Subsecretaría de Relaciones Internacionales, que tiene por objetivo “asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y los organismos y autoridades de los distintos poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias” (Colacrai y Zubelzú, 1994:17). Así adquiere relevancia la relación cotidiana que se produce entre este organismo y las provincias □ que en algunos casos cuentan con áreas gubernamentales específicas de relaciones internacionales. Por ejemplo, se puede citar la histórica labor que se realiza en los Comités de Integración □ antes denominados Comités de Frontera □ en donde se trabaja de manera coordinada entre la Dirección de Límites y Frontera de cancillería, provincias e incluso municipios involucrados en las diferentes zonas fronterizas del país y vale aclarar que, si bien los lineamientos los establece el gobierno nacional, son los propios intendentes o representantes de las diversas mesas de trabajo temáticas –de ambos lados de la frontera, sea Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay o Uruguay□ lo que postulan las necesidades de las zonas y las posibles soluciones para sus problemáticas y el bienestar de sus poblaciones. Otro esfuerzo federalizador es la labor de la Dirección General de Cooperación Internacional. Esta dirección, dado el rumbo que ha adquirido la cooperación □ que ha pasado de ser de carácter vertical y entre estados (transferencias de países ricos a pobres) a ser de carácter horizontal

y descentralizada (entre países con similares grados de desarrollo y entre sus entes subnacionales)□, trabaja de modo sumamente coordinado (mediante el establecimiento de puntos focales) y contemplativo de las necesidades y posibilidades provinciales.

Se puede observar como a medida que se van federalizando la posibilidades de accionar en el exterior, se van incluyendo las voces de las provincias en los linemamientos de política exterior nacional y trabajando de manera conjunta para alcanzar mejores resultados para los ciudadanos.

Ahora bien, este esfuerzo a nivel nacional, debería ser acompañado por organismos especializados en el área de las relaciones internacionales de los gobiernos provinciales. Sin embargo, no es así en todos los casos a pesar de que todas están facultadas por la Constitución Nacional para gestionar la arena internacional.

En este sentido, una herramienta de la relevancia para administrar la autonomía exterior es la institucionalización de las cuestiones de interés, esto es la creación de un organismo en la estructura gubernamental destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial. Tal es el caso de la Provincia de Salta que cuenta con la denominada “Representación de Relaciones Internacionales”, dependiente de la Secretaría General de Gobernación, institución que data desde el año 1996.

2.2. CONTEXTO JURÍDICO DE LA GESTIÓN INTERNACIONAL

Habiendo repasado el ámbito político de la gestión internacional provincial, veamos ahora el jurídico. La Constitución Nacional establece en su artículo 1 que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal” (Constitución Nacional, 1994). Es decir, que en la organización del Estado Argentino coexisten potestades delegadas al Gobierno Central (en los arts. 75, 99, 116 y 117) a la vez que las provincias se reservan los poderes no delegados, lo cual queda explícito en el artículo 121: “[L]as provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado

por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (Constitución Nacional, 1994).

Por otro lado, es necesario a los efectos de este trabajo, aludir a la recepción del Derecho Internacional en el ordenamiento legal interno argentino y a la posición que encuentran en él los tratados internacionales □ fuentes primarias del Derecho Internacional Público. En efecto, en primer lugar aparecen los tratados sobre derechos humanos enumerados en el artículo 75 inciso 22 (y los futuros pactos que se agreguen sobre tal materia) que la reforma constitucional del 1994 jerarquizó al colocarlos en el mismo nivel de la Constitución Nacional; un escalón más abajo están los tratados internacionales en general □ inciso 22 □ y los tratados de integración □ inciso 24 □, luego las demás leyes que dicte el Congreso (Gelli, 2008:218) y, por último, recién las Constituciones y leyes provinciales.

Por otra parte, acorde al Derecho Internacional, corresponde al Estado determinar las competencias internacionales de sus miembros integrantes. Así, la Nación Argentina estableció constitucionalmente, tras la Reforma Constitucional de 1994, el alcance de la capacidad de gestión internacional de las provincias. Según la Constitución concierne al Estado Nacional la conducción de la política exterior, tal como lo expresan los siguientes artículos:

“Art. 75. Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las valuaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

13. Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los

concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes (...)

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes (...)

25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

Art. 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”.

Asimismo, la reforma constitucional de 1994 empezó a reconocer la competencia y capacidad de gestión internacional por parte de los actores subnacionales. Hasta entonces, la Constitución no preveía expresamente competencias exteriores a las provincias, si bien en la práctica ya desde la década del ‘80 como consecuencia de la búsqueda de satisfacer necesidades locales en el sistema internacional esta competencia se había ido cristalizando en la legislación. Así, la reforma de 1994 actualizó el marco jurídico y delimitó las facultades provinciales de autonomía exterior. El artículo 124 estipula que:

“[L]as 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. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Dicho artículo contiene dos temas fundamentales relativos a la gestión de las provincias: uno, la posibilidad de la creación de regiones, y el otro, la capacidad de celebrar convenios internacionales. El primer caso, implica que las provincias puedan crear nuevas entidades de carácter intermedio entre el Estado Nacional y las provincias, acotadas a temas relativos al desarrollo económico y social. Tal es el caso de la participación de la Provincia de Salta que siguiendo lo establecido por la Constitución Nacional creó, junto a otras provincias del NOA y el NEA, en el año 1999, la Región Norte Grande.

El otro tema fundamental, es la capacidad de las provincias de firmar convenios internacionales. En este sentido, vale aclarar que siguiendo la opinión de Antonio María Hernández, “los constituyentes de 1994 usaron esta denominación para identificar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación con a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores” (en Carbajales y Gasol, 2008:59).

Ahora bien, dicha celebración de convenios debe darse bajo ciertas condiciones:

1. que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación,
2. que no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal,
3. que no afecten el crédito público de la Nación, y
4. que sean celebrados con el conocimiento del Congreso.

Así, respecto al primer y segundo punto, podemos observar cómo el artículo 126 de la Constitución Nacional reafirma los límites establecidos en el artículo 124.

“Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior;(…) ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros”.

Podemos decir entonces, que el Gobierno Nacional reconoce la capacidad de acción de las provincias en el exterior, pero reservándose para sí mismo el manejo de la política exterior del Estado.

En cuanto al tercer requisito, “que no afecten el crédito público de la Nación”, tiene por finalidad evitar que el incumplimiento de las obligaciones contraídas por las provincias ocasione perjuicios económicos a la Nación. Se puede decir, siguiendo el informe realizado por el Comité de Provincias del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales □CARI□ (2002:35), que:

“[L]as provincias gozan de una autonomía que podría considerarse limitada respecto a la contratación de créditos con organismos multilaterales en el sentido que siempre deben contar con la autorización de la nación que actúa ya sea como garantía (en el caso de los créditos directos de las provincias), o bien como prestataria de los créditos (en el caso de los créditos indirectos a través de la nación”.

En este marco, el financiamiento internacional se aprueba por la capacidad de endeudamiento provincial, los requisitos los fija la Nación (exigiendo a las provincias que se encuentren incorporadas a la llamada

“Ley de Solvencia Fiscal” o tengan un equilibrio fiscal demostrable) y siendo también el garante último. Cabe destacar que los fondos de garantía aportados por la Nación provienen de los recursos de la coparticipación, por lo que podemos observar cómo el sistema federal argentino, fijado por la Constitución Nacional está íntimamente relacionado en todas sus aristas, incluyendo la gestión internacional de las provincias y su relativa autonomía en algunas áreas, tales como las fiscales.

Por último, en relación con el cuarto requisito, la Constitución exige “el conocimiento del Congreso Nacional”, sin embargo no aclara si dicho conocimiento debe darse *ex ante* o *ex post*, y tampoco respecto a cuál sería la consecuencia de la falta de notificación, lo que genera que no se encuentren claros los límites del accionar internacional provincial.

Como consecuencia de estos planteos respecto al artículo 124, se generó un debate jurídico en torno a la necesidad o no de su reglamentación en el marco del CARI. Los motivos que generan la discusión pueden clasificarse en aspectos teóricos relacionados con la interpretación del texto constitucional y también prácticos en cuanto a los eventuales conflictos puntuales que puede suscitar su aplicación, sobre todo debido a la posibilidad de que las provincias pudieran manejarse autónomamente en materia de relaciones exteriores, con prescindencia de la Nación (Zubelzú, 2004:8). Sin embargo, el debate aún no ha sido saldado, ni se ha plasmado en la práctica una base para la aplicabilidad del artículo 124, por lo cual se sigue actuando según los casos concretos.

Hasta aquí, hemos visto en la Constitución Nacional los límites y posibilidades de gestión internacional de las provincias. En el mismo sentido, algunas de ellas han plasmado sus propósitos de accionar exterior e ideales integracionistas en sus propias constituciones provinciales. Mencionamos a modo de ejemplo, a la Provincia de Salta ya que su Constitución de 1986 hace referencia a la vocación internacional que detenta. En el preámbulo se menciona la vocación de promover la integración regional y latinoamericana; siendo llamativo que el mismo fue

escrito previamente a la reforma de la Constitucional Nacional del año 1994, donde recién empieza a cobrar relevancia nacional la capacidad de actuación de las provincias en la arena internacional. En este sentido, la Provincia ha sido pionera en su iniciativa de salir al mundo y fomentar la integración con la región. Lo cual no es extraño teniendo en cuenta que Salta es una provincia fronteriza y que ineludiblemente se generan lazos con los países vecinos. También, su art. 141, inc. 14 respecto de las atribuciones del Poder Ejecutivo expresa la facultad de:

“[I]mpulsar negociaciones o entendimientos con otras naciones y organismos internacionales para la gestión de intereses de la Provincia, sin afectar la política exterior, cuya conducción es competencia del Gobierno Federal” (Constitución de la Provincia de Salta, 1986).

En el año 1998, se va a promulgar la nueva Constitución Provincial, siendo el resultado de una reforma parcial de la Constitución del año 1986. Sin embargo, los temas relevantes para tal reforma no han sido los internacionales, ya que en general se conservan las mismas disposiciones al respecto. Sin embargo, se han agregado a esta nueva Constitución dos apartados que hacen a la gestión internacional y ellos merecen ser comentados.

“Art. 127: Atribuciones y Deberes del Poder Legislativo. Competencias.

Aprobar o desechar los tratados suscriptos por la Provincia con otras Provincias, la Nación, Municipios de otros Estados, Organismos Internacionales o Estados Extranjeros, como también los que tengan por finalidad constituir regiones sustentadas en afinidades e intereses comunes y establecer órganos para el

cumplimiento de sus fines, de conformidad con la Constitución Nacional y disposiciones de esta Constitución. Asimismo podrá autorizar a que el Poder Ejecutivo realice aquellos convenios que no impongan obligaciones significativas a la Provincia”.

Este artículo fue novedoso ya que en Constituciones como la de 1986 y anteriores no se mencionan las atribuciones específicas del Poder Legislativo en su capacidad de concordar o desechar acuerdos a nivel internacional. Y por otra parte, la amplitud de actores que menciona va desde el ámbito nacional al internacional, e incluso el establecimiento de organismos para el desarrollo regional, todo ello respetando siempre la Constitución Nacional, como así también la Provincial.

“Art. 176: Competencias Municipales.

Celebrar convenios con otros Municipios, con la Provincia o la Nación, con empresas públicas o entidades autárquicas, con organismos nacionales e internacionales, en la esfera de su competencia”.

En esta Constitución, además de las capacidades de celebrar acuerdos internacionales por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo, se le atribuye también a los municipios la posibilidad de suscribir convenios con organismos internacionales. El hecho de que todos los órganos provinciales se encuentren habilitados a realizar acuerdos a nivel internacional nos muestra la importancia que adquiere para la Provincia la posibilidad de accionar en el ámbito internacional.

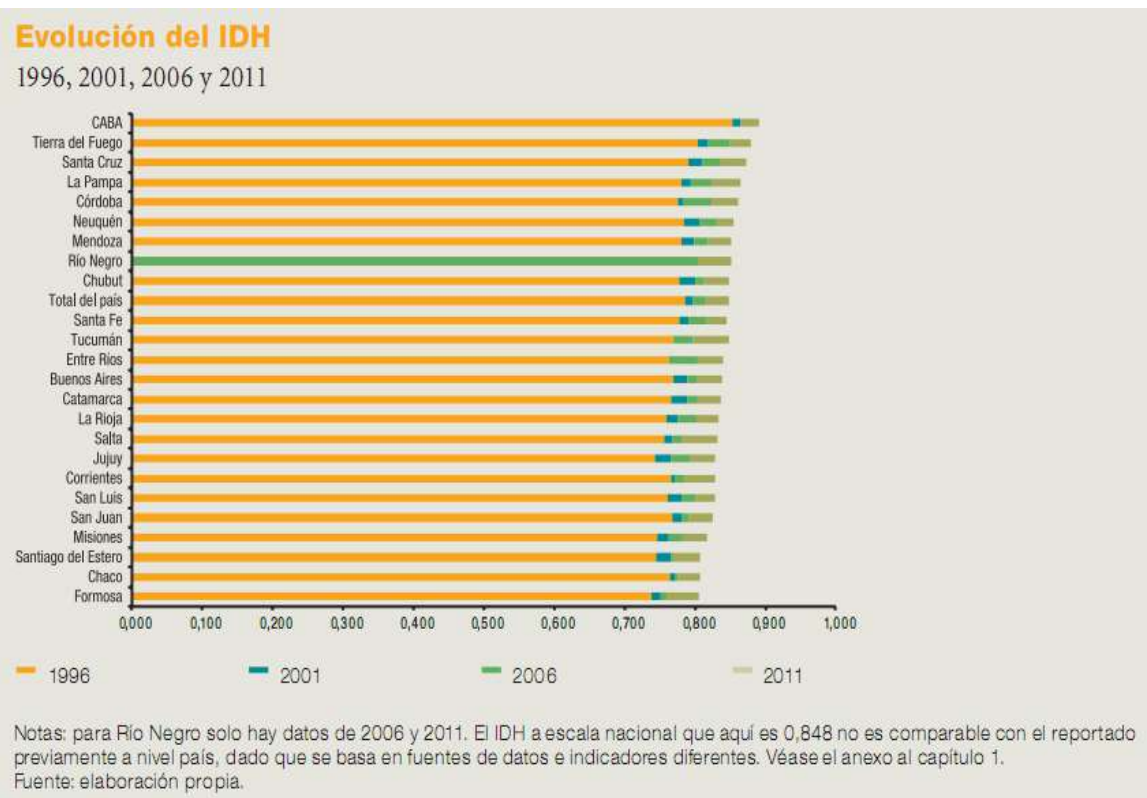
3. LA PROVINCIA DE SALTA Y SU POTENCIALIDAD EN ZICOSUR

Como hemos mencionado anteriormente, cuando hacíamos referencia a las motivaciones que llevaron a los gobiernos subnacionales a reunirse en ZICOSUR, la cuestión de las asimetrías regionales que existen al interior de

los estados ha sido uno de los motores que impulsó a las provincias a integrarse con el objetivo de obtener mayores oportunidades de crecimiento para sus poblaciones. En el mismo plano, un mayor poder de negociación frente a los gobiernos centrales ha sido otro factor por el cual algunas regiones han buscado la integración.

En relación con la ZICOSUR, podemos visualizar que los países que conforman la misma poseen enormes diferencias en términos de desarrollo económico y social entre las diversas zonas al interior de cada país y, más aún entre las capitales y los territorios lejanos, los cuales presentan desventajas comparativas en términos estructurales, geográficos y económicos respecto a los territorios centrales. Siguiendo a García Segura, esta desigualdad puede incidir de dos maneras en el accionar de los entes subnacionales. Por un lado, las regiones desfavorecidas pueden buscar presencia internacional movidas por la convicción de que el Estado no hace lo necesario para compensar su situación o, por el contrario, las regiones más activas económicamente pueden desear una cierta independencia económica respecto al Estado, percibido como un obstáculo que las frena en base a consideraciones de orden estatal con las que no se sienten identificadas (1996:251).

En el caso argentino, las desigualdades regionales son significativas y han persistido a lo largo de la historia. De la comparación de los datos de superficie, población, participación en el PBI de cada región e indicadores de desarrollo humano, se verifica el atraso relativo de las provincias del norte argentino, en particular las pertenecientes al NOA y NEA. En 2011 el índice de desarrollo humano (IDH) en Argentina fue 0,848 puntos. Sin embargo, si se hace una discriminación por provincias, el resultado es que las del norte y del noreste tuvieron valores más bajos, como se puede observar en el siguiente cuadro.



Fuente: PNUD Argentina, 2013.

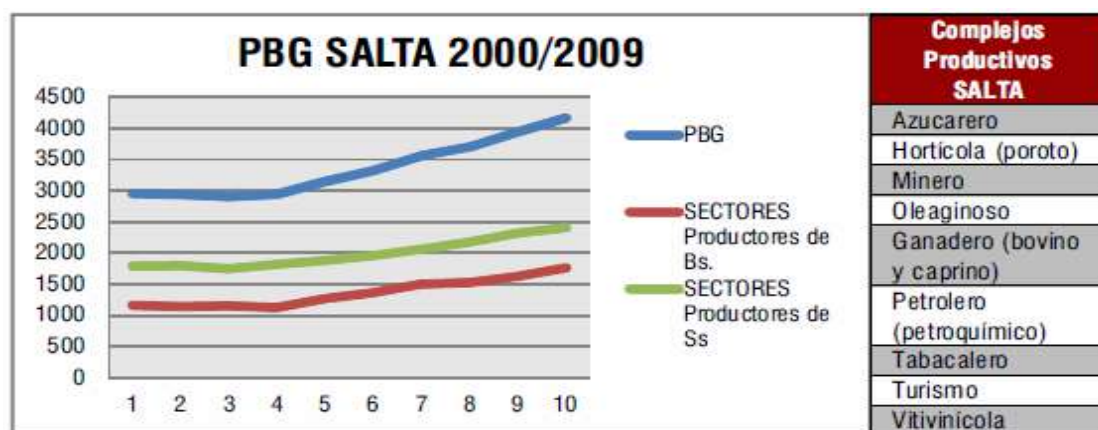
Al mismo tiempo, si se analiza la relación entre desarrollo humano y desigualdad, puede observarse que ambas se mueven en sentido inverso: a medida que el desarrollo humano crece, la reducción porcentual por desigualdad tiende a disminuir. Esta correlación también muestra algunos patrones regionales: mientras las provincias del noreste tienen los índices de desarrollo humano más bajos y la desigualdad más alta, algunas de las provincias patagónicas (Santa Cruz y Tierra del Fuego) y la ciudad de Buenos Aires se encuentran en la situación inversa: mayor desarrollo humano y menor desigualdad (PNUD, 2013:32). Por tanto, en relación con el resto de Argentina la provincia de Salta posee un IDH más bajo que la media nacional como así también mayores desigualdades al interior.

Pasando a un análisis más específico de la Provincia, profundizaremos los aspectos de población, producto bruto interno y sector exportador, que nos servirá para visualizar el potencial que tiene en ZICOSUR. Salta es una de las provincias argentinas que poseen fronteras con diversas provincias, pero también con varios países, lo que le proporciona ineludiblemente un mayor contacto con el exterior, principalmente debido a los vínculos

fronterizos. La Provincia está ubicada en el noroeste del país, limita al norte con la Provincia de Jujuy y la República de Bolivia; al este con la República del Paraguay y las provincias de Formosa y Chaco; al sur con las provincias de Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca y al oeste con la provincia de Jujuy y la República de Chile. La comunicación con Bolivia se establece a través de dos pasos fronterizos, uno por Salvador Mazza-Yacuiba y el otro por Aguas Blancas-Bermejo. A Chile puede llegarse vía terrestre por Sico y por Socompa a través del ramal ferroviario C-14. Salta tiene una ubicación geográfica privilegiada en sudamérica en el contexto de los “Corredores Bioceanicos” y de bloques económicos y de integración tales como MERCOSUR y ZICOSUR.

En el plano geográfico-territorial, la Provincia se caracteriza por tener una gran diversidad, lo que le proporciona una variedad de suelos y climas, que son aprovechados para la producción agropecuaria. En términos demográficos, de las provincias argentinas que conforman ZICOSUR, Salta con una población de 1.333. 953, en el año 2013, es la segunda en importancia luego de Tucumán.

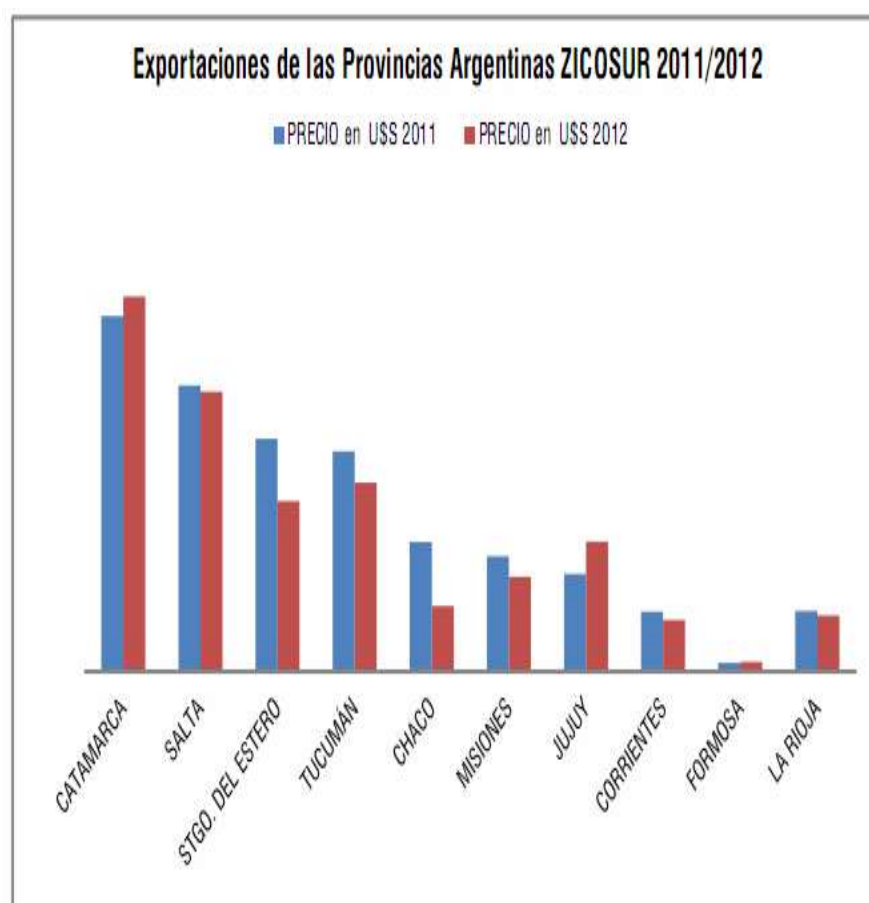
En cuanto al producto bruto geográfico, que para el año 2012 alcanza los 4.417 millones de pesos, podemos observar que ha sido ascendente su crecimiento durante el periodo 2000-2009. En el siguiente cuadro, se detallan los principales complejos productivos, en donde se destacan la agricultura, la minería, el petróleo y el sector turismo. Es decir que en su mayoría son productos que no poseen grandes procesos de industrialización, por el contrario, son productos de origen primario. Al respecto, entendemos que formar parte de un proceso de integración sería beneficioso dado que la participación en cadenas productivas puede agregar valor a los productos salteños.



Fuente: Oferta Exportable ZICOSUR 2013

En relación con el sector exportador, es cada vez más considerado como una herramienta estratégica de desarrollo. Como se puede observar en los siguientes graficos, dentro del grupo de provincias que conforman la ZICOSUR, dicho sector posiciona a la provincia en el segundo lugar del ranking.

EXPORTACION DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS ZICOSUR AÑOS 2011-2012				
PROVINCIA	PRECIO en U\$S 2011	%	PRECIO en U\$S 2012	%
CATAMARCA	1.649.193.433	23	1.740.765.623	26
SALTA	1.327.297.310	18	1.298.823.595	20
SANTIAGO DEL ESTERO	1.080.933.485	15	790.330.494	12
TUCUMÁN	1.022.680.507	14	876.028.250	13
CHACO	601.335.199	8	304.913.420	5
MISIONES	535.711.584	7	440.884.796	7
JUJUY	453.118.634	6	603.407.726	9
CORRIENTES	278.834.526	4	239.341.107	4
FORMOSA	40.041.432	1	44.827.268	1
LA RIOJA	281.506.421	4	260.761.359	4
TOTAL	7.270.652.531	100	6.600.083.638	100



Fuente: Oferta Exportable ZICOSUR 2013

Por lo dicho, creemos que la participación de la Provincia en ZICOSUR es positiva dada la posibilidad de conformar una oferta exportable común con el resto de la región y, constituir así un mercado de mayores dimensiones para poder satisfacer la demanda asiática. Tampoco es menor, visualizar cuales son los principales destinos de las exportaciones provinciales, siendo los mercados prioritarios durante 2010: Brasil con 248,5 millones de dólares (25% del valor total), China con 182 millones (18%) y Chile con 73 millones (7%). Como se observa, tanto Brasil como Chile son destinos regionales integrantes de ZICOSUR y el otro, China, constituye uno de los objetivos comerciales que se propone ZICOSUR, esto es, alcanzar el mercado asiático a través de los puertos regionales que poseen salida al Pacífico y mejorando para ello también la infraestructura.

4. ZICOSUR EN EL DESARROLLO DE LAS PROVINCIAS

Solo explicitaremos algunas ideas centrales del proceso de integración al que hacemos referencia —dado que el detalle del mismo se encuentra disponible en los sitios web oficiales— con el propósito de profundizar en su funcionamiento cotidiano y observar cómo influye en el desarrollo de los entes subnacionales que lo integran.

El proceso de integración regional del Centro Oeste Sudamericano tiene su origen en las iniciativas e inquietudes del sector privado, específicamente del Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS) que, por la década del '70, empieza a plantear la necesidad de unir los dos océanos y mejorar la infraestructura de la región. En la década de los '90 el proceso adquiere su mayor impulso ya que en el año 1997 se incorpora el sector gubernamental de los entes subnacionales de la región y, con la participación de embajadores y empresarios de distintos países asiáticos, se lleva adelante el I Encuentro ZICOSUR-Asia-Pacífico. Otro hito de la ZICOSUR, es en el año 2005, cuando se acuerda dotar al proceso de integración de una institucionalización definitiva, mediante la

creación de una estructura orgánica, la cual, quedó plasmada en el artículo 1 del Protocolo de Campo Grande. En el Protocolo se define a ZICOSUR como “[U]n Foro de carácter internacional integrado por provincias de Argentina, estados de Brasil, departamentos de Bolivia y Paraguay, regiones de Chile, comprendidas en el centro oeste suramericano que han manifestado su voluntad de promover la integración regional con el fin de propender al desarrollo sustentable de la zona”.

Actualmente el foro de integración se ha ampliado, abarcando 3,57 millones de km² de superficie y 30 millones de personas. Se encuentra formado por 46 estados subnacionales de seis países de este continente: de Argentina (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y Santa Fe); de Bolivia (Departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Pando, Santa Cruz y Tarija); del Norte de Chile (Región de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo); de Paraguay (todos sus Gobiernos Departamentales); del sudoeste de Brasil (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Santa Catarina) y de Perú (Arequipa, Tacna, Puno y Moquegua).



Fuente: Página Oficial ZICOSUR, Presidencia Antofagasta

Los miembros de la ZICOSUR han visualizado oportunamente, al igual que ha ocurrido en otros procesos similares, que para lograr una adecuada inserción en el plano internacional desde el punto de vista comercial y competitivo es necesario actuar en bloque, integrarse y cooperar. De esta manera se puede incrementar el comercio exterior, objetivo que constituye el punto de partida de este proceso, articulando los ejes de infraestructura y comunicación existentes y analizando alternativas de desarrollo y mejora de los mismos. Pero además, contempla promover la integración en las dimensiones educativa, cultural y social para lograr así un desarrollo tanto económico como social de los entes subnacionales que la componen.

La estructura orgánica de la ZICOSUR, como se dijo, quedó establecida en el Protocolo de Campo Grande y explicita la existencia del “Plenario de Autoridades”, del “Comité Coordinador de Gobernadores”, la “Secretaría Ejecutiva” y diez comisiones de trabajo divididas por áreas temáticas.

El Plenario de Autoridades es el órgano superior de la ZICOSUR y es el que tiene la conducción política y decide las acciones a seguir para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Está integrado por todos los gobernadores, prefectos e intendentes regionales que representan a cada Provincia, Departamento o Región miembro de la ZICOSUR. Posee una presidencia rotativa pro tempore de 2 años de duración.

El Comité Coordinador de Gobernadores funcionaría como órgano de apoyo y se encargaría de coordinar la implementación de las decisiones o declaraciones adoptadas por el plenario, si bien esto no se concretó en la práctica.

La Secretaría Ejecutiva Pro Tempore es el órgano de apoyo operativo, es ejercida por la misma región que detenta la presidencia y es responsable del cumplimiento de las directivas emanadas del plenario de autoridades.

Por último, existen diez Comisiones Permanentes de Trabajo, conformadas por dos funcionarios públicos designados por cada gobierno.

Las mismas son: “Comisión de Asuntos Institucionales”, “Comisión de Infraestructura y Servicios Conexos”, “Comisión de Sanidad y Seguridad Alimentaria”, “Comisión de Comercio y Producción”, “Comisión de Turismo”, “Comisión de Cultura”, “Comisión de Educación”, “Comisión de Medioambiente”, “Comisión de Energía” y “Comisión de Protección Social”.

Hemos visto, como el Acta de Campo Grande otorga una estructura orgánica al proceso de integración de la ZICOSUR, sin embargo, en la práctica observamos algunos obstáculos en su funcionamiento. En cuanto al Plenario de Autoridades, si bien es positivo que la presidencia sea carácter temporal y rotativa ya que garantiza la representatividad y democracia en la región; resulta negativo pues la gestión y, en última instancia, la evolución y avance del proceso de integración depende del interés concreto que tenga el ente subnacional que la asuma. Al mismo tiempo, surgen resquemores o competencias por parte de los gobiernos que se suceden en la presidencia y, como suele suceder en otros ámbitos, cada período tiene su propio modo de trabajar. Un ejemplo concreto es que las reuniones de comisiones se han venido realizando todas en conjunto —es decir en la misma fecha y mismo lugar— hasta el 2013 cuando, bajo la presidencia pro tempore de Chaco se decidió cambiar la modalidad de dichos encuentros realizándose de manera independiente y descoordinada cada uno de ellos.

Otro problema que se presenta, es que las actas que emanan de los Plenarios de Autoridades no son ratificadas y mucho menos poseen carácter vinculante. Esto erosiona la institucionalidad de dicho proceso de integración al mismo tiempo que le resta legitimidad.

Respecto del funcionamiento de las comisiones de trabajo, ya que en estas deben reunir un representante especialista en la temática designado por cada gobierno subnacional, un obstáculo que aparece es que no siempre se cuenta con un representante por cada gobierno, por lo que no se puede avanzar ni acordar sobre temas concretos que involucren a todas las regiones. Un segundo inconveniente, lo constituye el hecho de que los representantes de cada región no son siempre las mismas personas o

representan los mismos cargos y por ello —y por falta de asesoramiento— desconocen la labor que se venía realizando en su comisión, lo que impide la continuidad del trabajo.

Finalmente, otra dificultad que se observa es que el interés en algunas de las comisiones va decayendo en función, muchas veces, de que no se produce un seguimiento de las actas que se firman, por lo que en las sucesivas reuniones no se expresan los avances de lo acordado. O peor aún, lo acordado queda en letra muerta.

Justamente a raíz de lo expuesto, durante el transcurso del año 2016 se reunió en diversas oportunidades la Comisión de Asuntos Legales e Institucionales (en Tarija en el mes de Agosto y en Salta durante el mes de Septiembre) y se continuó la labor vía comunicaciones internas, vale aclarar que con el fuerte impulso de la Provincia de Salta de la mano de la Dra. Valeria Vorano, con el propósito de reformar, reformular y o actualizar la normativa que rige ZICOSUR para mejorar el funcionamiento y dotar de mayor institucionalidad a dicho proceso de integración. Esta propuesta fue aprobada en Asunción del Paraguay el día 2 de Noviembre de 2016.

El nuevo Estatuto busca saldar aquellos aspectos de funcionamiento y también cuestiones de fondo en los que el foro de integración encontraba dificultades para avanzar, tales como las arriba expuestas, y respecto a un gran obstáculo que no hemos mencionado y que es la falta de financiamiento. Al respecto, se busca reactivar lo que se denominó en el Acta de Campo Grande como el Comité de Gobernadores, que nunca entró en funcionamiento, pero con otras atribuciones, constituyéndose en la instancia operativa y ejecutiva de ZICOSUR. El propósito es que se encargue de gestionar la elaboración de proyectos que cumplan los objetivos políticos fijados por el Plenario de Autoridades. Es decir, de proyectos concretos a realizar en la región priorizados por el Plenario de Autoridades.

Por otro lado, se redujeron las Comisiones de Trabajo a una totalidad de seis, agrupándolas por temáticas, con la finalidad de que resulte más efectivo su funcionamiento y se vea reflejado en la práctica, no quedando en

el olvido lo acordado en sus actas como expresábamos anteriormente. Para ello, cada país (debiendo ponerse de acuerdo con sus entes subnacionales) se hará cargo de una de las comisiones por el período de dos años para darle seguimiento y también haciéndose cargo financieramente de los gastos que emanen de sus reuniones.

Continuando con la cuestión del financiamiento, tema central para este tipo de procesos de organismos que se autofinancian y que, como argumentamos nos pertenecen a regiones desarrolladas ni ricas a pesar de su potencial, podemos decir que el nuevo estatuto viene a solucionar de alguna manera este inconveniente, descentralizando de la Presidencia el seguimiento y organización de las reuniones de comisiones, quedando bajo su órbita solamente la realización de los Plenarios de Autoridades y se deja abierta la posibilidad de buscar fondos de la cooperación internacional o través de los gobiernos nacionales para la financiación de proyectos, analizándose en un futuro cual sería la manera más adecuada de llevarlo adelante.

5. ALGUNOS LOGROS DE ZICOSUR

Consideramos que la manera de visibilizar la influencia que tiene ZICOSUR en el desarrollo de los entes subnacionales que la integran es a través de los logros alcanzados. En este sentido, vale aclarar en principio, que la existencia misma de este proceso de integración ya es un logro, es decir la posibilidad de contar con un espacio de diálogo y concertación en la subregión. Y sin pretender realizar una enumeración detallada de los avances realizados por esta zona de integración, se destacan las siguientes acciones en materia comercial tendientes a consolidar una oferta exportable común de la zona, afianzamiento del perfil bioceánico del Mercosur a través del intercambio comercial ZICOSUR-Asia-Pacífico. En este sentido, con el propósito de fortalecer el llamado “Corredor Bioceánico de Capricornio”, el gobierno de la Provincia de Salta —que se encontraba ejerciendo la presidencia de ZICOSUR—, alcanzó una alianza estratégica con Brasil tras

la firma del Protocolo de Intenciones entre ZICOSUR y CODESUL en 2009. Dicho Consejo de Desarrollo e Integración de Brasil está conformado por los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul y Mato Grosso do Sul. Este acuerdo potencia la franja central de América del sur y constituye una acción dirigida a consolidar un proceso de integración sostenible. El objetivo de este acuerdo fue fijar un marco de referencia para identificar y desarrollar proyectos, programas, estudios; coordinar actividades de interés mutuo e intercambiar información, para el logro de objetivos regionales comunes. La primera acción se concretó en mayo de 2010, en Campo Grande (Brasil) llevándose adelante el “1º Foro Internacional de Logística CODESUL-ZICOSUR, con el propósito de avanzar en la discusión de temas de singular importancia para el proceso de integración regional como lo son la infraestructura y el transporte”³².

En el área del comercio, el trabajo en bloque, con una oferta exportable común para responder a las demandas de los mercados externos, es un aspecto sustancial. Asimismo, el trabajo articulado del empresariado con los gobiernos del área es indispensable para alcanzar el desarrollo económico-social endógeno. En este sentido, un verdadero proceso de integración solo podrá sustentarse con un entramado integral, donde participen activamente todos los actores de las regiones subnacionales. La propuesta de Salta de realizar una oferta exportable de la zona de integración en 2011 y la subsiguiente actualización en 2013 —disponibles en la página oficial de ZICOSUR—, se relaciona con la necesidad de:

“incentivar al desarrollo de acciones orientadas a lograr una oferta estratégicamente diversificada, con significativo valor agregado de calidad y volúmenes que permitan tener una presencia competitiva en los mercados internacionales, contribuyendo de esta forma al desarrollo de planes estratégicos regionales” (Oferta Exportable de la ZICOSUR, 2013:40).

³² Foro CODESUL-ZICOSUR extraído de sitio web oficial de Fundación Pro Salta www.prosalta.org.ar/info/caracteristicas/ Consultado el día 10 de julio de 2015.

En dichas publicaciones se detalla, como hemos citado anteriormente, la extensión y densidad poblacional por provincias de los países que integran la ZICOSUR, su producto bruto interno, su oferta exportable con clasificación arancelaria y el papel de las pymes. En el mismo camino se ha publicado un libro sobre el transporte internacional de carga de la ZICOSUR en el año 2011 que contiene toda la información relativa a los distintos modos de transporte de la región, la normativa vigente, los documentos que se necesitan para transitar por los países, la infraestructura existente e incluso algunas tarifas.

Volviendo a la oferta exportable de la ZICOSUR se observa que en el año 2012 ha exportado por un valor de U\$S 73.386.427.196.

PAISES	VALOR EN DÓLARES
Chile	36.145.199.802
Bolivia	10.573.310.430
Perú	7.405.879.140
Paraguay	7.281.954.186
Argentina	6.600.083.638
Brasil	5.380.000.000
TOTAL REGIÓN	73.386.427.196



Fuente: Oferta Exportable de la ZICOSUR, 2013

Asimismo, la ZICOSUR cuenta con un sector dentro de su página web oficial dedicado al comercio electrónico, nueva herramienta de promoción comercial, cuya finalidad es permitir a múltiples compradores y proveedores establecer comunidades de usuarios en la web para el intercambio dinámico de productos, servicios e información, facilitando así los procesos comerciales. Existe también, un directorio de empresas exportadoras, junto

a la publicación digital de la mencionada oferta exportable. Todos estos instrumentos se han ido desarrollando con el propósito de lograr posicionar los productos de las subregiones, procurando alcanzar una sinergia productiva en todo el territorio de la ZICOSUR, ampliando mercados de comercialización y dando respuestas a los volúmenes de demandas de los países asiáticos.

Respecto a la infraestructura en la región, ya el GEICOS hablaba de la necesidad de conectar los dos océanos y ofrecer al mundo los productos del Centro Oeste Sudamericano a través de los puertos del Pacífico. En este sentido, actualmente se denomina “Corredor Bioceánico” al sistema de transporte multimodal, que conecta una superficie de 3.600.000 km² y una población cercana a los 40 millones de habitantes, con una extensión de 2.600 km². Sin embargo, este corredor actualmente tiene varias deficiencias, tanto en las áreas de rutas terrestres como de ferrocarriles. La infraestructura actual de la región se puede visualizar en la página oficial de ZICOSUR mediante el acceso a mapas interactivos de las redes viales, ferroviarias e hidrovías.

Es clave para las provincias o entes subnacionales que integran la región potenciar y mejorar el estado de la infraestructura de la zona para alcanzar nuevas oportunidades de comercialización —especialmente relativas al mercado asiático. En este sentido, se intensificó la promoción y la participación de la ZICOSUR en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), tratando de concretar proyectos para el llamado “Eje de Capricornio” —al cual pertenece ZICOSUR—, sumando así esfuerzos a nivel de la macro-región.

Por otra parte, la optimización de “los pasos fronterizos, desburocratizando y agilizando los organismos de control fronterizo en los países integrantes de la subregión”³³ ha sido otro objetivo de la zona. Tres son los pasos fronterizos con Chile que se encuentran en el ámbito geográfico de la ZICOSUR (Paso de Jama, Sico y San Francisco).

³³ Objetivos Extraído de sitio web oficial de la ZICOSUR <http://www.zicosur.org.ar> consultado el día 15 de julio de 2015.

Destacamos los pasos de frontera con Chile, dado que los puertos de la Región de Antofagasta son las vías por las que se deben canalizar las exportaciones frente a la creciente demanda de alimentos y materias primas de los países asiáticos y otros ribereños del océano Pacífico. Solo para ponderar la importancia del mercado asiático podemos citar que para principios de siglo, “el 42% del comercio mundial se encontraba en el Pacífico” (Tapia Valdés, 2003:125). Hasta hace un tiempo atrás, la producción del norte argentino para salir por los puertos de Chile debía realizar un desvío por San Pedro de Atacama-Chile, aumentando la distancia con la ciudad de Antofagasta en 200 Km., lo que repercutía negativamente en los costos del transporte de carga hacia los puertos chilenos. Por ello, ha sido trascendente contar con el Paso de Sico en funcionamiento y la habilitación de los Controles Integrados de Cabecera Única. Con estas instalaciones se ha buscado albergar las dependencias de los distintos organismos binacionales que intervienen en el control del tráfico de bienes y personas y en las verificaciones fitozoosanitarias, con el propósito de acortar distancias, disminuir costos y agilizar operaciones en la zona de integración.

De los tres pasos mencionados en la frontera norte argentino-chilena, actualmente el Paso de Jama-Jujuy cuenta con este sistema de controles. Y en el caso de Sico, la Provincia de Salta invirtió y construyó las instalaciones para el control integrado, el cual estaba previsto que comience a funcionar a partir del 24 de noviembre de 2016 (fecha de inauguración).

Hasta aquí hemos considerado los aspectos clásicos que hacen al concepto de desarrollo, es decir aquellos ligados al crecimiento económico, sin embargo, a partir de la década del '70 y con mayor fuerza en los '90, de la mano de Amartya Sen, se comienzan a plantear nociones humanistas del desarrollo, lo cual:

“implica considerar al hombre en su calidad de persona humana —un centro de dignidad espiritual— desde la cual se

expresa su necesaria sociabilidad como expresión y prolongación de su misma naturaleza: se tiende hacia los demás para entregar o compartir lo que le viene en tanto persona y para satisfacer carencias y necesidades concretas en tanto individuo. La creación, en consecuencia, de una comunidad de personas parece un hecho claro. Esto también es válido en relación con un enfoque humanista del desarrollo regional (Boisier y Zurita, 1993, en Maira, 2010:57).

En este sentido, entendemos que un proceso de integración regional exitoso es aquel que se adapta a las características particulares de los individuos que lo conforman, de sus sociedades, sus necesidades, expectativas, instituciones e historia y, es aquí donde la cultura y la educación constituyen un elemento clave y potenciador de dicha integración. Cuando se busca integrar nunca nos vamos a encontrar ante realidades iguales entre sí, sino ante realidades diferentes con algunos elementos en común, que las asemejan, reconociendo una identidad cultural compartida y heterogénea al mismo tiempo. Es decir que con la integración no se pretende homogenizar las sociedades, sino que por el contrario se reconocen los particularismos y se tratan de aunar las diferencias, combinar las culturas y al mismo tiempo construir identidades más abarcadoras e inclusivas, de definir un “nosotros” más amplio, caracterizado por un interculturalismo. Pero si no conocemos al otro u otros a los que pretendemos incorporar al “nosotros” resulta imposible una integración real y eso sólo podrá lograrse a través de la educación, como instrumento que nos permite en primera instancia reconocer nuestra diversa riqueza cultural regional para luego poder difundirla, fomentando así el conocimiento mutuo. Así también, la educación es la que permite forjar una integración regional con sentido de futuro a través de la formación de una conciencia política, de la producción de conocimientos relevantes y de la capacitación de recursos humanos, en el afán de alcanzar un tipo de crecimiento con mayor equidad para sus poblaciones.

En ZICOSUR, en materia educativa cabe destacar que se han realizado acciones concretas tendientes a establecer contacto entre las distintas universidades, tanto públicas como privadas, a los fines de abrir un espacio de debate y definición de proyectos que inicien el camino hacia la interacción universitaria regional y que concrete los anhelos de integración cultural y educativa. En este sentido el primer paso lo constituyó el I Encuentro de Rectores de la ZICOSUR llevado a cabo en el año 2010 que desarrolló específicamente tres líneas de trabajo: a) la movilidad universitaria y reconocimiento de títulos; b) posgrados e c) investigación, continuándose con las mismas en el II Encuentro que se realizó en Salta en el mes de septiembre de 2011. Dentro de la primera temática y, entendida la misma como un principio para la integración y con una alcance comprensivo de la movilidad de los docentes, estudiantes y graduados universitarios, se acordaron como acciones a corto plazo las siguientes: a) conformar una comisión para fijar lineamientos políticos-académicos para la discusión y establecimiento del reconocimiento de títulos, con integrantes de cada universidad; b) solicitar a los gobiernos regionales que contemplen en sus presupuestos el financiamiento de los proyectos universitarios que fortalezcan la integración económico, cultural y social y c) ampliar y actualizar la información existente en el Directorio de Universidades de la ZICOSUR, publicado en su página web. Las acciones también contemplan capacitación, intercambios, becas y reconocimientos de títulos. Forman también parte de las decisiones adoptadas la implementación de estrategias que minimicen las barreras idiomáticas y la discriminación. En relación con el área de posgrado, quienes trabajaron en esa comisión acordaron cruzar información acerca de los posgrados existentes en la región, a los fines de obtener un mapeo y, en base a eso, generar un posgrado regional *online* a nivel de doctorado que apunte al desarrollo sustentable y regional. Por último, en la comisión que abordó el tema investigación, se fijaron áreas de investigación regional prioritarias y se destacó que las universidades actúen como nexo con las instituciones políticas, adoptando el rol de universidades consultoras, brindando información y proyectos concretos de desarrollo que

luego puedan ejecutarse. Así también se destacó la necesidad de financiación por parte de los gobiernos para programas de investigación de carácter concursal.

Hemos visto, que los aspectos que contribuyen al desarrollo de los entes subnacionales de la región son diversos, y en este sentido los logros alcanzados, si bien pueden parecer modestos, adquieren relevancia en cuanto potenciadores del proceso de integración. Pues si observamos como surgieron y evolucionaron distintos procesos de integración tales como MERCOSUR o más aún, la Unión Europea, no ha sido de otra manera que a través de pequeños acuerdos y logros.

6. REFLEXIONES FINALES

Al ser ZICOSUR un foro producto del acuerdo de voluntades políticas, el obstáculo más grande que posee es la propia configuración jurídica de sus entes subnacionales. En este sentido, en cuanto a las atribuciones jurídicas respecto a las posibilidades de autonomía exterior, las mismas son divergentes entre los entes subnacionales de los diferentes países, siendo Argentina el país más avanzado en la materia desde el punto de vista jurídico, dado que a partir de la reforma constitucional de 1994, en su art. 124 les otorga a las provincias la competencia expresa de crear regiones y de celebrar acuerdos internacionales, pese a que al día de hoy el debate está abierto respecto a si es necesaria su reglamentación o no. Ahora bien, las capacidades exteriores que detentan los entes subnacionales es lo que le atribuye a ZICOSUR su característica singular. En este sentido, en las posibilidades de configuración y acción quedan claras sus limitaciones, siendo más lo que no puede hacer que lo que sí, básicamente porque no puede tomar decisiones que pongan en juego la responsabilidad internacional de los estados a los que pertenecen.

El Acta de Campo Grande respeta estos lineamientos estableciendo que ZICOSUR constituye simplemente un foro de integración con miras a potenciar el desarrollo sustentable de la subregión. Por ello, esta disposición

define su configuración jurídica como un espacio de encuentro donde sus miembros debaten sobre intereses comunes previamente establecidos, conforme a las facultades jurídicas concedidas a ellos y previstas en las constituciones nacionales de los respectivos estados de pertenencia.

Es verdad que, conforme avanzan los procesos de integración, parece razonable la necesidad de perfeccionar los órganos de conducción de toma de decisiones para poder alcanzar sus fines y perfeccionar su funcionamiento. Al respecto, ZICOSUR ha dado pasos en esa dirección y, al día de hoy, cuenta con una estructura orgánica que coopera en cuestiones concretas. Asimismo, podemos observar como el nuevo estatuto —recientemente aprobado— le da un mayor impulso al detallar con más precisión las funciones de sus órganos, mejorar su funcionamiento (teniendo como aprendizaje la experiencia de los años anteriores), e incluir la cuestión del financiamiento.

Cuando visualizamos el caso de Salta quedó explicitado el potencial que tienen las provincias al formar parte de un proceso de integración subnacional, ya sea por la posibilidad de ampliar mercados y, en este caso, salir al Asia-Pacífico; hasta para adquirir un mayor poder de negociación tanto regional como al interior de los propios países. Sin embargo, esto será plausible si los entes subnacionales que integran ZICOSUR se comprometen con una clara visión política, es decir, logran identificar la justificación primaria de porqué se integraron y son capaces de sostenerla a través de sus políticas públicas de gobierno desde una perspectiva estratégica coherente. Por lo visto, será necesario dotar a ZICOSUR de un sistema de acciones de largo plazo, persistente y coordinado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alancay, Marisa (2010) Oferta Exportable de la ZICOSUR 2010-2015. Salta: Gobierno de la Provincia de Salta.
- Alancay, Marisa (2013) Oferta Exportable de la ZICOSUR, actualización 2013. Salta: Gobierno de la Provincia de Salta.

- Barbarán, G. E., (1997). Facultad de las Provincias para celebrar convenios internacionales. Doctrina Jurídica, n° 17. Salta: EDINOA.
- Barbé, Esther (1995). Relaciones Internacionales. Madrid: Ed. Tecnos.
- Bidart Campos, Germán (2005). Manual de la Constitución Reformada. Buenos Aires: EDIAR Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera.
- Carabajales, Juan José y Gasol, Claudia (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En Iglesias, Eduardo (comp.) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales –CARI-. (2002) “Debate Jurídico sobre el art. 124 de la Constitución Nacional”. En sitio Web:
www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf.
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (2002). Debate Jurídico sobre el art. 124 de la Constitución Nacional. Recuperado de www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf.
- CEPAL (1994). Open regionalismo in Latin America and the Caribbean. Santiago de Chile: Eclac.
- Colacrai, Miryam y Zubelzú, Graciela (1994). Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo, Nro. 6.
- Colacrai, Miryam y Zubelzú, Graciela (2004). Las vinculaciones externas y las capacidades de gestión internacional desplegadas por las

provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En Wardeley Vigevani (comp.) A dimensao subnacional e as relacoes internacionais. 1ª.ed. pp 313-344. Sao Paulo: Unesp, Educ. Educ.

- Colacrai, Miryam (2010). El tejido de las relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. En Maira, Luis Compilador. La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Constitución Nacional Argentina (1994).

- Constituciones de la Provincia de Salta, 1986 y 1998.

- Dalla Vía, Alberto (2004) “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina”. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL): Integración y comercio, N°. 21, págs. 11-26.

- Dalla Vía, Alberto (2007) Actualidad del Federalismo Argentino. En sitio Web:

<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/2aebf88b0429824246de075c0297b18cfederalismodallavia.pdf>

- De Marsilio, Gastón Ernesto (2009) “Aportes teórico - metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas, qué, quiénes, y cómo. Análisis del caso argentino”. En sitio Web: <http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-anteriores/005/articulo1-pdf.pdf>.

- Diez de Velasco, Manuel (1999). Instituciones del Derecho Internacional Público. Madrid: 12 ed. Tecnos.

- Dougherty, J. y Pfaltzgraff, R. (1993). Teorías en pugna en Relaciones Internacionales. Buenos Aires: GEL.

- Duchacek, I. D. (1984). The international dimension of supranationalself-government.TheJournal of Federalism. vol. 4. Oxford.

- Frías, Pedro. El federalismo Argentino. En sitio Web: <http://www.cea.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/artelfederalismoargentino>
- García Segura, Cacerina (1993) "La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales". Papers: Revista de Sociología N°40. Universidad Autónoma de Barcelona. (pag 13-31)
- García Segura, Caterina (1996). "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales". Revista de Estudios Políticos Nueva Época N° 91 (ág. 235- 264).
- González Boscán, Kristian (2013) En sitio web: <http://www.abeceb.com/web/content/show/668081/lo-basico-para-entender-la-problematica-de-la-coparticipacion>
- Habërle, P. (2001). El Estado Constitucional. México: UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14>
- Hernández, Antonio María. "La descentralización del Poder en el Estado Argentino". (Págs. 211- 274). En sitio web: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/11.pdf>
- Iglesias, Valeria (2005) en "Provincias y Relaciones Internacionales – Programa De Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Argentina y Comité de provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)". Segundo informe de relevamiento y diagnóstico. En sitio Web: <http://www.cari.org.ar/pdf/informe2-parte2.pdf>.
- Iglesias, E. (Director), Zubelzú, G. e Iglesias, V. (Coord.) (2008). Las provincias argentinas en el escenario internacional, desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: PNUD. En sitio web: http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/RelacionesInternacion.pdf

- Keating, M.(2001). Paradiplomacia y constitución de redes. Revista Valenciana d'estudisautonomicsNro 36. Recuperado de www.pre.gva.es
- Keohane, R. yNye, J. (1988) “Poder e interdependencia: la Política mundial en transición”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Laredo, I. (1998). “Modelos y Estrategias de Integración”. Rosario: CIURN.
- Luna Pont, M. (2010) “Perspectivas teórico- conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales”.
- Maira, Luis Compilador (2010) La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Martin López M. A. y Oddone N. (Coord), Las Ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas. España: Unión Iberoamericana de Municipios.
- Midón, M. A.(1998). Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del Mercosur. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- Moneta, C. (1992).Los espacios de intercambio económico regional. Caracas: Capítulos del SELA, Nro. 31.
- Moneta, C. (1993). Alternativas de la Integración en el contexto de la globalización. Nueva Sociedad,Nº.125. En sitio web: http://www.nuso.org/upload/articulos/2240_1.pdf
- Página oficial de IIRSA: www.iirsa.org
- Página oficial de Pro Salta: www.prosalta.org.ar
- Página oficial de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Salta: www.internacionalsalta.gob.ar
- Página oficial de Región Norte Grande: www.regionnortegrande.com.ar

- Página oficial de ZICOSUR: www.zicosur.org.ar
- Página oficial ZICOSUR, Presidencia Antofagasta
www.zicosur.info
- Pagliari, A. S. y Savid Bas, L. I. (1990).Derecho Internacional Público. Córdoba, Argentina: Advocatus.
- Recondo, G.(2002) Cultura y Educación para la Integración. 1er Encuentro Internacional la cultura como factor de desarrollo e integración regional. Buenos Aires, Argentina: Museo de Arte Latinoamericano.
- Recondo, G. (2004) Cultura y Educación para la Integración. II Seminario Internacional. Por una cultura de paz. Paraná, Argentina.
- Rimoldi de Ladmann, E. Relaciones Económicas Internacionales y federalismo. En página web:
www.cari.org.ar/pdf/federalismo.pdf
- Russell, Roberto (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, Luis Compilador La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Sassen, S.(1998) Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. Santiago: Eure. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611998007100001&script=sci_arttext
- Savid Bas, L. I. (1996) “Los sujetos internacionales en la evolución del derecho internacional”. Anuario Argentino de Derecho Internacional, (número extraordinario). Córdoba.
- Schiavon, J. A. (2004). “La Política Exterior de las entidades federativas: un estudio comparado”. Revista Integración y Comercio INTAL, Nro 21. En sitio web: www.iadb.org/Intal/aplicac
- Sombra Saravia, Flavio (2004). “Del federalismo centralista al paradigma del federalismo cooperativo: las relaciones internacionales de

Brasil y su política de Comercio Exterior” Revista Integración y Comercio INTAL, Nro 21. En sitio web: www.iadb.org/Intal/aplicaciones/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Tussie.pdf

- Tapia Valdés, Jorge Compilador (2003) “Marco jurídico-institucional de la integración transfronteriza subregional”. Universidad Arturo Prat, Iquique-Chile: Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales.

- Tussie, D. (2004) “La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino”. En sitio web: www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Tussie.pdf

- Vigevani, Tullo (2004) El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales de Brasil”. Revista Integración y Comercio INTAL, Nro 21. En sitio web: www.iadb.org/Intal/aplicaciones/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_Tussie.pdf

- Zapata Garesché, Eugene D. Coordinador (2013) Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, N° 1, Universidad Nacional Autónoma y Gobierno del Distrito Federal de México.

- Zubelzú, Graciela, coordinadora (2004) Provincias y Relaciones Internacionales – Programa De Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)/Argentina y Comité de provincias en el plano internacional del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Primer informe. En sitio Web: <http://www.cari.org.ar/pdf/informe1.pdf>.

- Zubelzú, Graciela (2006). La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión. Revista EstudiosCEA- Universidad Nacional de Córdoba.

- Zubelzú, Graciela (2008) Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos variantes y alcances. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En Iglesias Eduardo

(Director), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: PNUD.

¿CÓMO MEDIR EL NIVEL DE
INTERNACIONALIZACIÓN?
DESARROLLO DE UNA
HERRAMIENTA PARA
ACTORES SUB-NACIONALES

Agostina María Passer

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo se presenta como resumen del trabajo de tesina realizado para la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Santa Fe, en el año 2014³⁴. El resultado de ese escrito fue el desarrollo de una herramienta para conocer el nivel de internacionalización de un actor local, teniendo en cuenta indicadores que permitan analizar el desarrollo de esta política en diversos territorios y la comparación. Si bien se analizaron únicamente gobiernos locales, se sostiene que el método de análisis puede trasladarse a gobiernos regionales o provinciales que se denominan también entidades sub-estatales o sub-nacionales.

A los fines de este capítulo, los actores gubernamentales no centrales (AGNC) son definidos, siguiendo a Fronzaglia (2005) citado por Calvento (2013:2) como “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”. Las relaciones internacionales (RRII) de un gobierno sub-nacional deben, según la teoría escrita sobre cooperación descentralizada, formar parte de una estrategia definida en base a las características intrínsecas del territorio, la población, la actividad económica, entre otras. Sin embargo, esto no es siempre así en la práctica, sino que la internacionalización se compone de indicadores independientes que definen acciones esporádicas e intermitentes realizadas por el área que tiene a su cargo el manejo de los vínculos con el extranjero. Teniendo en cuenta esta realidad, se desarrolló un método para poder “medir” esos indicadores y utilizarlos como referencia a la hora de comparar a estos actores y su nivel de internacionalización. Dicha herramienta debería servir de insumo a los gobiernos para desarrollar una estrategia en la materia. En efecto, se intenta brindar un esquema en donde los gobiernos locales o regionales puedan ver reflejada su política de internacionalización de manera clara y ordenada y puedan decidir con esa

³⁴ Este trabajo se denominó “Desde lo local hacia el mundo: Una aproximación a los vínculos internacionales de actores subnacionales de la provincia de Santa Fe”.

base qué aspectos son necesarios mejorar. Este esquema no habla por sí solo, sino que a la hora de elaborar las conclusiones, quienes realicen el análisis deberán tener en cuenta el contexto en el que cada gobierno se desenvuelve, junto a las posibilidades que éste presenta.

El marco conceptual está dado por definiciones amplias del término RRII. Se toma la conceptualización de García Segura, quien menciona la existencia de una corriente de autores que habla del fenómeno de las voces múltiples, y hace referencia:

“(...) a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional. Todos ellos parten de una ampliación, del concepto clásico de actor internacional que, en base a criterios de tipo empírico-funcional, les permite incluir en dicha categoría a las entidades políticas sub-estatales” (1996:236).

A continuación se describirá, como se dijo, una metodología que puede ser utilizada por gobiernos locales y regionales para evaluar su nivel de internacionalización y utilizar ese diagnóstico para la planificación.

2. HACIA LA ELABORACIÓN DE UNA HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA EVALUAR LA INTERNACIONALIZACIÓN

Los AGNC no están reconocidos legalmente en el escenario internacional, por lo que sus vínculos con homólogos extranjeros desde sus inicios, son un tanto más inciertos, esporádicos e informales que los del gobierno central. La teoría de las Relaciones Internacionales en este aspecto, ha pregonado en los últimos tiempos que los gobiernos subestatales, por más pequeño que sea su territorio de influencia, pueden (y es mejor que así lo hagan) contar con una estrategia que les permita, en base a una planificación con objetivos, determinar cuáles son las decisiones más convenientes para su internacionalización. En este sentido, es necesario,

además de generar vínculos con actores extranjeros, contar con una institucionalidad que le dé formalidad y perdurabilidad a la estrategia.

Para medir el nivel de internacionalización de estos actores se analizaron dos dimensiones principales: el grado de institucionalización y el grado de desarrollo, y una serie de indicadores visibles en relación a cada una de ellas. En base a esto, se fueron determinando niveles “alto”, “medio” y “bajo”, según lo que se observaba y describía.

En cuanto a la institucionalización, se analizó, entre otras, el carácter formal y normativo. Ello es relevante porque la internacionalización no es una actividad tradicional para los actores sub-nacionales ni obligatoria para sus funcionarios, por lo cual puede presentar períodos de mucha actividad seguidos de períodos inactivos, dependiendo de la voluntad del gobierno de turno. La formalización es útil para evitar que los avances que se realizan en la materia en un período se pierdan en el siguiente. En el caso de los gobiernos locales, no todos los que se relacionan internacionalmente cuentan con áreas institucionalizadas para tal fin. Sin embargo, el aumento en el número y la complejidad de las actividades que se desarrollan en ese marco, generaron la necesidad de dar un salto desde la informalidad a la formalidad propiamente dicha. De esta manera, se van incorporando en los organigramas áreas específicas y especializadas que trabajan sobre estas actividades, generando una estructura que responde a sus necesidades. Se denomina a este proceso mediante el cual el área de las RRII en cada gobierno local pasa de un ámbito informal e incierto, dependiente exclusivamente del gobernador de turno a una organización formal, con pautas determinadas y establecidas de antemano, y cuya actuación podría predecirse más allá de las preferencias personales de los funcionarios, como proceso de institucionalización.

Para llegar a conocer el grado de institucionalización se midieron las variables: a) “Posicionamiento”; b) “Actores”; c) “Legalidad”; d) “Planeamiento”; e) “Presupuesto” y f) “Democratización”, agrupando cada una de ellas una serie de indicadores que permitieron, con mayor facilidad, su visualización en la práctica.

a) Posicionamiento: los gobiernos locales han debido adaptar sus estructuras de gobierno a las nuevas funciones demandadas por el proceso de descentralización que en Argentina se dio en los años 90. Como aclaran Borja y Castells “no se puede hacer nueva política y asumir más competencias manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar” (1998:161). En este sentido, se considera relevante analizar no sólo si existe un área dentro del organigrama que se dedique a las actividades internacionales, sino su ubicación.

- Nivel alto: RRH como competencia de una Secretaría o Subsecretaría;
- Nivel medio: Agencia o Dirección, con menos atribuciones que una Secretaría;
- Nivel bajo: posición inferior o un área dentro de una Secretaría, Agencia o Dirección que no sea exclusiva.

b) Actores: es importante contar con recursos humanos dedicados a estas acciones e idóneos en la materia.

- Nivel alto: elevado número y capacitado en la materia;
- Nivel medio: dos posibles situaciones: que el número de empleados sea elevado pero no esté capacitado en la materia o que sea un número reducido pero sí esté capacitado.
- Nivel bajo: reducido número, no capacitadas ni exclusivamente dedicadas a las RRH.

c) Legalidad: el ejercicio de las entidades sub-estatales en el contexto internacional no cuenta con sustento jurídico ya que no son reconocidas como actores en esa arena. Por eso estas entidades precisan contar con un marco normativo en el cual los funcionarios puedan basarse antes de instrumentar una estrategia y llevarla a la práctica. El control de la

legalidad en los actos internacionales es necesario, aunque a veces signifique procedimientos burocráticos complicados y lentos. Por ello, lo ideal es que el gobierno local cuente con un marco legal apropiado para sus actuaciones internacionales y que éste no contravenga las disposiciones normativas nacionales (Zapata Garesché, 2007). De igual manera sucede para los gobiernos regionales.

Mina y Flores hablan de la importancia, específicamente en el ámbito de la cooperación descentralizada, de la búsqueda o promoción de legislación que sirva de marco a estas actividades para dotar de mayor institucionalidad a un proceso que en la mayoría de los casos, es una realidad de hecho, muchas veces sólo amparada a través de convenios marco entre naciones. La presencia de legislación específica sobre cooperación internacional a nivel local, según las autoras, garantiza además la supervivencia en el tiempo de este tipo de participaciones dándole solidez (Mina y Flores, 2007).

- Nivel alto: existencia de Ordenanza o Decreto con reglamento específico, sobre el accionar internacional;
- Nivel medio: existencia de un documento que enmarque el accionar del órgano que se encarga de las RRII sin mayor detalle;
- Nivel bajo: si no hay un reglamento o marco legal específico.

d) Planeamiento: es necesario para el planeamiento de las políticas de RRII un Plan Estratégico Local, entendido como:

“(...) un modo de introspección socio-técnico, que define un conjunto de ítems estratégicos para la ciudad, y que viabiliza el trazado de un curso de acción para alcanzar escenarios futuros propuestos, superando problemas identificados, movilizandolos recursos locales, y contando con el *leit motiv* de la promoción del desarrollo local” (Mina y Flores, 2007:82).

Se trata de una herramienta que aporta a la institucionalización sentando una estrategia a seguir dentro de la cual se pueden establecer objetivos y enumerar actividades dirigidas a concretarlos. Esto aporta a que las acciones se enmarquen en un proyecto coherente y no sean espontáneas y esporádicas, y que los vínculos que se forjen no sean un fin en sí mismos, sino que respondan a un objetivo y sean el medio para lograrlo.

- Nivel alto: existencia de un planeamiento estratégico con objetivos a largo plazo y que enumere actividades o acciones concretas a llevar a cabo en el área de internacionalización;
- Nivel medio: que el plan a largo plazo sólo contenga objetivos generales pero no identifique acciones concretas en el área de internacionalización (y puede que en ninguna otra);
- Nivel bajo: inexistencia de un planeamiento o existencia de lineamientos muy generales sin detalle de objetivos o acciones concretas.

e) Presupuesto: es necesario para que un área de gobierno funcione. En relación a la cantidad de recursos que se dispongan se podrá organizar mayor número de eventos, contratar más personal, realizar capacitaciones, etc. La clasificación en este punto se relacionará directamente con el porcentaje del presupuesto municipal que perciba el área de RRH.

f) Democratización: este último indicador incluye dos variables: la participación ciudadana y la comunicación. Es de gran importancia ya que como mencionan Costamagna y Foglia, el escenario local es en el siglo XXI donde “se pone a prueba la mejora de los mecanismos de articulación de la democracia como principio ordenador de nuestras sociedades” (2011:6). En este sentido, la participación de la sociedad civil y la comunicación e información de las actividades del gobierno son fundamentales. Su cumplimiento se ve en nuestros días facilitado tanto por la democratización de los sistemas políticos como por la descentralización de muchas funciones

del Estado Nacional. Esto permite una proximidad que, a su vez, trae aparejado un mayor control por parte del ciudadano y una necesidad de mayor transparencia por parte del gobierno. En el caso de las actividades de internacionalización de las ciudades, un fenómeno relativamente nuevo y no incorporado en muchas localidades, es el fortalecimiento de la comunicación para reforzar la idea de que la internacionalización motiva al desarrollo, al igual que en los gobiernos regionales o provinciales. Los tres niveles de la participación ciudadana son los siguientes:

- Nivel alto: la sociedad civil cuenta en el gobierno local con un referente para solicitar asesoramiento o incorporación a los proyectos de RRII y está informada de las acciones de internacionalización del gobierno;
- Nivel medio: la sociedad civil tiene la posibilidad de participar activamente en las RRII, pero la información no es completa y los canales de comunicación no están aceitados;
- Nivel bajo: se limita la posibilidad de participación.

En cuanto a la comunicación, se habla de:

- Nivel alto: cuando existe una estrategia de comunicación específica del área de RRII y periódica;
- Nivel medio: cuando no hay una estrategia ni se comunica periódicamente sino que la comunicación es esporádica;
- Nivel bajo: cuando está desorganizada y muchas veces se pasan por alto algunos hechos y no se informa a la sociedad.

En segundo lugar, la variable restante analizada fue la práctica, es decir, el desarrollo propiamente dicho de las RRII, ya que se consideró que el hecho de contar con una alta institucionalización no significaba puntualmente que el dinamismo en las políticas de RRII sea fuerte o suficiente para lograr una alta internacionalización. Se analizaron en este

sentido los siguientes indicadores³⁵: a) “Relaciones bilaterales”; b) “Relaciones multilaterales”; c) “Reconocimiento internacional” y d) “Promoción internacional”. En este caso, no se marcó un parámetro de medición para la clasificación en Alto, Medio o Bajo, sino que se analizó la cantidad, comparando a las ciudades entre sí, teniendo en cuenta las posibilidades de cada localidad y también su experiencia.

a) Relaciones bilaterales: se trata de vínculos que mantienen los gobiernos con otros actores del escenario internacional, ya sea con sus homólogos, con otros niveles de gobierno o con sus funcionarios. Pueden darse a través de:

- Convenios: programas o proyectos de diversa naturaleza (económicos, técnicos, de cooperación, etc) que se pueden realizar a largo o a corto plazo con la intención de cumplir un objetivo determinado.

- Hermanamientos: forma más tradicional de vinculación que establecen las ciudades. “A través de ellos se han establecido relaciones de amistad entre dos ciudades o regiones, sentando vínculos institucionales entre los gobiernos, promoviendo el acercamiento entre sus respectivas comunidades, los intercambios culturales y el apoyo para proyectos de desarrollo” (Zapata Garesché, 2007:104). Los hermanamientos generan vínculos que perduran en el tiempo pero no siempre se mantienen activos. Lo ideal sería que puedan generarse puntos de acción periódicos en base a las estrategias de las ciudades hermanadas.

- Intercambios: estudiantiles o profesionales, generalmente no se encuadran dentro de las relaciones bilaterales. Sin embargo, en este trabajo fueron considerados en esta categoría porque surgieron a partir de vínculos que generaron los gobiernos locales, ya sea con un homólogo o con otro actor y muchas veces

³⁵ Los autores han clasificado de diversas formas todas las actividades internacionales que llevan o que pueden llevar a cabo las ciudades. Para este trabajo se elaboró esta clasificación que simplifica el análisis e incorporan en las cuatro variables todos los indicadores estudiados.

mediante la firma de algún convenio. Las visitas pueden ser prolongadas o no, pero siempre generan un enriquecimiento en cuanto a experiencia y conocimiento, no sólo de la ciudad o región sino también de la cultura del lugar y pueden ser el puntapié inicial para futuros proyectos.

b) Relaciones multilaterales: vínculos que establecen los actores sub-nacionales con dos o más actores. Pueden darse a través de:

- Convenios: vínculos (programas, proyectos) con organismos internacionales que buscan acercarse a las entidades sub-nacionales con la finalidad de recabar información de primera mano para destinar la ayuda que éstos proveen. Es política de las organizaciones universales como las Naciones Unidas o el Banco Interamericano de Desarrollo, otorgar la ayuda destinada a la cooperación al desarrollo a los gobiernos locales, pues se presenta un mejor direccionamiento de la misma y es más factible observar si se presentaron resultados positivos o no (Cusipuma Frisancho, 2010:13).

- Participación en redes: se considera un ámbito de intercambio multilateral porque mediante estas redes, asociaciones o foros, los gobiernos se relacionan con dos o más actores. En el marco del desarrollo de la cooperación descentralizada, se han ido conformando redes integradas por distintas ciudades o regiones del globo que muchas veces comparten, no sólo características similares sino problemas o conflictos en su interior y hasta objetivos comunes y las cuales no necesariamente se encuentran en un espacio geográfico cercano. Se trata según Zapata Garesché (2007) de la forma de cooperación descentralizada directa que ha adquirido más importancia en los últimos años debido a que, a diferencia de los acuerdos bilaterales y los hermanamientos, las redes cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo así como capacidad de adaptación y mayor impacto. “El interés de constituir estas redes más allá de la cooperación, (...) es el de construir espacios que le den

mayor relevancia a sus propuestas en el ámbito internacional” (Cusipuma Frisancho, 2010:12) ya que es más fácil instalar un tema en la agenda desde la unión de varios actores con el mismo deseo que si lo hace cada gobierno local individualmente.

Si bien las redes están en su mayoría conformadas por gobiernos locales, también existen redes de gobiernos regionales, como la “Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible” —nrg4SD— o la “Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales” —UCLG.

c) Reconocimiento internacional: en el caso de las ciudades, se han convertido en receptoras de diversas menciones a nivel internacional respecto de su labor en determinadas áreas. Esto demuestra que tanto el gobierno local como el regional que la contiene, se han esmerado en el desarrollo de alguna temática específica y han logrado ser un referente. Un gobierno regional puede medir este indicador en relación a sí mismo o a la cantidad de ciudades reconocidas internacionalmente que se encuentren en su territorio.

d) Finalmente, la Promoción internacional es observable por medio de:

i) Políticas desde el gobierno: todas las acciones internacionales que llevan a cabo las ciudades o provincias contribuyen directa o indirectamente a su promoción en el exterior (desde mantener relaciones bilaterales hasta formar parte de redes u organizar eventos que atraigan público extranjero). El Estado debe ser promotor de su territorio desarrollando una imagen fuerte y positiva que atraiga turistas, visitantes, congresistas, profesionales, inversores, artistas, etc. Esta oferta no tiene por qué ser financiada, ejecutada o gestionada en su totalidad por el gobierno (...). El rol promotor es precisamente crear las condiciones que faciliten su realización por agentes públicos o privados (vía planeamiento, campañas políticas, compensaciones económicas, etc.) (Borja y Castells, 1998:153).

ii) Participación de eventos: debido a la interconexión cada vez mayor del escenario global, son comunes los eventos que incluyen la participación de actores de diversas nacionalidades. La participación ya sea como invitado o como organizador, ayuda a la promoción y al reconocimiento por parte de otros actores. El hecho de ser invitado genera una posición internacional, y es un reconocimiento por parte de los organizadores de un evento, a quienes les interesa que determinado gobierno esté presente. Por otro lado, el hecho de ser organizador le da a la ciudad un *status* mayor, por la recepción de invitados quienes tienen la oportunidad de conocer el territorio, sus servicios, su infraestructura, su cultura, etc.

iii) Visitas oficiales: se relacionan con el punto anterior. El hecho de tener invitados ayuda también a la promoción, genera lazos amigables y vínculos. Asimismo, el hecho de enviar funcionarios a otras localidades produce el mismo efecto.

3. LA TEORÍA APLICADA A CASOS DE ESTUDIO

A continuación se detallarán los resultados obtenidos sobre el nivel de internacionalización en el período 2007 a 2013 —dividido, a su vez, en dos sub etapas que coinciden con los períodos electorales: 2007 a 2011 y de 2011 a 2013—, de cuatro ciudades de la provincia de Santa Fe: a) Sunchales; b) Rafaela; c) Santa Fe y d) Rosario.

a) De las ciudades analizadas, Sunchales es la más pequeña en cuanto a tamaño y población, con aproximadamente 24.000 habitantes; y es una localidad agroindustrial ubicada en la cuenca lechera más importante de América Latina.

En 2011 se formalizó un área específica para dar impulso a las actividades internacionales, si bien su relación con el mundo, en términos generales, se dio en los años previos al período analizado.

Es notable la diferencia en relación a las RRII entre ambos intervalos analizados. De 2007 a 2011 la gestión municipal no tuvo como eje en sus actividades el desarrollo de la proyección internacional por lo que no contaba con un sector en el organigrama, ni funcionarios que se dediquen

específicamente a estas tareas, ni con un marco legal que regularice más que los hermanamientos, los cuales se concretaban con muy poca frecuencia. Tampoco había objetivos ni un planeamiento de acción local definido en este ámbito. Esto no quiere decir que la ciudad no haya tenido ningún vínculo con el exterior, ya que para esa fecha se habían firmado dos hermanamientos, se habían recibido algunas visitas internacionales, algunas empresas habían participado en ferias comerciales y realizaban negocios con el exterior. Sin embargo, el rol del municipio se calificó como pasivo o facilitador³⁶, es decir, limitado a apoyar y acompañar las actividades internacionales impulsadas por actores de la sociedad civil que, por no formar parte de una planificación, resultaban esporádicas, informales y sin objetivos. Más allá de esto, se destacó que las empresas, entidades o instituciones de la ciudad tenían libertad y capacidad para establecer vínculos internacionales (y así lo hicieron), como por ejemplo comercializar, promover la firma de hermanamientos, etc. Se observaba internacionalización pero con un nivel de institucionalización “Nulo”.

En el segundo sub período, se observó un mayor esfuerzo institucional. Respondiendo a esto, no sólo se creó un área específica donde trabajó una persona capacitada con dedicación exclusiva, sino que se estableció una planificación con objetivos y se empezó a destinar a dichas acciones un porcentaje del presupuesto que percibía la Secretaría de Desarrollo Económico, Cooperativismo e Internacionalización. Sunchales pasó de un nivel de institucionalización “Nulo” a uno “Medio”, representado específicamente por los indicadores: Organigrama, Legalidad, Planeamiento y la Democratización. Sin embargo, dos indicadores se mantuvieron bajos: Personal y Presupuesto.

Respecto al nivel de desarrollo de las RRII, en la comparación de ambos subperíodos, se observa una mayor intención de internacionalizar la ciudad en el segundo, acompañada de la institucionalización gestada en esos

³⁶ Término utilizado por el Lic. Federico Trebucq, encargado de Investigación y Desarrollo de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales de la Provincia de Córdoba, haciendo referencia al gobierno contrario al actor que promueve desde su seno las acciones internacionales.

años, significativa para las relativamente pocas actividades internacionales de la ciudad. Se fomentó el fortalecimiento de los vínculos bilaterales existentes, no obstante en el análisis que se hizo de la realidad, no se vio plasmado en la firma de nuevos convenios o intercambios. Lo que sí obtuvo frutos, fue el esfuerzo del Municipio por relacionarse con “Friuli nel Mond”, que decantó en la concreción de un intercambio estudiantil de seis alumnos. Esto mantuvo los vínculos bilaterales en un nivel “Bajo”.

Por otro lado, si bien no hubo acuerdos con organismos multilaterales en el segundo período como sí los hubo en el primero, se tomó participación en redes de ciudades, siendo Mercosur e Intermuni las más importantes, aunque esta última no estuvo activa mucho tiempo por lo que dejó también a este indicador en un nivel “Bajo”.

Aunque no ha sido premiada, se implementaron políticas de promoción en el segundo subperíodo, como el fomento de diversos contactos internacionales y una estrategia de motivación a las empresas locales para que participaran en ferias y rondas de comercio. Se tuvo además una participación más activa en eventos internacionales (especialmente ferias comerciales) y se colaboró en la organización de un evento en Rafaela. Por último, se realizaron y recibieron más visitas internacionales en los dos años del segundo subperíodo que en los cuatro del primero. Esto elevó el indicador Promoción a un nivel “Medio”.

En cuanto al desarrollo, entonces, Sunchales presentó un nivel “Bajo” durante todo el período analizado —a pesar de haber logrado en el segundo subperíodo una promoción Media— ya que los vínculos tanto bilaterales como multilaterales fueron débiles y el reconocimiento que tuvo en el exterior “Nulo”.

b) Rafaela, ubicada en el centro oeste de la provincia, cuenta con una población de 92.945 habitantes. A partir de la aplicación a nivel nacional de las políticas neoliberales de los ‘90, la ciudad modernizó su aparato institucional estatal poniendo en su agenda cuestiones relacionadas con la internacionalización, entre otras. Así, en el marco de la Secretaría de Programación Económica, en 1994 se creó el Área de Internacionalización.

“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 comenzaron a fijar lineamientos estratégicos a fin de establecer lazos con el exterior”. Sin embargo, según analizaron Aquilino y Santori (2010:14), “la internacionalización es pensada, en esta etapa incipiente de la creación de la Secretaría de Programación Económica, como una herramienta vinculada a trabajar fundamentalmente desde la óptica comercial, teniendo una visión reducida de las relaciones internacionales”.

En líneas generales no hubo mayores diferencias entre los subperíodos analizados, lo cual puede deberse a que la segunda gestión no fue analizada en su totalidad, sino que sólo se registraron las acciones de los dos primeros años dado el recorte temporal del presente capítulo.

En todo el período, el espacio dedicado a las RRII formó parte de una Secretaría compartida con otras áreas, es decir que no era específica. En el segundo subperíodo una persona trabajaba allí, lo que se consideró un número bajo en relación a la cantidad de habitantes de la localidad (y también a la cantidad de actividades). Sunchales, con 24.000 habitantes tenía a una persona trabajando y Rafaela con más del doble de habitantes también. Sin embargo, es importante aclarar que esta persona estaba capacitada en la materia. En el aspecto normativo legal, en todo el período no se ha formalizado más que la ordenanza que determina el accionar de las secretarías en general o el marco en el que se desarrollarán los hermanamientos. Tampoco hubo un planeamiento estratégico específico la materia, sino que las acciones se enmarcaban dentro de uno de los puntos generales de la Agenda Estratégica de Rafaela, que no detallaba un accionar particular en el plano internacional.

Una diferencia importante se vio en el presupuesto: mientras que en el primer momento sólo se destinaba un porcentaje a la Secretaría en general, en el segundo, se discriminaba un porcentaje para el Departamento de RRII específicamente. Esto aportó a una mayor institucionalización —por la seguridad de que esos fondos serían destinados a las acciones

internacionales y no a otras actividades de la Secretaría—, y elevó de una categoría “Baja” a una “Media”.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, en el primer subperíodo se manifestó principalmente la participación de empresas dejando entrever el perfil económico de los vínculos internacionales. Con respecto a la comunicación, se notó un esfuerzo constante por promocionar y comunicar a la sociedad las acciones que se realizaron en el área, sin embargo, comparando con otras ciudades, no es tanta la información que se encontró disponible.

Rafaela mantuvo entonces un nivel “Medio” de institucionalización determinado específicamente por la posición en el indicador Organigrama, el Marco Legal, el Presupuesto y la Democratización. Registraron un valor “Bajo”, el número de personal al ser mínimo y Planeamiento al no existir una planificación específica del área.

Se destacó el empuje que el gobierno de la ciudad dio especialmente en el primer subperíodo a los acuerdos bilaterales, demostrando su intención de mantener los lazos existentes activos y haciendo partícipes a actores de la sociedad civil que se beneficiaron con los intercambios tanto estudiantiles como laborales. Esto catalogó como “Altas” las relaciones bilaterales. Además se sumó en el segundo subperíodo un hermanamiento con una nueva ciudad, paralelamente a los intercambios estudiantiles que continuaron y se produjo un intercambio profesional. De todos modos, no hubo nuevos convenios o acuerdos bilaterales, lo que lo hizo descender a un nivel “Medio” este indicador. Si se analiza el período completo, las relaciones bilaterales de Rafaela se consideraron “Altas”, por el efecto prolongado que tienen los acuerdos bilaterales firmados en el primer subperíodo.

También hubo un descenso de categoría en cuanto a las relaciones multilaterales, ya que en el primer subperíodo, además de haber participado en un Programa del BID- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), participó en cuatro foros o redes de ciudades, mientras que en el segundo no hubo acuerdos ni participación en programas y sólo tomó parte en dos redes. Al respecto, se pasó de un nivel “Medio” a “Bajo”.

En relación con el reconocimiento internacional, recibió dos premios internacionales (uno en cada subperíodo), manteniéndose en una categoría “Baja”.

Por último, en torno a la promoción, el fuerte de esta ciudad es la organización y participación en eventos internacionales, más que la formación de las políticas públicas. Las visitas también se mantuvieron constantes. Este nivel se considera “Medio” por la carencia de políticas de promoción.

Como vimos, en el primer tramo, la institucionalización de sus RRII se consideró en nivel medio y su desarrollo, a pesar de haber disminuido el número de actividades registradas en el segundo subperíodo, fue muy amplio y sobre todo diversificado, dejando atrás la suposición previa de que el desarrollo internacional de Rafaela tenía una impronta meramente económica y comercial. Por último, es importante sumar que la localidad cuenta con experiencia por ser una de las ciudades pioneras en el país en desarrollar esta área del gobierno local. Teniendo en consideración todo el período analizado se catalogó a las RRII de Rafaela en un nivel “Medio”.

c) En el caso de Santa Fe, ciudad con una población de 391.231 habitantes según el censo 2010, se contó con un trabajo previo como antecedente, realizado por un equipo de investigación dirigido por Roberto Miranda. Este análisis hacía referencia a que antes de ese año el gobierno local había realizado actividades internacionales, como la firma de hermanamientos, la adhesión a Mercociudades y la participación del programa PAGUS³⁷ sobre cuestiones patrimoniales, pero que eran inconsistentes y aisladas, debido a la ausencia de estructuras y funciones específicas en la organización estatal del municipio y a la ausencia de una agenda externa para la ciudad. Asimismo, identificaron que fue

³⁷ El Programa de Asistencia y Gestión Urbana Sostenible (PAGUS), es una iniciativa OCR (Operación Cuadro Regional) presentada en este caso por la Región de Umbría (Italia) a la Comisión Europea, en el marco del programa INTERREG III C. PAGUS tiene como objetivo principal favorecer el desarrollo y conservación sostenible de los centros históricos europeos de pequeño y mediano tamaño, mediante intervenciones integradas de recuperación de patrimonio edificado, acciones de mejora de la accesibilidad física y movilidad de personas y bienes, y la puesta en marcha mediante la tecnología informática de servicios avanzados de información y asistencia a los ciudadanos.

principalmente el gobierno provincial el que impulsó dichas acciones internacionales.

“[E]l comercio exterior y las vinculaciones internacionales de la ciudad de Santa Fe, prácticamente fueron dominadas por el Estado provincial que obró como interlocutor válido de los actores no estatales locales para la promoción de sus productos y para destrabar escollos legales y administrativos, sobre todo ante dependencias nacionales y agentes privados” (Miranda, 2007:118).

Su conclusión fue que Santa Fe como ciudad estaba vinculada con el mundo, pero los protagonistas eran actores no estatales locales, quienes recibían todo el beneficio de estos vínculos, y no así la propia ciudad. Esta localidad inició la institucionalización de las RRII en 2010 con la presentación de un Programa de RRII y terminó su formalización con la creación de la Agencia de Cooperación, Inversiones y Comercio Exterior (ACICE) en 2011.

En el primer subperíodo la institucionalización de las RRII fue “Baja”. Comenzó con una institucionalización “Nula” ya que las RRII eran aisladas sin un área específica en el organigrama, pero el panorama cambió con la creación, a principios de 2011, del Programa de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Se avanzó así en la institucionalización, generando un área dentro de una Secretaría, si bien no contaba con presupuesto propio ni lineamientos de trabajo y aún no incluía la participación de la sociedad civil. En este sentido, la institucionalización del primer período se caracterizó como “Baja”.

Recién en 2011 se creó la ACICE en un proceso que formalizó a las RRII y elevó la categoría a “Media”. El personal dedicado fue bajo en cuanto al número y en relación a la cantidad de habitantes, pero estaba capacitado en la materia y el presupuesto aumentó de manera significativa de 2012 a 2013, por lo que ambos indicadores se categorizaron como “Medio”.

Respecto al marco normativo, una ordenanza creó la Agencia e incorporó los objetivos específicos de la misma en un planeamiento a largo plazo. Se detallaban además los objetivos del área y los lineamientos de trabajo y las actividades. Esta estructuración del trabajo le dio un marco formal a las actividades y lo ubicó en una categoría “Alta”.

Se hizo especial hincapié desde el municipio en la difusión de estas actividades, aunque en cuanto a la participación de la sociedad civil no hubo modificaciones: no porque ésta no haya tenido la posibilidad de participar, sino porque ya la tenía anteriormente. En este aspecto la categoría se mantuvo “Alta”.

La institucionalización de las RRII de Santa Fe dio un salto cualitativo logrando, en el segundo sub período, una calificación “Media-Alta”, a pesar de haber comenzado siendo “Nula” en el primero. Esto refleja que desde el gobierno local se tomó conciencia de la importancia de estas actividades y en poco tiempo se logró desarrollar un importante nivel de institucionalización. Mediante la creación de la ACECI se le dio relevancia al área y se impulsaron vínculos comerciales en beneficio de las empresas. En todo el período la ciudad mantuvo vínculos bilaterales, aún en la primera etapa cuando la institucionalización era “Baja”.

Respecto a las relaciones multilaterales, se registró un acuerdo y la participación en Mercociudades, lo que catalogó como “Bajo” este rubro, a pesar de que en Mercociudades haya logrado un reconocimiento importante y una activa participación. De igual manera, en relación al reconocimiento internacional la categoría fue “Baja” ya que además de aquél reconocimiento, sólo recibió dos premio internacionales. En cuanto a la promoción, Santa Fe ha dedicado importantes esfuerzos, lo que lo catalogó como “Alto”.

Finalmente, la ciudad se posicionó en un nivel “Medio” de internacionalización, alcanzando altos niveles de vínculos bilaterales y promoción internacional (aunque enfocado casi exclusivamente en el ámbito comercial y económico), pero bajos en vínculos multilaterales y reconocimiento exterior.

d) La localidad de Rosario es la ciudad más grande. Con 1.198.528 de habitantes (según censo 2010) es la principal metrópolis (Región Metropolitana Rosario) de una de las zonas agrarias más productivas de Argentina y está ubicada al sur de la provincia, lo cual presenta importantes ventajas estratégicas y de comunicación. Esta ciudad sufría en la década del 90 las consecuencias estructurales por la implementación de las políticas neoliberales. Era considerada “la ciudad del desempleo”, donde según explica Dusso (2008) no sólo había caído la demanda laboral sino que se había acrecentado la marginalidad social, bajado el financiamiento para el desarrollo productivo local y se percibían dificultades para atraer y retener inversiones.

Rosario reconoció entonces su rol como ciudad y luego de incorporarse como miembro pleno del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), comenzó los primeros estudios tendientes a impulsar un Plan Estratégico reconociendo al accionar internacional como una herramienta para encontrar soluciones innovadoras a los problemas del municipio (2008). La creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales en 1992 fue entonces una decisión que buscó utilizar a las RRII como herramienta, y constituir las en una política de Estado coherente y sostenida en el tiempo.

De las ciudades estudiadas, Rosario es la que presenta una institucionalización más completa. La Dirección mencionada ya existía antes del período analizado. Dentro del intervalo temporal en cuestión, se incrementaron los recursos humanos, pero el presupuesto siguió igual, aunque contaba con el aporte monetario de algunos convenios internacionales y tenía un *newsletter* como instrumento para difundir el trabajo realizado en esta área. En este sentido, mantuvo un nivel “Alto” de institucionalización en ambos períodos.

Respecto al desarrollo, sus RRII eran de larga data. La ciudad desarrolló un amplio espectro de características que la distinguieron y se consolidó como el centro económico y cultural más grande del interior del país. Se observó una continuidad en ambos períodos que respondió a un

mecanismo ya aceitado del manejo de las RRII. La ciudad se internacionalizó mucho antes que el resto de las estudiadas y por ende contaba con la experiencia, respondiendo al objetivo del gobierno de posicionarla en el mundo. La internacionalización de Rosario se midió como “Alta”, entendiendo que utilizó el desarrollo de las RRII como una herramienta para generar beneficios locales y no como un fin en sí mismo. El crecimiento logrado, el desarrollo de la productividad y la modernización, la describen como metrópolis y polo de producción, y la llevaron a ser reconocida internacionalmente. Gracias a esto, la ciudad tiene años de experiencia en el desarrollo de vínculos internacionales y se ha preparado constantemente no sólo para generar vínculos con el exterior sino para ser receptora de diversos eventos internacionales.

Respeto al período analizado, en relaciones bilaterales es la ciudad que más cantidad de hermanamientos ha firmado de las estudiadas pero sólo hay un acuerdo bilateral registrado y ningún intercambio estudiantil o profesional, lo que la posiciona en un nivel “Medio” debido a que le dio una preeminencia casi exclusiva a los hermanamientos. Esto se compensa con la cantidad de acuerdos multilaterales que mantenía y con la participación en foros o redes de ciudades. El número es muy elevado, y ello la posicionó en una categoría “Alta”. No presentó mayores ventajas en ese período respecto a los reconocimientos internacionales ya que sólo recibió un premio en cada subperíodo, lo que se cataloga como “Bajo”. Por último, respecto a la promoción, si bien no se registraron políticas específicas, contó con importantes políticas de promoción, además de ser la ciudad que más visitas oficiales recibió, por su relevancia internacional.

Se calificó como “Alto” el rubro del desarrollo, donde hubo una fuerte prevalencia de acuerdos multilaterales (especialmente en la participación de foros y redes sobre temas que van desde educación y pobreza hasta instancias como las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos –CGLU– o las Cumbres Mundiales de Líderes locales) y políticas de promoción, un desarrollo “Medio” de vínculos bilaterales (aunque presenta el

mayor número de hermanamientos) y un “Bajo” nivel de reconocimiento internacional en cuanto a la recepción de premios.

4. UTILIDAD DE LA HERRAMIENTA

Los resultados arrojados en la tesis de referencia sirvieron para obtener información acerca de la internacionalización de cuatro ciudades de la provincia de Santa Fe. Esto se logró, tomando como herramientas de análisis dos variables con sus respectivos indicadores y, midiendo, tanto cuantitativa como cualitativamente el nivel de desarrollo.

La utilidad de esta herramienta estará signada por quien la use, pero mediciones como las que se han hecho en este capítulo sirven para conocer el estado de internacionalización de los AGNC, hacer comparaciones, proponer cambios, mejoras o nuevas estrategias. Si bien el análisis se basó en gobiernos locales, puede trasladarse a gobiernos regionales (provinciales), y ser útil para evaluar las políticas implementadas y definir nuevas.

Por otra parte, la política internacional de un gobierno provincial se vincula con las políticas de apoyo a la internacionalización de las localidades que se encuentran contenidas en su territorio. De esta manera, se puede analizar así, qué ciudades tienen niveles bajos de internacionalización y potenciar sus capacidades con herramientas que colaboren en el fortalecimiento de los indicadores más débiles.

Como se dijo al principio, este método sirve para un diagnóstico inicial del nivel de internacionalización de un AGNC —necesario en toda proyección—, y en las conclusiones de su aplicación no debe perderse de vista el contexto en que se inserta, el cual incide de una manera muy importante en las decisiones de estos actores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquilino, N. y Santori, T. (2010) La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela. Rafaela, Santa Fe, Argentina: Cámara de Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región

- Borja, J. & Castells, M. (1998) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. España: Taurus
- Calvento, M. (2013) Dinámicas de inserción internacional: análisis empírico de la participación internacional de los estados subnacionales argentinos. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos. Paraná, Entre Ríos, Argentina.
- Costamagna, P. & Foglia, M. (2011) Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios. Programa de Competitividad territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe.
- Cusipuma Frisancho, J. R. (2010) Paradiplomacia: el posicionamiento de las entidades subnacionales en el escenario internacional. Jornadas de Relaciones Internacionales “Poderes emergentes: ¿Hacia nuevas formas de concertación Internacional?”. Área de Relaciones Internacionales – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado el 21 de enero de 2014 de <http://paradiplomacia.org/upload/downloads/1f9fe51cc2fe5b6bd4c1a3fd8e2bd109cusipuma-paradiplomacia-el-posicionamiento-de-las-entidades.pdf>
- Dusso, A. (2008). Tesis: “La cooperación descentralizada en la elaboración de la Agenda Local 21. Relevancia y alcances en la ciudad de Rosario”. Universidad Nacional de Rosario, ciudad de Rosario.
- 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.
- Gasser, A. (2014) Desde lo local hacia el mundo: Una aproximación a los vínculos internacionales de actores subnacionales de la provincia de santa fe. Santa Fe.
- Mina, M. S. y Flores, J. B. (2007), “La ciudad en la cooperación descentralizada pública. Una matriz de análisis” Premio de Investigación sobre Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

- Miranda, R. (2007). Diplomacia de ciudad. Situación y condiciones sobre la actividad internacional de Santa Fe. Revista Politikós, 8, 101-124.
- Zapata Garesché, E. D. (Ed.). (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Vol 1. Barcelona.

COMERCIO EXTERIOR Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA³⁸

Federico Trebucq y Leonardo Pizarro

³⁸ Este trabajo ha sido realizado en base al documento Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Córdoba, publicado bajo el Programa para la Internacionalización de Córdoba de la Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos.

1. INTRODUCCIÓN

En un contexto de interdependencia global caracterizado por el surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional y la progresiva disolución de los límites entre lo doméstico y lo externo, los Actores Gubernamentales No Centrales (AGNC) adquieren una renovada importancia como articuladores de complejos productivos y centros de innovación.

Desde una perspectiva histórica, los avances tecnológicos (desde la primera revolución industrial) fueron dando forma a un proceso integrador que estrecharon las relaciones sociales y productivas a nivel global. Durante las últimas décadas del siglo pasado y entrada el actual, los nuevos desarrollos en telecomunicaciones y transporte modificaron las relaciones entre el tiempo y el espacio, favoreciendo que las personas, los negocios y la información estén más vinculados que en ningún otro momento de la historia (Grieco e Ikenberry, 2003).

Esta realidad afecta al sistema internacional dejando como resultado una estructura dinámica de poder en donde las hegemonías se vuelven difusas; y un entorno complejo marcado por el surgimiento de nuevos actores que desafían el rol tradicional del Estado-nación, alterando el vínculo entre política y mercado y consecuentemente los paradigmas de desarrollo e integración global.

El surgimiento de empresas transnacionales hacia finales del siglo pasado, se constituye como una de las tendencias más destacadas del orden internacional. Esto dio origen a un proceso fragmentado de producción de bienes y servicios articulados en cadenas globales de valor, que transformó la matriz de comercio e inversiones en un fenómeno sistémico e integrado. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), esta modalidad representa el 80% de los intercambios anuales, logrando que el 28% de las exportaciones brutas mundiales sean insumos intermedios (UNCTAD, 2014).

Paralelamente a este proceso de reconfiguración del sistema productivo global, se advierte —como consecuencia de la tendencia globalizadora— una re-significación de los espacios locales en el escenario internacional. Este fenómeno está caracterizado por la relevancia del territorio y las ventajas locales en los procesos de acumulación y formación de capital, así como también por la instancia clave que representa en las políticas de desarrollo económico y social.

Ante este escenario, el mundo se muestra como una fuente de oportunidades y amenazas de la cual es imposible desvincularse. En este contexto, pensar el lugar que ocupa una provincia, no es solo un ejercicio de política internacional, sino que también implica un análisis de costos y beneficios para actores que exceden la esfera pública y que cada vez participan con mayor protagonismo de las relaciones internacionales.

Esta dinámica es entendida como un efecto del proceso de globalización que atomiza los espacios de poder, dando origen a múltiples instancias de toma de decisión en una amplia gama de posibilidades que van desde el desarrollo económico a la solución local de amenazas transnacionales.

La Provincia de Córdoba, a pesar de su ubicación mediterránea, manifiesta una destacada vinculación internacional. Por un lado, en el sector externo de su economía, dado que las exportaciones constituyen alrededor de un tercio del Producto Bruto Geográfico (PBG) y se posiciona como la tercera provincia exportadora del país. Y, por otro lado, en el relacionamiento de las instituciones locales, el gobierno de la Provincia aloja alrededor de 60 acuerdos internacionales en los últimos 20 años y las Universidades —públicas y privadas— mantienen estrechos vínculos que se confirman con abundantes programas de cooperación técnica, intercambios y actividades de extensión.

En un principio, la internacionalización de la Provincia estuvo motivada por la actividad del sector privado, especialmente con el emplazamiento de las terminales automotrices europeas y estadounidenses a mediados del siglo pasado y el auge del comercio exterior a partir de la

década del 80. No obstante, el gobierno provincial se incorporó a la actividad internacional como promotor de las exportaciones a partir de la consolidación del régimen democrático y la creciente tendencia de las fuerzas globalizadoras sobre los regímenes de libre comercio e inversión.

Las características de interdependencia del sistema internacional y la multiplicidad de vinculaciones entre actores cada vez más transnacionalizados, favorecieron que las funciones ejecutivas de áreas de gobierno excedan el marco tradicional impuesto por las fronteras nacionales, incorporando redes de trabajo articuladas globalmente o participando y promoviendo eventos de características internacionales. De esta manera, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, así como las carteras de educación y cultura, participan activamente de la internacionalización de la provincia.

Si bien existe una *expertise* destacada por parte del gobierno provincial en la formulación de políticas públicas y la acción internacional, y comparativamente con otras provincias se posiciona como una gestión ejemplar (Botto 2011, Castro y Saslavsky 2009, Iglesias 2008); las actividades internacionales llevadas a cabo por las distintas reparticiones del gobierno se formulan con escasa transversalidad en la planificación, dando origen a un conjunto asistemático de programas que persiguen objetivos particulares, haciendo de la gestión asociada un mecanismo *ad hoc*.

Esto se ve materializado en distintos espacios de gestión. En materia de comercio exterior es históricamente limitado el impacto que presentan las actividades de promoción de exportaciones en el total de las ventas, ya que la participación de pequeñas y medianas empresas —principales destinatarias de los programas de fomento— ronda estructuralmente el 4%. Sin embargo, no es un problema de la promoción, dado que la Agencia ProCórdoba desarrolla una destacada actividad, sino que está vinculado a factores estructurales del sistema productivo local.

Esto implica que las actividades de promoción no son suficientes para incrementar la participación de pequeñas y medianas empresas (PYMES), sino que deben incluir otras esferas en orden de desarrollar y potenciar ventajas dinámicas, es decir actividades que incorporen valor por concepto

de innovación y se encuentren establecidas mediante redes y complementariedades institucionales, que favorezcan la inserción en segmentos más complejos de las cadenas de valor, generando efectos sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la creación de empleo calificado (Ocampo, 2005).

Desde esta perspectiva, se precisa de un enfoque sistémico, que no sólo involucre en un trabajo conjunto a las distintas áreas de gobierno, sino también a los actores locales susceptibles de ser alcanzados por los efectos de las relaciones internacionales.

El problema que se identifica entonces, es la escasa coordinación en la formulación de políticas públicas en el proceso de internacionalización, puesto que, al no ser abordadas desde un enfoque integral, la toma de decisiones en un contexto globalizado pierde eficiencia, es decir se pierden oportunidades o se desaprovechan capacidades locales.

Nos encontramos en una situación de encrucijada, donde por una lado la gestión internacional del gobierno necesita dar un salto cualitativo en la coordinación de las políticas y en la participación del sector privado y la sociedad civil; y por el otro, el sistema internacional que se muestra como un fenómeno cambiante, exige una comprensión estratégica, que no puede ser entendida solo como una variable coyuntural, sino como un elemento inherente a la planificación de las actividades gubernamentales.

El abordaje de esta problemática debe pensarse desde una perspectiva superadora, traccionada a través de una visión de internacionalización comercial consensuada, que otorgue centralidad al vínculo entre la esfera doméstica e internacional.

En definitiva, el objetivo de este capítulo es exponer una propuesta de planificación coordinada de políticas públicas para la internacionalización comercial de la Provincia de Córdoba basada en la generación de ventajas competitivas dinámicas.

En términos teóricos, no existe una definición taxativa de internacionalización, tradicionalmente el concepto que se ha utilizado para pensar la participación de un Estado (nacional o provincial) y de sus

empresas a nivel mundial, es el equivalente a la “inserción internacional” que hace referencia a una dinámica proactiva en orden establecer acciones, ya sea desde el ámbito gubernamental o privado, que permitan penetrar mercados, atraer inversiones y hasta insertarse en los flujos de cooperación internacional.

No obstante, en este capítulo se busca dotar de mayor alcance al concepto de internacionalización y diferenciarlo de la inserción internacional. Esto implica que comprende no solo la dinámica proactiva de esta última, sino que también incorpora una dinámica reactiva, es decir aquellas acciones que surgen como respuesta a fenómenos o actividades originados externamente, que pueden influir en las relaciones sociales y de producción a nivel local, sin mediar causas internas.

Entonces, la internacionalización se define, no sólo como una expresión de deseo para formar parte del sistema mundial integrado, sino como el proceso de toma de decisiones en un contexto globalizado. Esta concepción implica dos consideraciones fundamentales:

- a) La necesidad de un pensamiento estratégico para la acción, al tener que evaluar oportunidades y amenazas de acuerdo a las propias capacidades, no solo para maximizar los beneficios de la gestión internacional, sino también para que el conjunto de relaciones sociales no se encuentre afectado por dinámicas externas.
- b) Se diluyen los límites entre la esfera doméstica e internacional, en donde la toma de decisiones para establecer un plan de acción necesariamente se compone de numerosos actores públicos y privados con intereses divergentes.

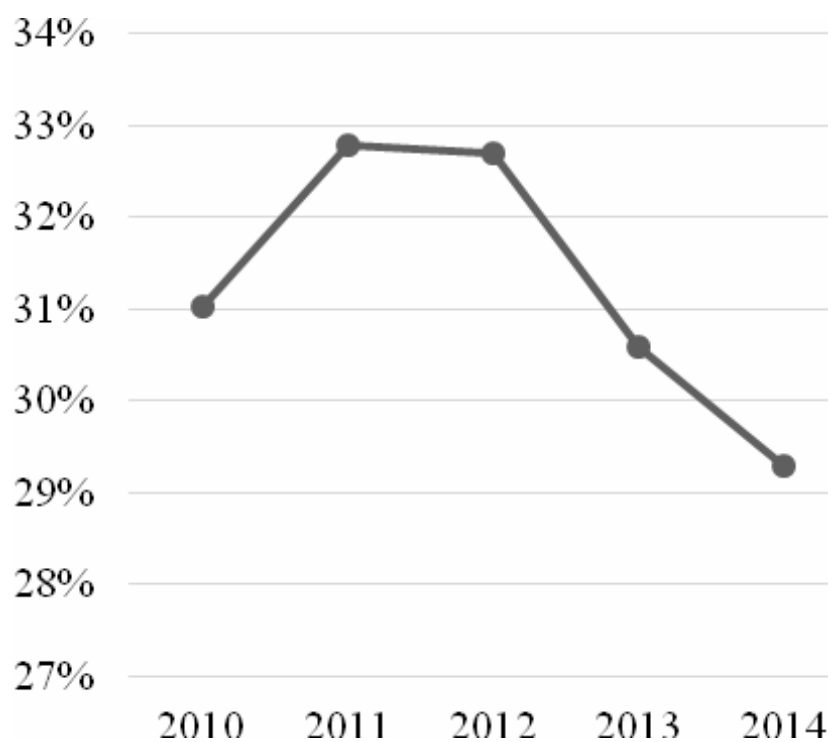
Es importante mencionar que el concepto de internacionalización establecido comprende una noción amplia y se extiende a campos que superan lo estrictamente económico como la cultura, la cooperación y la seguridad. No obstante, a los fines de este trabajo, el aporte se refiere al plano de las relaciones económicas internacionales, especialmente los aspectos vinculados al comercio exterior.

Para alcanzar el objetivo propuesto, el trabajo se articula en tres etapas. En la primera, se describe, a través del análisis de datos, la composición del comercio exterior de la Provincia de Córdoba. En la segunda etapa, se explica cómo se han desarrollado a través de los años, las políticas públicas orientadas a la promoción de exportaciones y el impacto que han tenido en el comercio exterior de la provincia. Por último, en la tercera sección se propone un diagnóstico de ventajas y desventajas de la situación actual, para proponer un “Sistema Coordinado de Gestión Internacional” que implica la toma de decisiones en un contexto globalizado que comprenda la dimensión doméstica e internacional en una misma planificación.

2. DIAGNÓSTICO EXPORTADOR DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Las exportaciones significan para Córdoba una porción importante de su economía, las cuales entre 2010 y 2014 promediaron el 31,78% del PBG. Comparativamente, en la Provincia de Buenos Aires esta *ratio* es menor (15% en promedio), mientras que en Santa Fe alcanza el 35%. Las provincias que muestran la relación más alta entre el producto y las exportaciones son Catamarca (65%) y Chubut (41%) y se caracterizan por un patrón productivo menos diversificado con predominancia de actividades extractivas.

Gráfico 1: Exportaciones de Córdoba como porcentaje de su PBG



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec.

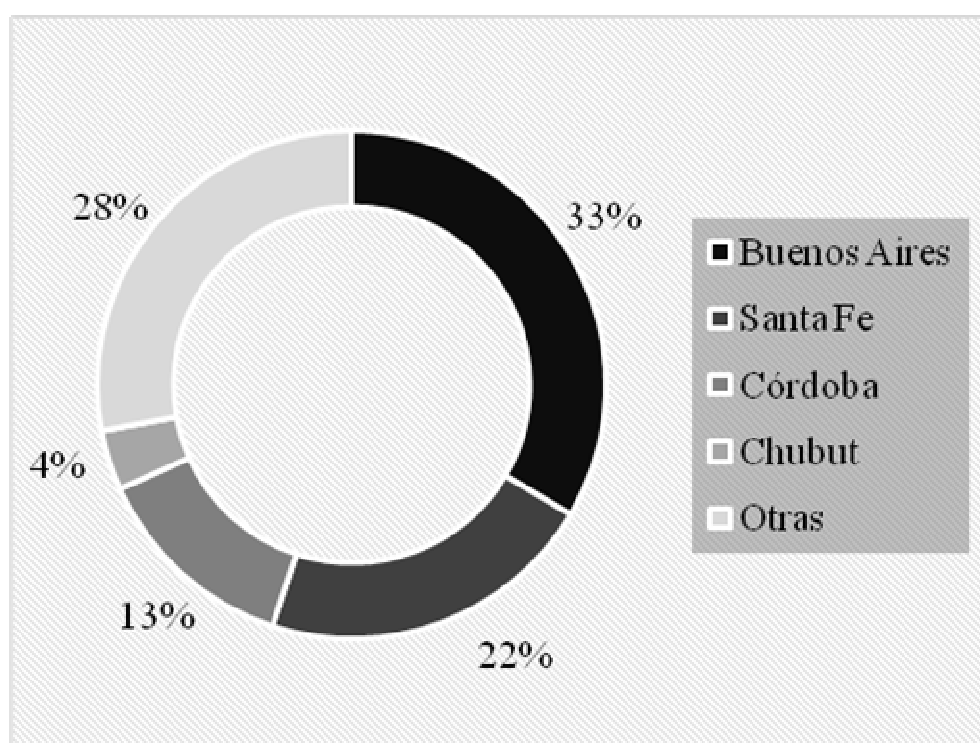
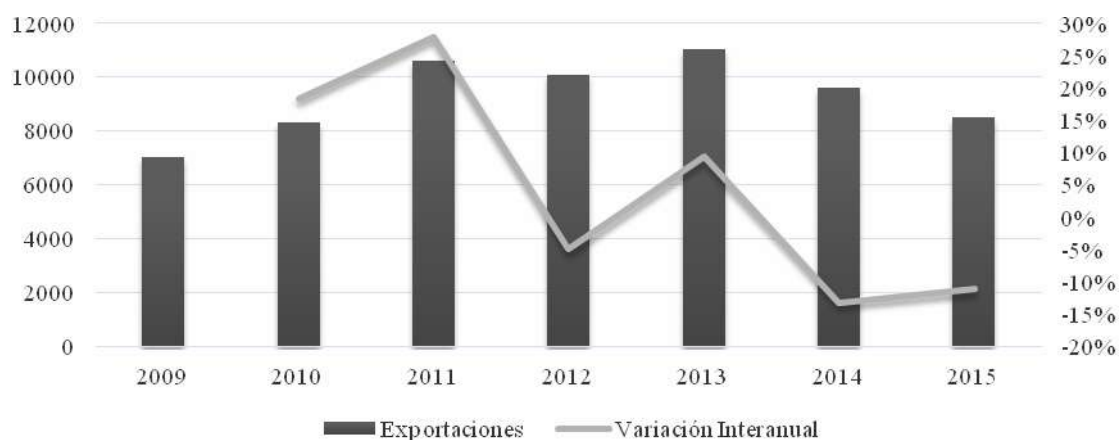


Gráfico 2: Promedio de la participación de cada provincia en las exportaciones nacionales

La participación de las exportaciones de Córdoba en el total nacional tiene un promedio anual del 13,23%, siendo tercera en ventas por detrás de Buenos Aires (33,52%) y Santa Fe (21,53%), que conjuntamente constituyen el 68,28% del total nacional.

Entre los años 2009 y 2015, Córdoba registró exportaciones acumuladas por más de 57 mil millones de dólares, con un promedio de 9.300 millones por año. El año record del período fue el 2013 con 11 mil millones.

Gráfico 3: Exportaciones de la Provincia de Córdoba en millones de dólares, y tasa de crecimiento de las exportaciones, entre 2009 y 2015

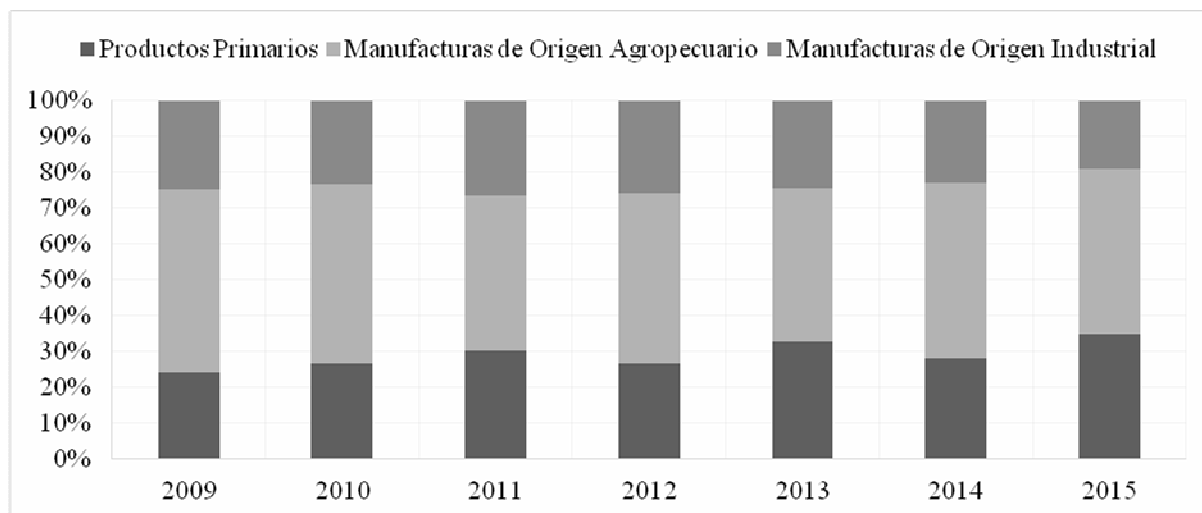


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indec.

La tasa de crecimiento de las exportaciones tuvo un comportamiento promedio del 3,21%. Para los años 2014 y 2015, la variación en las ventas con respecto al año anterior mostró una caída importante de aproximadamente el 15%.

En el mismo período, de acuerdo a la clasificación por grandes rubros, en la composición de las exportaciones se verifica una preeminencia de las manufacturas de origen agropecuario (MOA), con un 46%. En segundo lugar, se ubicaron las ventas de productos primarios (PP), con un 30% y finalmente las manufacturas de origen industrial (MOI) que promediaron un 24%.

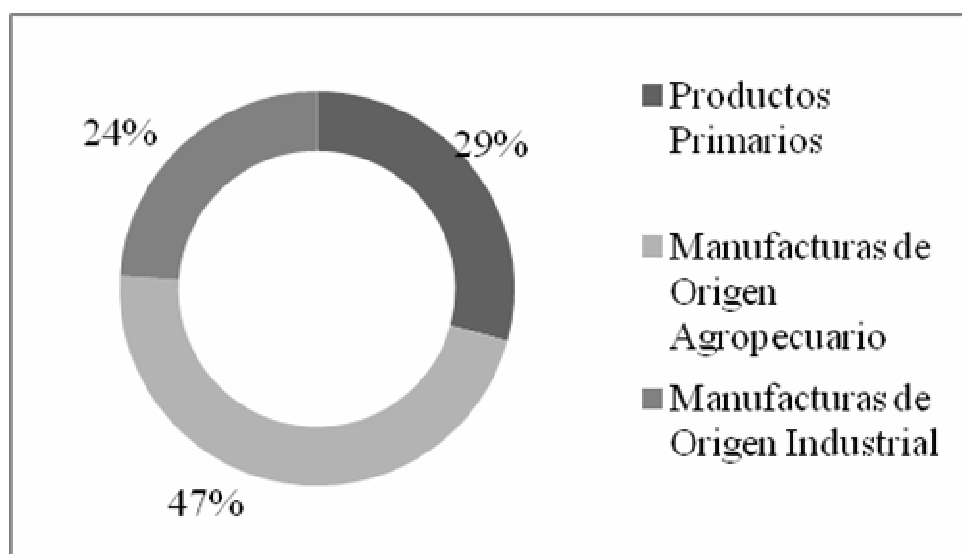
Gráfico 4: Exportaciones de Córdoba según grandes Rubros, entre 2009 y 2015 en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indec.

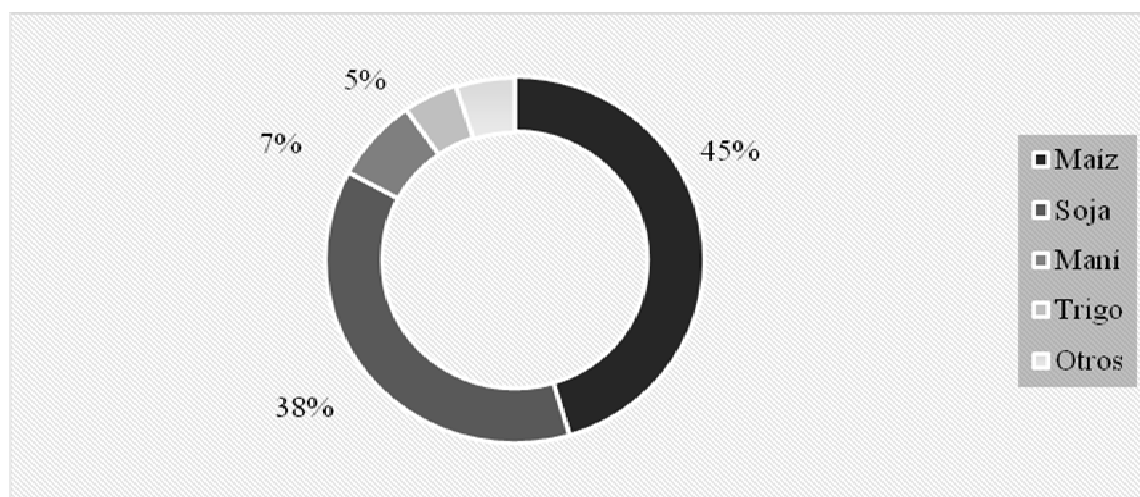
A nivel nacional, en el rubro de los productos primarios para este período, Córdoba ha sido la segunda provincia exportadora, con un 17,75% del total, por detrás de Buenos Aires y por encima de Santa Fe.

Gráfico 5: Exportaciones de Córdoba, según grandes rubros, entre 2009 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indec.

Gráfico 6: Distribución porcentual del total de las Exportaciones de Productos Primarios, entre 2009 y 2015



Dentro de los productos primarios, el maíz ocupa el primer lugar con un 45% del promedio de exportado, le sigue la soja con 38% y en tercer lugar el trigo con un 7% del total. Este comportamiento se explica por la caída de los dólares recibidos por la venta de soja, lo que provocó que porcentualmente, el maíz sea el principal producto primario exportado en este período.

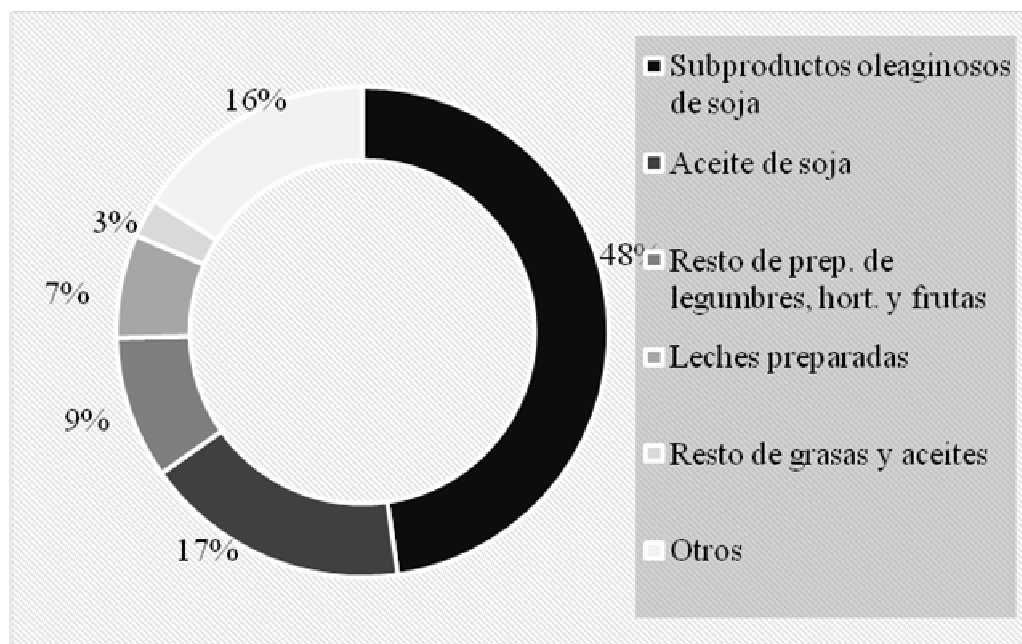
En las manufacturas de origen agropecuario existe una fuerte concentración en productos derivados de la soja. En primer lugar, se encuentran los subproductos oleaginosos de soja con una 48% del total, le sigue el aceite de soja, con un 17%. Entre estos dos productos se encuentra casi el 65% de las ventas de MOA.

En las exportaciones de MOA a nivel nacional, la Provincia de Córdoba en este período se ubicó en tercer lugar, con un promedio de 16,51% del total, por detrás de Santa Fe y Buenos Aires.

Entre estos no sólo se destacan los subproductos oleaginosos de soja (pellets), sino también la industria del maní. El Sector Agroindustrial Manisero (SAM) está radicado principalmente en Córdoba y exporta el 95% de la producción nacional. Los productos maniseros se encuentran protegidos por la denominación “Maní de Córdoba” a través de la Ley Provincial 10.094 sancionada en el año 2012, lo que garantiza que cumple con los estándares de calidad internacionales.

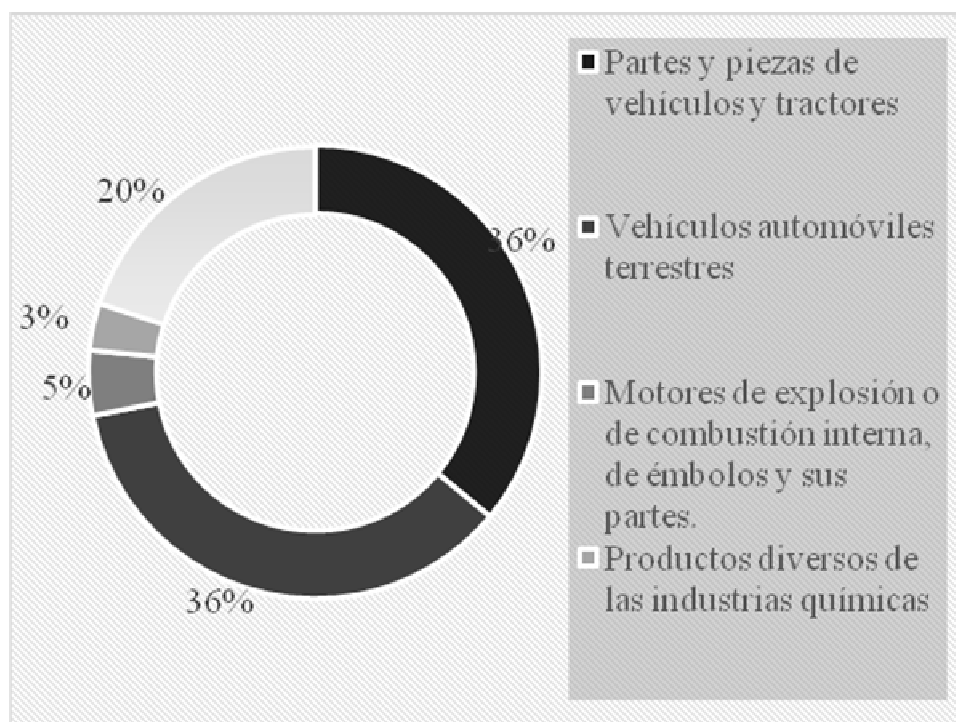
Entre 2009 y 2012, Córdoba fue el segundo exportador de maní de todo el mundo y en los años siguientes la producción decreció por factores climáticos y estacionales y perdió el lugar ante los Estados Unidos.

Gráfico 7: Exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario, en porcentajes entre 2009 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec.

Gráfico 8: Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial, entre 2009 y 2015 en porcentajes



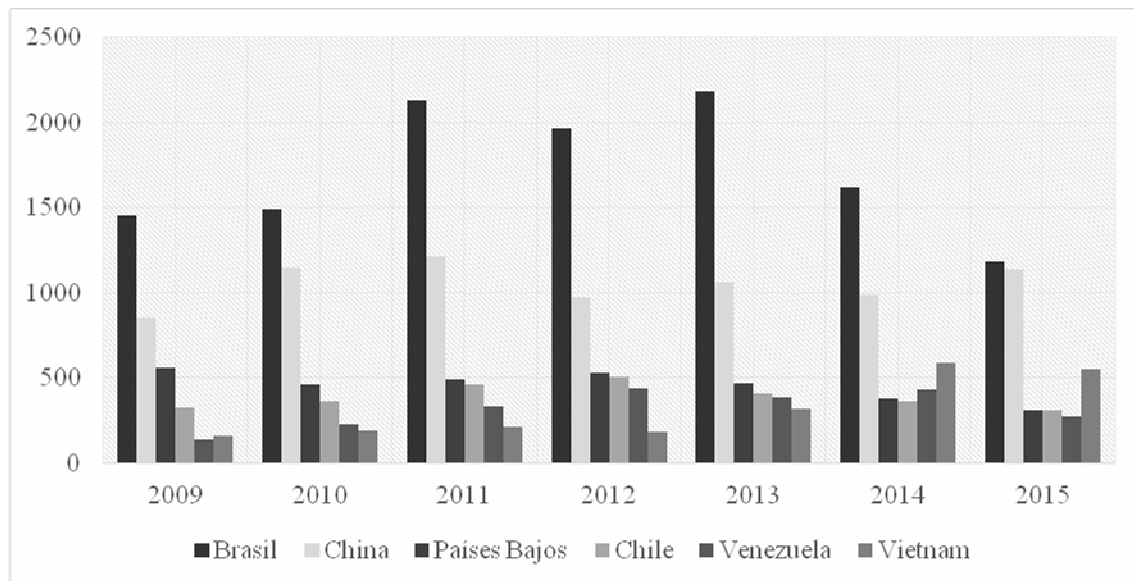
Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Indec.

Las manufacturas de origen industrial muestran una elevada concentración en la exportación de “vehículos automóviles terrestres” y “partes y piezas de vehículos y tractores”, que conjuntamente componen más del 72% de las exportaciones del rubro (unos 10.800 millones de dólares). Se exportan otros 62 productos industriales exportados que representan el 20% del total.

En este rubro, a nivel nacional la provincia también se encuentra tercera en promedio con un 9% del total exportado. Con excepción del año 2008 en el cual se ubicó en el segundo lugar.

La Provincia exporta más de 1500 productos, entre 2010 y 2015 seis de ellos, concentraron el 72% del total exportado. La evolución interanual de las exportaciones estos productos son un parámetro de las ventas provinciales.

Gráfico 9: Exportaciones de Córdoba a los principales países de destino, entre 2009 y 2015, en millones de dólares.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec.

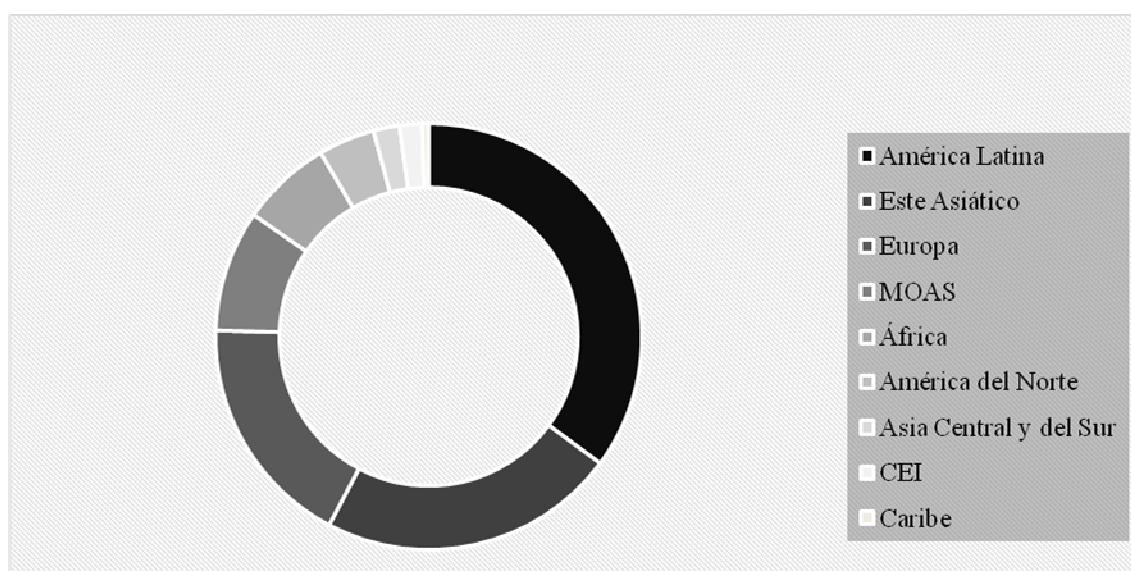
Desde la provincia se exportó a más de 190 destinos, exportaciones que están concentradas en un 48% en 6 destinos: Brasil (19%), China (12%), Países Bajos (5%) Chile (4,4%), Vietnam (3,83%) y Venezuela (3,81%).

Entre los años 2009 y 2015 se destinaron exportaciones acumuladas por encima de los 11.800 millones de dólares, sin embargo, luego de un pico en 2013 con exportaciones alrededor de 2.100 millones de dólares, se observa una pronunciada caída a partir del 2014 debido a una disminución en la demanda brasileña concordante con la crisis política y económica por la que atraviesa el país vecino. China, segundo destino en importancia, alcanzó su pico en 2008 con 1.328 millones de dólares. Finalizó el período superando los 1.000 millones anuales.

Uno de los destinos que más ha crecido en este período es Vietnam. A partir del año 2010, su participación en las ventas de bienes cordobeses ha aumentado de 193 millones a 550 millones, llegando en 2014 y 2015 a posicionarse como tercer destino de exportación en general, por detrás de Brasil y China. Por lo tanto, es fundamental prestar atención no sólo a qué productos y qué cantidades se exportan hacia Vietnam, sino a qué certificaciones y ventajas puede obtener las empresas provinciales si se intensifica la vinculación con este país.

En el caso de Países Bajos, entre 2009 y 2015 las exportaciones se compusieron principalmente de MOA, en más de un 95%. Además, se encuentran concentradas en muy pocos productos, entre los primeros cuatro significaron el 83%.

Gráfico 10: Distribución porcentual del total de las exportaciones de Córdoba, entre 2009 y 2015, clasificadas según regiones



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec.

Si se analiza los principales socios comerciales por regiones o bloques económicos, América Latina ocupa el primer lugar con el 35% de los envíos, la región es la principal compradora de MOI.

En segundo lugar, se ubica el Este Asiático con el 23%, este mercado es el predilecto de los productos primarios. Europa por su parte es el tercer bloque de destino con el 19% y es el principal comprador de MOA cordobesas.

Es para destacar la participación del Medio Oriente Ampliado³⁹, que alcanza el 9% del promedio exportado, con fuerte hincapié en productos vinculados a los recursos naturales. América del norte, África Subsahariana y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) participan con montos

³⁹

^s Medio Oriente Ampliado, comprende las regiones de Medio Oriente y norte de África.

alrededor del 3%. Finalmente, el Caribe corresponde a una porción pequeña que no supera el 0,5%.

Por último, en cuanto a la participación de PYMES en el total exportado, según datos de la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), las ventas oscilan entre 4,6% y 4,1% en el periodo 2009-2013. Asimismo, representan el 7% del total nacional de exportaciones de pequeñas y medianas empresas. Destacándose en la producción de alimentos y en el sector metalmecánico (CERA, 2014).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En este apartado se analiza el desarrollo de las políticas públicas para la promoción de exportaciones, que institucionalmente comenzó alrededor de los años 80, y su impacto en la internacionalización de la provincia.

La participación estatal en el proceso de internacionalización provincial se da a partir del acompañamiento a empresas en la inserción internacional y en la promoción de exportaciones. En materia institucional, durante el primer gobierno de Eduardo Angeloz (1983-1987), funcionó el Ministerio de Comercio Exterior con sede en la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC), no obstante, fue relegado de la agenda hasta desaparecer. Recién en 2001, a comienzos de la primera gobernación del Dr. José Manuel De la Sota, se creó la Agencia ProCórdoba, sociedad de economía mixta, en la que participa el sector empresarial, constituyendo el principal organismo de promoción de exportaciones.

En un sentido amplio, las relaciones internacionales del gobierno de la Provincia han evolucionado de manera descentralizada, es decir, que no ha existido una planificación para la internacionalización de Córdoba de manera integral, sino que es el resultado del desbordamiento sobre las fronteras nacionales de las funciones específicas de las distintas áreas de gobierno, que ha generado una estructura compleja de gestión y diferentes niveles de desempeño de acuerdo al área involucrada.

A pesar de esto, tradicionalmente la actividad que ha potenciado la internacionalización de la Provincia fue el comercio exterior. Si bien, esta

disciplina involucra tanto exportaciones como importaciones y mantiene vínculos estrechos con el flujo de inversión extranjera directa, en el campo institucional, fueron las exportaciones las que demandaron mayor participación del gobierno, especialmente bajo la figura de la promoción.

No obstante, las exigencias que plantea el comercio internacional en la actualidad exceden el marco de las actividades de fomento, entendidas como el apoyo a empresas para penetrar mercados externos, e involucra otras actividades a nivel gubernamental que atienden a cuestiones vinculadas a la producción y el entorno local, así como también el establecimiento de lazos políticos de amistad y cooperación con posibles contrapartes.

El diseño institucional que plantea actualmente el gobierno de la Provincia está compuesto por dos instituciones: la Agencia ProCórdoba, que es el organismo encargado de la promoción de exportaciones, y la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales, con una visión más integral sobre la internacionalización.

3.1. LA AGENCIA PROCÓRDOBA

Por medio de la Ley Provincial N° 8938 y Decreto de promulgación N° 1638/01 se creó en 2001, durante el primer gobierno del gobernador de la Sota, la Agencia ProCórdoba (APC) Sociedad de Economía Mixta dependiente del Poder Ejecutivo, que funciona de manera autárquica dentro de la órbita del Ministerio de Industria, Comercio y Minería.

Es preciso destacar que, desde la creación de la APC, Córdoba ha tenido un activismo relevante en su política comercial. Sin embargo, como comenta Tussie (2004) no hay una coordinación eficiente con la política comercial nacional debido a que ésta se ve desorganizada, por los muchos entes que intervienen en distintos niveles de su conformación.

La particularidad de este organismo es que ostenta un régimen jurídico público-privado, en la cual participan, a través de su Directorio, los principales representantes del sector productivo local. Esta figura le ha permitido a la Agencia un margen de acción más independiente que las

demás áreas de Gobierno, al mismo tiempo que mantener una continuidad institucional a pesar de los cambios de gestión y de estructura ministerial.

La materialización de este régimen se observa en la composición del Directorio, que es el órgano de “dirección y gestión” de la Agencia. Un Presidente, un Vicepresidente y tres Directores representan al sector público de la provincia de Córdoba y otros tantos Directores hacen lo propio al representar a cámaras y asociaciones empresariales de toda la Provincia, entre los que se destacan la Unión Industrial del Córdoba, como entidad que agrupa a todo el empresariado local, y la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CACEC), como el organismo que agrupa a las empresas exportadoras.

Dado el objeto de sus competencias, la Agencia establece la misión de promover la oferta exportable de la Provincia de Córdoba, priorizando su diversificación y mayor valor agregado, facilitando el proceso de internacionalización y fortaleciendo la cultura exportadora.

En este sentido, si bien la promoción comercial, entendida como la asistencia a empresas para que accedan a mercados externos, es la política más instalada, se le han incorporado políticas orientadas a servicios especiales tratando de desarrollar capacidades integrales que implican desde capacitación, asistencias técnica, vinculación con organismos internacionales para acceder a licitaciones, a los fines de garantizar el éxito de los canales de vinculación, según averiguó Trebucq (2015).

Respecto a la promoción de exportaciones, las actividades más destacadas son la organización de ferias y misiones comerciales al exterior, misiones inversas con operadores extranjeros y mantener actualizado el directorio de la oferta exportable.

Desde la creación de la Agencia se incrementó la participación de empresas cordobesas en eventos y ferias comerciales internacionales. La promoción comercial, a través de la participación en ferias, exposiciones, misiones comerciales y ruedas de negocios, ha sido muy desarrollada entre Córdoba y las provincias de la Región Centro (Entre Ríos y Santa Fe).

La agenda se consensua con los diferentes sectores productivos y con otras instituciones a nivel nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En algunos casos se llevan adelante planificaciones coordinadas con organismos de promoción de exportaciones de otras provincias como es el caso de Mendoza, Salta, Santa Fe y Buenos Aires (Rossotto, 2015).

En materia de información técnica y comercial, fuentes oficiales del área, sostienen que, a la hora de exportar, el tipo de información con la que cuentan las empresas determina el grado de certidumbre con el que se llevará adelante la operación y por lo tanto las motivaciones para continuar desarrollando la actividad (Trebucq, 2015).

Los principales ejes de trabajo del área varían desde publicar informes estadísticos y sectoriales a brindar herramientas de inteligencia comercial, en orden de determinar perfiles y tendencias de los mercados extranjeros, oportunidades comerciales, listados de importadores y distribuidores, y tratamientos arancelarios.

En este sentido, la Agencia realiza diagnósticos del potencial exportador y vincula sus servicios con el de otros organismos gubernamentales. Lleva adelante el “programa de inteligencia comercial”, básicamente, entrecruzando la oferta exportable de la Córdoba con la demanda mundial. Esta gerencia tiene a su cargo también el “programa de comercio intranacional” que busca el fortalecimiento del mercado nacional como un paso previo para el comercio exterior y el establecimiento de Córdoba como un *hub* para el comercio exterior.

La APC cuenta con una gerencia de Cooperación y Relaciones Internacionales que se encarga de facilitar el proceso de internacionalización de las empresas, particularmente a las PYMES y de fortalecer la cultura exportadora. Con este objetivo, desde el área se mantienen contactos con entidades del exterior que realicen tareas similares a las de la APC y se identifican oportunidades de cooperación (Agencia ProCórdoba, 2014). Esta gerencia lleva adelante el “programa de asistencia y capacitación en licitaciones internacionales” que busca licitaciones de

bienes y servicios demandados por organizaciones internacionales. Ante lo cual, brinda asesoramiento personalizado, apoyo y capacitación a las empresas para presentarse en los pliegos de licitaciones internacionales.

Entre los principales instrumentos de política se destaca el trabajo en la Red Internacional de Organizaciones Regionales de Promoción Comercial (RTPO, por sus siglas en inglés) en el cual la Agencia ha sido miembro fundacional y ejerció la presidencia *pro-tempore* en el año 2009. RTPO está formada por 17 agencias de promoción de comercio exterior de gobiernos de distintas partes del mundo. Es una red especializada cuya finalidad principal es transmitir buenas prácticas.

Otro de los instrumentos destacados es el Servicio de Asistencia y Capacitación en Licitaciones Comerciales, cuyo objetivo es acercar a las empresas cordobesas a la modalidad de contratación pública para constituirse como proveedores de gobiernos extranjeros u organismos internacionales.

En cuanto a la metodología, es importante destacar que la Agencia trabaja sobre una planificación estratégica que se elabora cada cuatro años, al momento de escribir este trabajo, la última versión es de mediados del 2014. Para los próximos años, la Agencia pretende reforzar su rol como facilitador y desarrollar una estrategia que implica servicios más personalizados y acorde a las necesidades de las empresas (Trebucq, 2015).

La promoción todavía es muy generalista y puede ocurrir casos de empresas que participan en ferias comerciales tengan niveles divergentes de desarrollo, lo que lleva a perder eficiencia en la concreción de operaciones.

Además, entre las metas de la Agencia no se han podido identificar objetivos cualitativos acerca de la cantidad de acciones de promoción o de un desempeño comercial determinado por destino de exportación, aunque mantiene una prioridad hacia América latina, siendo que el 80% de las actividades están orientadas a la región. Esto se debe a que Brasil es el principal socio comercial de la Provincia, y a su vez, es un destino relativamente más accesible para las PYMES, especialmente para aquellas que están comenzando a exportar, según los resultados de Trebucq (2015).

La APC tiene especial consideración por el mercado asiático, estableciendo el “Programa de Vinculación Institucional y Comercial con el Sudeste Asiático” que consiste básicamente en la promoción de acciones para profundizar los vínculos con el sudeste asiático y fortalecer las relaciones con dichos países a nivel comercial, institucional y educativo. Esta iniciativa surge debido a la importancia cada vez mayor de los países orientales, principalmente Vietnam e Indonesia, como destino de exportación y a la necesidad de comprender la manera de hacer negocios.

Esta línea de trabajo se creó entendiendo que, si bien por un lado está la gestión de lo comercial, es necesario fortalecer los lazos para que Córdoba sea tenida en cuenta más allá de la compra de un producto. En este sentido cobra importancia la visión a largo plazo de la relación, entendiendo que la mentalidad oriental, por una parte, intenta dejar de lado la urgencia de los tiempos para así acercarse a la región a través de la mejora del conocimiento mutuo y, por otra, busca combinar las distintas aristas de la vinculación como lo comercial, lo institucional, educación, etc. (Trebucq, 2015).

Con respecto a los sectores productivos, tampoco se han planteado objetivos de desempeño, ni se ha priorizado la búsqueda de un patrón de especialización. Sin embargo, existe una sectorización de objetivos puesto que la planificación de actividades se desarrolla en conjunto con cada sector y de acuerdo a las necesidades y proactividad que manifiesten.

La APC considera que es fundamental continuar fomentando el sector alimenticio, principalmente los alimentos elaborados y las *especialities*, puesto que Córdoba es un productor muy importante, y sin embargo, esto no se ve reflejado en el comercio exterior. Asimismo, se intenta promover sectores novedosos para diversificar la oferta, como es el caso de los servicios y las industrias culturales.

Respecto a las relaciones con los demás actores locales, para el caso de las universidades y centros de estudio, la vinculación que mantiene se centra principalmente en los programas de capacitación y de formación profesional. No se verifica una vinculación fluida con centros de

investigación ni una agenda vinculada a la participación del sector del conocimiento en el diseño de las políticas públicas.

Finalmente, la vinculación con otras áreas de gobierno, es un tema que preocupa a la Agencia, puesto que reclama mayor visibilidad interna, para acceder a niveles estratégicos de decisión, la composición público-privada ha contribuido a una situación de aislamiento respecto de las demás dependencias gubernamentales. Las relaciones más fluidas se dan entre el Ministerio de Industria y con la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales, aunque limitadas a trabajar en un formato *ad hoc*.

3.2. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES⁴⁰

Dentro de la estructura orgánica del gobierno provincial, la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales (Ley Provincial 10.029, 2011 y Decreto Poder Ejecutivo Provincial 2.565, 2011), es la encargada de asistir al Poder Ejecutivo en todo lo concerniente a la promoción, coordinación y seguimiento de las políticas estratégicas que promuevan la integración y el desarrollo regional, así como también las relaciones internacionales.

Al momento de su creación la Secretaría dependía directamente del gobernador de la Provincia y el titular de la cartera era miembro del gabinete del poder ejecutivo. Actualmente, su rango ha disminuido y se ubica dentro de órbita del ministerio de gobierno, aunque sus responsabilidades y autonomía siguen siendo las mismas.

Dentro de sus competencias se destacan dos objetivos específicos:

- Promover y gestionar la integración de la Provincia de Córdoba con unidades sub-nacionales del plano local e internacional para el desarrollo regional.
- Potenciar y facilitar la internacionalización de la Provincia de Córdoba.

⁴⁰ Para el desarrollo de este apartado se entrevistó a Federico Báez, Director de Planificación y Gestión y al Secretario de Integración y Relaciones Internacionales, Dr. Herman Olivero.

Si bien ambos objetivos son complementarios, puesto que el proceso de internacionalización no está disociado de las actividades de integración regional; para su cumplimiento, la Secretaría plantea una estructura institucional dividida en estas dos grandes áreas.

Para el caso de la integración regional, la Secretaría tiene la potestad de representar al gobierno en sus funciones ejecutivas en el organismo de integración sub-nacional Región Centro⁴¹ conjuntamente con las provincias de Santa Fe y Entre Ríos. El objetivo es la formulación y ejecución de políticas públicas conjuntas para favorecer el desarrollo regional; y la vinculación constante con los Foros de la Sociedad Civil. Estos últimos hacen referencia al mecanismo de vinculación y participación ciudadana en el proceso de integración. Existen 4 foros que convocan a representantes de las tres provincias: el Foro Empresario, el Foro de Universidades, el Foro de Profesionales y el Foro de Trabajadores.

Dentro de las principales actividades de la Región Centro se destacan la colaboración conjunta para el desarrollo de obras de infraestructura, como es el caso de las gestiones con el gobierno nacional y el Consejo Federal de Inversiones (CFI) para la realización de la hidrovía Paraná-Paraguay, y la autopista Córdoba-Rosario; la organización de misiones comerciales, en las que participan dirigentes y representantes del sector privado; y el desarrollo de estudios para fortalecer las cadenas regionales de valor. Los últimos estudios publicados son los de la maquinaria agrícola, autopartes y el sector turismo.

El comité ejecutivo, compuesto por los gobernadores de las tres provincias se reúne una vez al año, donde se desarrollan los planes de acción que luego serán llevados a cabo por los equipos de trabajo compuestos por representantes de los gobiernos y los foros de la sociedad civil. En las cumbres, las decisiones se toman por consenso y dado que es una estructura intergubernamental, los avances en las acciones están sujetos a la voluntad

⁴¹ Es importante mencionar que la Región Centro es la actividad fundacional de la Secretaría. La creación de las competencias de integración y relaciones internacionales se incorporaron a la estructura orgánica de lo que fue la Secretaría de la Región Centro, originalmente dependiente del ministerio de gobierno.

de los máximos dirigentes y de sus agendas políticas. A lo largo de su historia, la Región Centro ha experimentado instancias de decisión más dinámicas y otras en las que se limita a cumplir con las responsabilidades institucionales.

Otro de los organismos en el que Córdoba forma parte, es la Macro Región ATACALAR, compuesto por provincias argentinas⁴² y la región chilena de Atacama. La participación de la Secretaría contempla el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades institucionales del acuerdo mediante el cual la Provincia de Córdoba se incorpora a la organización. Dentro de sus actividades se encuentran la formulación y ejecución de políticas públicas en conjunto con las provincias y regiones que forman parte, con el objetivo de afianzar la integración transfronteriza; y la creación de una concertación estratégica entre los actores de la sociedad civil y los organismos gubernamentales a fin de que participen activamente del proceso de integración.

Por último, la Provincia de Córdoba es miembro fundador de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI), creada en el año 2004 y que convoca a más de doscientos gobiernos sub-nacionales de América Latina.

El objetivo de OLAGI es promover los intereses comunes de los gobiernos intermedios de América Latina y el Caribe, mediante a) la promoción de iniciativas de cooperación mutua; b) el fortalecimiento de la gestión pública; c) la vinculación con organismos internacionales comprometidos con las agendas de desarrollo a nivel territorial; y d) la continua creación de información para la gestión de los territorios.

En relación a estas organizaciones, Federico Báez, Director General de Planificación y Gestión de la Secretaría, sostiene que salvo la Región Centro que contempla entre sus funciones actividades de fomento al desarrollo productivo y la promoción de exportaciones, las otras iniciativas no han desarrollado políticas orientadas hacia el aspecto económico-productivo de la integración. Sostiene además que tanto en ATACALAR como en OLAGI, las

⁴² La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y Santa Fe.

cuestiones económicas están presentes, pero hasta el momento no se han podido articular programas de políticas públicas que muestren compromiso y continuidad por parte de los gobiernos miembros (en Trebucq, 2015).

Por el lado de ATACALAR, dado el potencial que tiene la integración transfronteriza para fortalecer la complementación productiva y lograr el acceso al océano Pacífico, la discusión sobre los aspectos comerciales es siempre un tema de agenda, sin embargo, la diferencia en el desarrollo relativo de las provincias y regiones complica la articulación de iniciativas conjuntas.

Para el caso de OLAGI, si bien el objeto de la organización está alejado de la promoción de exportaciones, se han hecho intentos por articular políticas de cooperación interempresarial para favorecer los encadenamientos productivos regionales, pero no ha tenido mayor continuidad. Los principales problemas para alcanzar y materializar este tipo de políticas están en función de la gran cantidad de miembros que refleja la imposibilidad de coordinar acciones y tomar decisiones concretas. Asimismo, también es importante destacar que los problemas de financiamiento han sido un limitante estructural en los programas propuestos.

A pesar de esta realidad, las organizaciones regionales se constituyen como foros y puntos de encuentro que posibilitan una relación fluida con estados y unidades sub-nacionales de la región y abre las puertas al desarrollo de proyectos específicos. Un caso ilustrativo es el corredor Bioceánico central, que requiere de la cooperación de estados sub-nacionales de Brasil y Chile.

Respecto a las relaciones internacionales, la Secretaría representa una innovación institucional estratégica, dado que tradicionalmente la gestión internacional de la Provincia de Córdoba se había desarrollado de manera descentralizada. Es decir que cada dependencia mantenía sus vinculaciones externas, bien sea por la propia naturaleza de sus funciones o por el desbordamiento de las competencias de cada una de las áreas de gobierno.

La creación de la Secretaría en 2012, responde a la voluntad política de articular una estrategia coordinada de internacionalización y la de representar al Poder Ejecutivo en la actuación internacional.

Los principales campos de acción para el área de relaciones internacionales se encuentran en la vinculación política internacional, la promoción económica y la cooperación internacional.

Respecto a la vinculación política, ésta es quizás la línea más destacada puesto que no existía anteriormente una instancia institucional que permita el establecimiento de relaciones entre altos mandos. El objetivo de esta política es generar consensos y compromisos a niveles estratégicos de decisión para establecer un marco institucional adecuado para el desarrollo de futuros proyectos, así como también trabajar en el posicionamiento internacional de la Provincia.

Las actividades desarrolladas en este marco están vinculadas a la recepción de delegaciones extranjeras y al dialogo entre primeras y segundas líneas de gobierno. También se han llevado a cabo encuentros que congregan a representantes del cuerpo diplomático extranjero en Argentina, como es el caso de “Córdoba hacia el Mundo”, que consistió en una reunión con más de 60 embajadores de todos los continentes y el encuentro “Europa en Córdoba” que reunió a todos los representantes de la Unión Europea para la promoción de negocios y proyectos de cooperación en la Provincia. También se han organizado viajes de promoción económica y cultural como es el caso de las visitas a Turquía, Angola y al Vaticano, realizadas entre los años 2013 y 2014.

El dialogo político representa una instancia indispensable en el proceso de internacionalización y hasta el momento se han llevado a cabo más de 60 encuentros de alto nivel. No obstante, Báez (en Trebucq, 2015) señala que hay dos limitaciones en la cual hay que enfocarse de cara al futuro para consolidar esta herramienta de política.

La primera está relacionada con la imprevisibilidad de la agenda; las visitas y misiones de promoción en las que participan secretarios, ministros y gobernadores, siempre están sujetas a condicionamientos y urgencias de

último momento vinculadas a situaciones de política interna de las contrapartes, y lo mismo sucede en la organización de una delegación local para viajar al exterior. Si bien se intenta desarrollar un calendario, la mayoría de las oportunidades aparecen de manera imprevista.

La segunda limitación en la política internacional, y quizás el desafío más importante, tiene que ver con la continuidad de las acciones, en numerosos casos los vínculos generan condiciones institucionales adecuadas para profundizar la relación y que se traduzca en un futuro acuerdo comercial o de complementación productiva, pero se agotan o limitan a una cuestión institucional, dado que no es tomado por otras áreas de gobierno competentes.

La razón radica en que todavía no existen canales formales de vinculación y comunicación entre las distintas secretarías o ministerios, ni tampoco un protocolo de actuación consensuado respecto a las oportunidades y amenazas que podrían surgir del contexto internacional. A pesar de esto, los canales son fluidos y la relación con las demás áreas de gobierno es constante, sin embargo, nos encontramos a mitad de camino para institucionalizar un mecanismo formal, por lo que las relaciones se dan de manera convergente ante determinados proyectos (Trebucq, 2015).

En materia de promoción comercial y económica, las actividades que lleva a cabo el área de Relaciones Internacionales son de tipo asociativas y responden al apoyo de la institución a misiones desarrolladas por el ProCórdoba o en el marco de la Región Centro. Asimismo, la Secretaría ha privilegiado las relaciones con Brasil y Chile, teniendo en cuenta la importancia estratégica de la integración en el contexto del Corredor Bioceánico Central y la implicación del factor infraestructura en las políticas de internacionalización.

Finalmente, en relación a las actividades de cooperación internacional, éstas se han limitado a colaborar con otras áreas de gobierno, principalmente la Secretaría de Ciencia y Tecnología, que lleva adelante el programa “4 Motores Mercosur”, que agrupa a estados sub-nacionales de la región con el objetivo de desarrollar intercambios técnicos en el contexto del

desarrollo sustentable. Es importante mencionar que la Dirección de Cooperación también lleva adelante acciones de capacitación a municipios para acceder a los flujos de ayuda internacional, pero en materia de relaciones económicas internacionales su accionar es muy limitado.

Respecto a la relación con los sectores productivos, dada la ubicación estratégica en la coordinación de acciones de la Región Centro y en la vinculación internacional con actores de relevancia, se mantiene un trato fluido y constante. Sin embargo, no existen instancias formales de dialogo estratégico, sino que se desarrollan en función de las demandas de los distintos sectores que conforman la estructura empresarial.

En cuanto a la relación con los centros de investigación y universidades, la Secretaría mantiene una relación fluida con las 11 casas de altos estudios que forman parte del Foro de Universidades de la Región Centro. No obstante, no participan en la planificación de las acciones ni de las políticas públicas, más bien las actividades son de formación y participación en los eventos de envergadura internacional.

4. DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta tercera y última sección se analiza, conforme todo lo revisado anteriormente, cuáles son las ventajas y desventajas que presenta Córdoba frente al proceso de internacionalización. Este análisis es la base para la propuesta de políticas que mejoren la promoción de exportaciones y la generación de un Sistema Coordinado de Gestión que comprenda la dimensión doméstica e internacional para la toma de decisiones estratégicas en un contexto globalizado.

4.1. VENTAJAS

Importancia del sector externo: a pesar de su ubicación mediterránea, la Provincia de Córdoba se destaca por su vinculación internacional, especialmente en los aspectos asociados a la economía. Los primeros pasos para la internacionalización de la Provincia estuvieron motivados por el sector privado y por el emplazamiento de las terminales automotrices

extranjeras. En la actualidad las exportaciones constituyen más de un tercio del PBG y se posiciona como la tercera provincia exportadora del país.

Estructura productiva: la Provincia presenta una estructura productiva diversificada con un patrón industrial exportador vinculado a las manufacturas de origen agropecuario, al tiempo que las manufacturas de origen industrial muestran una leve orientación al mercado interno. Asimismo, posee una oferta exportadora compuesta por más de 1500 productos y 1200 empresas. En materia de establecimientos industriales, el sector de bebidas y alimentos, junto con el sector metalmecánico son los que poseen mayor participación.

Ventajas naturales: el perfil exportador de Córdoba está asociado a sus ventajas naturales, más del 70% de las exportaciones son productos primarios y MOA. La producción agrícola se encuentra cerca de su óptimo sustentable, por lo que la mayor rentabilidad de cara al futuro estará asociada a los avances tecnológicos para el uso más eficiente de la tierra y el avance en las cadenas de valor agroindustriales.

Gestión internacional complementaria: dadas las exigencias de gestión que presenta el proceso de internacionalización comercial, la Provincia cuenta con organismos competentes que poseen funciones complementarias, siendo que la Agencia ProCórdoba se enfoca en los aspectos de la pequeña y mediana empresa, mientras que la Secretaría de Integración y Relaciones internacionales atiende a una visión general y estratégica de la internacionalización provincial.

Experiencia de ProCórdoba: la Agencia ProCórdoba mantiene una amplia oferta de servicios de promoción de exportaciones buscando elaborar políticas integrales y más personalizadas que no solo promuevan y garanticen la exportación, sino que también las empresas construyan una cultura exportadora. La gestión de la Agencia es reconocida a nivel nacional e internacional en la formulación de políticas de promoción de exportaciones.

Nivel estratégico de decisión: la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales, si bien es un organismo todavía nuevo en la estructura organizacional, se posiciona en líneas estratégicas de toma de

decisión, lo que permite desarrollar actividades de política internacional que generen canales efectivos de vinculación para la apertura de mercados.

Vinculación con actores locales: ambas instituciones encargadas de la gestión internacional, poseen fluidos vínculos con los actores locales ya sea del sector productivo como con las universidades. La misma situación se da respecto a organismos análogos en las demás provincias, especialmente en el marco de la Región Centro.

4.2. DESVENTAJAS

Concentración de exportaciones: si bien la Provincia posee una oferta exportable diversificada, se observa un patrón exportador concentrado en pocos productos de escaso valor agregado, mientras que el 43% de los envíos se dirigen a tan solo 4 países.

Impacto de Políticas: las políticas públicas de promoción de exportaciones no impactan significativamente en el total de las ventas, siendo que las pequeñas y medianas empresas participan solo con el 4% del total exportado. Tampoco se verifica la búsqueda de un patrón de especialización en sectores de mayor valor agregado que incorpore más empresas a los procesos productivos orientados a la exportación.

Visión compartida: no existe una visión compartida a nivel provincial sobre el rumbo de la internacionalización económica, las actividades gubernamentales se desarrollan asistemáticamente sin una planificación estructural de largo plazo que incorpore objetivos de desempeño vinculados a la generación de ventajas competitivas dinámicas, y objetivos geográficos, teniendo en cuenta las características del sistema internacional.

Coordinación de acciones: a pesar de la complementariedad de funciones entre las instituciones competentes, es evidente la falta de coordinación en las actividades y políticas públicas llevadas a cabo. No existen lineamientos generales de trabajo conjunto, solo se desarrollan bajo una modalidad *ad hoc* ante proyectos específicos que involucran a ambos organismos. No se verifican iniciativas proactivas conjuntas.

Aislamiento de ProCórdoba: dada su configuración público-privada, la Agencia ProCórdoba, se encuentra aislada de la toma de decisiones estratégicas del Gobierno provincial manteniendo una relación institucional de dependencia con el Ministerio de Industria. La falta de visibilidad interna y la independencia con la que lleva a cabo su planificación de actividades ha contribuido a que la Agencia sea percibida como una institución del ámbito privado.

Consolidación de la Secretaría: la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales todavía no ha afianzado su rol como institución coordinadora de las relaciones internacionales del gobierno provincial por lo que encuentra limitada la continuidad de los proyectos de vinculación política internacional.

Planificación de la política internacional: dadas las condiciones de transversalidad y la urgencia que caracteriza a las agendas políticas es muy difícil para la Secretaría trabajar bajo una planificación estratégica de acciones en el mediano y largo plazo.

Vinculaciones con actores locales: las vinculaciones de ambas instituciones con las universidades y centros de estudio es muy superficial, basada principalmente en capacitación y formación, con programas de práctica profesional, no se verifica la participación activa de especialistas en relaciones internacionales en la formulación de política públicas, ni en la orientación de una estrategia de internacionalización en el largo plazo.

4.3. PROPUESTA DE POLÍTICA PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO COMERCIAL EXTERNO DE CÓRDOBA

A pesar de ser una provincia con un alto perfil exportador, la mayoría de las exportaciones son productos primarios o manufacturas de origen agropecuario de bajo valor agregado y contenido tecnológico, la participación de las pequeñas y medianas empresas en el total exportado es baja, si bien constituye una de las principales fuentes de trabajo. Esto se ve materializado en que las políticas de promoción de exportaciones no influyen de manera considerable en el total de exportaciones.

La idea que subyace a este capítulo es que para enfrentar esta problemática se necesita un enfoque integrado de políticas que excedan el marco tradicional de las variables económicas que influyen en la promoción comercial y proponer un diseño integral de gestión internacional que modifique la estructura actual de promoción comercial a un esquema que contribuya a la generación de ventajas dinámicas basado en un modelo de desarrollo productivo con efectos en la creación de empleos y el bienestar social.

De acuerdo al diagnóstico realizado, observamos que las condiciones institucionales son adecuadas al contar con organismos competentes en la internacionalización comercial de la Provincia, al tiempo que históricamente Córdoba manifiesta una tendencia destacada en las vinculaciones internacionales y el sector externo de la economía. No obstante, estas instituciones si bien son complementarias en cuanto a sus funciones, no mantienen una actividad coordinada, sino limitada a proyectos específicos de corto plazo, con nula iniciativa conjunta.

Es deseable que en un futuro se tenga en consideración la posibilidad de que ambos organismos, considerados en este capítulo, constituyan una única dependencia gubernamental dedicada a la internacionalización de la Provincia. No obstante, en orden de establecer un sistema de toma de decisiones en un contexto globalizado que comprenda la dimensión doméstica e internacional en una misma planificación, se propone un Sistema Coordinado de Gestión Internacional.

4.3.1. SISTEMA COORDINADO DE GESTIÓN INTERNACIONAL

Comprende la articulación de la actividad de la Agencia ProCórdoba y la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales a través de una planificación conjunta de políticas públicas y mecanismos formales de reunión para el seguimiento y control de las actividades establecidas. Para completar el esquema, se propone la creación de un Consejo de

Competitividad⁴³ en el que participan los actores involucrados en el proceso de internacionalización comercial.

En este marco, para que el mecanismo adquiera coherencia y garantice su funcionamiento hay que establecer una visión y objetivos comunes:

Se propone una “visión” en donde los beneficios que la actividad internacional supone deben trascender la atracción de divisas para generar efectos positivos en el desarrollo. Es decir, alcanzar una dinámica de crecimiento de largo plazo, asociado a la generación de empleos y distribución equitativa del ingreso. Dicha visión está vinculada a las nociones de competitividad genuina basadas en el desarrollo de ventajas dinámicas que implican saltos de productividad y calidad a partir de la incorporación de innovaciones y contenido tecnológico a los procesos productivos integrados, al mismo tiempo de ganar en eficiencia gracias a la especialización productiva.

Como resultado de estos procesos, la calidad de la internacionalización económica se verificaría (idealmente), entre otras buenas prácticas; mediante la presencia sostenida en mercados internacionales gracias al aprovechamiento de ventajas comparativas por un lado y al desarrollo productos y servicios diferenciados por el otro; con la participación de empresas provinciales en cadenas globales de producción, especialmente en segmentos de mayor valor agregado; y una inversión extranjera directa orientada a sectores estratégicos que favorezca la transferencia de conocimiento y tecnología.

- Objetivos de desempeño comercial
 - Incrementar la participación de pequeñas y medianas empresas en el total de exportaciones
 - Promover la diversificación vertical y horizontal de productos relacionados a las ventajas naturales

⁴³ Iniciativa propuesta por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba en el Programa Córdoba hacia el mundo del Consejo de Planificación Estratégica de Córdoba (COPEC) en 2011.

- Promover la internacionalización de sectores dinámicos con potencial como los servicios y las industrias culturales
- Estrategia geográfica
 - Priorizar las cadenas vinculadas al corredor bioceánico
 - Determinar una oferta exportable diversificada en destinos de exportación
 - Promover una estrategia de *bottom up*⁴⁴ para fortalecer la integración productiva en el marco del Mercosur

Teniendo en cuenta los objetivos planteados y la visión de largo plazo propuesta, es fundamental determinar el rol de cada una de las instituciones que forman parte del Sistema Coordinado de Gestión Internacional:

Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales: de acuerdo a sus competencias y rol en la estructura de organización del Poder Ejecutivo, se propone que la misma coordine los lineamientos estratégicos vinculados al meso entorno, enfocado en la creación de un marco de prácticas para ser aprovechado por las empresas.

- Fortalecimiento de rol de la política internacional: establecer vínculos de amistad y cooperación con primeras y segundas líneas de gobierno en instancias estratégicas de toma de decisión es una herramienta indispensable para crear un contexto de interdependencia y garantizar acuerdos que promuevan el comercio bilateral. En este sentido, es esencial contar con un conocimiento acabado de la política comercial argentina y la red de acuerdos preferenciales, que darán un enfoque selectivo a las posibilidades de vinculación. La legitimación de esta herramienta en el frente interno es uno de los principales desafíos a sortear, dado que el apoyo de la cúpula ejecutiva, en un proceso que involucra al conjunto de la sociedad, es indispensable para la continuidad de la política.

⁴⁴ Hace referencia a las políticas con dirección de abajo hacia arriba, es decir de unidades sub-nacionales a niveles supranacionales.

- Equipo profesional de negociaciones internacionales: organizar una estructura profesional de negociadores internacionales especializados es una herramienta fundamental para el desarrollo de la política internacional del Gobierno. Son evidentes los inconvenientes para la creación de marcos jurídicos apropiados para el acceso a mercados y la participación de empresas cordobesas en el exterior, y en igual sentido, con las condiciones de entrada de productos e inversiones extranjeras. Para lograr resultados efectivos en las negociaciones los objetivos de la internacionalización deben estar institucionalizados de manera programática y los negociadores deben compartir una lectura estratégica del sistema internacional, a la vez de articular las posiciones con los sectores involucrados.
- Política de inversiones: las cadenas globales de producción y sus extensas ramificaciones a lo largo del planeta, han dado como resultado que los procesos de inversión y comercio estén íntimamente relacionados y no sean fenómenos aislados. Con el objetivo de aprovechar esta coyuntura se recomienda la elaboración de un plan de inversiones de doble vía. Por un lado, enfocado en el restablecimiento de bienes públicos y activos estratégicos para la atracción de capitales extranjeros, especialmente en sectores vinculados a los tramos de mayor valor agregado como servicios y actividades intensivas en conocimiento. Y por el otro, el fomento al desarrollo de inversiones *off shore*, para aprovechar las ventajas de localización en geografías distantes. Finalmente, en un contexto caracterizado por la presencia insoslayable de empresas transnacionales, el apoyo a la creación de marcas de bandera nacional vinculada a una especialización productiva agroindustrial y con encadenamientos regionales, es esencial para fortalecer la integración y competir en los mercados globales, que en la actualidad tienen como protagonistas Norteamérica, Europa y Asia.
- Acciones coordinadas con las demás provincias para influenciar una política comercial federal: la dinámica que ha adquirido la economía

global en los últimos años, exige cambios en la política comercial externa de nuestro país, que tradicionalmente estuvo basada en el manejo de la estructura arancelaria y la promoción asistemática de exportaciones. El sistema de comercio e inversiones que imponen las cadenas globales de valor y el accionar de las empresas transnacionales, requieren establecer un modelo que privilegie no solo la apertura de nuevos mercados, sino la incorporación de empresas nacionales a los segmentos más atractivos de las cadenas de producción internacional. Otra de las cuestiones a tener en cuenta para una la formulación de una nueva estrategia de política comercial externa, tiene que ver con una planificación federal. En la actualidad, casi la totalidad de las provincias argentinas, han generado sus propias instituciones de fomento y promoción del comercio exterior. Si bien hay un consenso general sobre el papel esta actividad en el desarrollo económico y social del país, el problema principal es la falta de coordinación de todas las iniciativas existentes, ya sea en el propio Ejecutivo Nacional o entre la Nación y las provincias o entre provincias y provincias. El accionar unilateral por parte de estas instituciones puede llevar a una pérdida de eficiencia y a un desgaste innecesario de los recursos disponibles. Promover la generación de un espacio concertado entre Nación y provincias para la formulación de la estrategia comercial podría representar una oportunidad interesante para aprovechar la cercanía que tienen estas últimas a las demandas de los sectores productivos locales y materializarlas en las negociaciones internacionales.

- Promover el Corredor Bioceánico Central: la infraestructura es un aspecto indispensable para planificar con éxito la internacionalización de la Provincia. Dada las condiciones que impone la economía mundial, el Corredor Bioceánico Central se posiciona como una alternativa insoslayable para el fortalecimiento de cadenas de valor y la integración productiva a nivel regional. No obstante, lo que determina el éxito de la iniciativa es la voluntad y el comportamiento

de los actores involucrados, especialmente las unidades sub-nacionales. Por ello, es necesario estrechar vínculos con los dirigentes nacionales y provinciales para promover la formulación de objetivos comunes a los fines de contribuir a la convergencia de políticas.

Agencia ProCórdoba: dada sus competencias en todo lo que concierne al comercio exterior y la *expertise* en el campo de la promoción de exportaciones, se propone que la Agencia continúe trabajando en el "entorno micro" de la pequeña y mediana empresa para garantizar el éxito de la actividad exportadora y contribuir a la inclusión de nuevas empresas. Al conjunto de actividades y políticas reseñadas con anterioridad, se propone:

- Profundizar el apoyo personalizado: dado que los principales inconvenientes que se registran a la hora de exportar están vinculados con la incertidumbre y el desconocimiento de los procesos, es necesario profundizar el apoyo a empresas acompañando no solo en las fases operativas del comercio exterior, sino también en las fases de producción para determinar el nicho óptimo de negocios, así como también es necesario el apoyo en la estrategia de ventas y penetración de nuevos mercados. Los proyectos de apoyo *in Company* como el programa *DiverPyme* son un importante punto de inicio para dejar progresivamente una planificación generalista de la promoción comercial externa y avanzar hacia un sistema eficiente que estreche las demandas de la empresa con las oportunidades del mercado.
- Agregado de valor en origen para el sector agroindustrial: en orden aprovechar las ventajas adquiridas vinculadas a los recursos naturales y teniendo en cuenta el potencial de la diversificación vertical en la cadena agroindustrial se propone incentivar y establecer políticas específicas de apoyo a empresas y cooperativas para el desarrollo de redes horizontales de producción y complejos exportadores para el agregado de valor en origen. Bisang, Anlló, Campi y Albornoz (2009), sostienen que en Argentina se puede aspirar a ser un oferente privilegiado de varios bienes de alto valor

relacionados, inicialmente, con el producido del suelo: i) alimentos terminados, cuya producción y distribución se ha tornado mucho más compleja que ofrecer materia prima para alimentos; ii) bio-energía, obtenida por muy diversas “rutas” productivas (maíz, caña de azúcar, etanol, soja, biodiesel) pero todas con epicentro en producciones renovables, y iii) una creciente gama de bienes típicamente industriales, pero basados en productos biológicos como bio-plásticos sobre la base de *cracking* de vegetales, polímeros surgidos de biomasa, medicamentos generados en biofábricas, nutraceuticos, entre otros.

- Cadenas de valor a nivel regional: teniendo en cuenta el potencial del Mercosur y del Corredor Bioceánico Central para el establecimiento de cadenas de valor, y la tendencia de un orden mundial cada vez más regionalizado, es necesario priorizar la actividad de promoción y apoyo a empresas que puedan articular redes de producción a nivel regional, para ello es preciso contar con un conocimiento acabado de los sectores con potencial de integración productiva, al tiempo de identificar también las externalidades positivas en materia de servicios e insumos para incentivar la cooperación horizontal entre los sectores productivos.
- Sectores novedosos: la especialización productiva en sectores más complejos de las cadenas agroindustriales, no es una condición excluyente para el desarrollo de ventajas dinámicas en otros sectores que presenten alto potencial, como es el caso de los servicios, la industria metalmecánica vinculadas al agro (fabricación de partes y maquinaria agrícola) y las industrias culturales, especialmente los contenidos audiovisuales. Identificar nichos de mercado para potenciar la actividad exportadora de dichos sectores implica diversificar y ampliar la oferta, al tiempo de incentivar la generación de innovaciones en sectores de alto contenido tecnológico. Es importante mencionar que la Agencia ya ha identificado estos

sectores como potenciales “ganadores” del proceso de internacionalización.

Consejo de competitividad: se propone la creación de un organismo público-privado compuesto por representantes de los actores involucrados en el proceso de internacionalización, con el objetivo de colaborar activamente en la formulación de políticas orientadas a la promoción de la competitividad internacional de la Provincia. El Consejo se constituye como una instancia de vinculación entre la toma de decisiones políticas para diseñar el marco de prácticas que fomente la internacionalización (gobierno), la generación de conocimiento e innovación que aportan el *know how* teórico sobre el éxito de la internacionalización (universidades y centros de estudios) y el sector empresarial interesado en transnacionalizar su producción.

El funcionamiento del Consejo implica la creación de una mesa directiva compuesta por representantes de la Secretaría, del ProCórdoba, de las universidades y de las cámaras empresariales, que sesiona una vez al mes, así como también un equipo permanente de profesionales dentro de la estructura de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales encargada de las funciones operativas. Entre las principales líneas de acción se destacan:

- Pensamiento estratégico e inteligencia comercial participativa: el Consejo deberá llevar a cabo las actividades de investigación y desarrollo para la planificación de una estrategia diversificada en distintas escalas temporales (corto-mediano-largo plazo) teniendo en cuenta las prioridades establecidas por la visión del Sistema Coordinado de Gestión Internacional. Asimismo, se propone una revisión constante sobre las acciones y políticas establecidas a los fines de monitorear y controlar el éxito de su implementación o bien para reformular las estrategias que no se manifiesten como efectivas.
- Sistema de *Inputs*: en orden de contar con los aportes de las universidades y empresas para la formulación de las políticas públicas, se propone institucionalizar un mecanismo de *inputs* o

demandas que sean presentadas formalmente en la mesa directiva, para ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisión en el marco del Sistema Coordinado.

- Participación en negociaciones: teniendo en cuenta la creación de un equipo de negociadores para llevar adelante actividades de política internacional, se promueve la creación de un mecanismo de participación para los actores involucrados, de modo que formen parte de las comisiones de trabajo, ya sea en visitas al extranjero o bien ante la llegada de un posible socio, para la consulta permanente de los negociadores, de esta manera se garantizan los intereses del sector productivo en los acuerdos de promoción comercial firmados por el ejecutivo provincial.
- Observatorio de innovación: la innovación es lo que determina el carácter dinámico de las ventajas competitivas, por lo que se constituye como un eje clave en el trabajo del consejo. Se propone identificar los sectores productivos con mayor potencial para incorporar innovaciones ya sean tangibles o inmateriales y monitorear los avances tecnológicos y estándares de calidad y seguridad en la frontera del conocimiento, en orden de promover la introducción de nuevos productos o servicios, ii) el desarrollo de nuevos métodos de producción, iii) la apertura de nuevos mercados, iv) el descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas o la explotación de recursos conocidos, y v) el establecimiento de nuevas estructuras industriales en un sector determinado.
- Observatorio de infraestructura: otro de los aspectos esenciales es la infraestructura, que como se ha expuesto anteriormente, implica la atención de ambas instituciones encargadas de la gestión internacional. Asimismo, el apoyo del Consejo es fundamental para el monitoreo de las condiciones de la infraestructura local y las demandas para alcanzar niveles satisfactorios. El observatorio

contempla además de la infraestructura vial y ferroviaria, la infraestructura de servicios (energía y agua) y de telecomunicaciones.

5. CONCLUSIONES

Para el caso del comercio internacional, las condiciones de la economía mundial imponen un patrón en el que la especialización productiva de la Provincia está vinculada a la exportación de materias primas y manufacturas de origen agropecuario con escaso valor agregado, lo cual se ve representado en la baja participación de pequeñas y medianas empresas en el total de las ventas, a pesar de los esfuerzos realizados por la Agencia ProCórdoba desde hace ya más de 10 años.

Esto implica que el bajo impacto de las políticas públicas no está determinado por la planificación de las actividades de promoción de exportaciones, sino más bien por la estructura productiva a nivel local, es decir que, para incrementar la participación de las PYMES en la actividad exportadora, es necesario una política de gestión internacional que trascienda al fomento de las exportaciones mediante una visión sistémica.

Entonces, de acuerdo al caso de estudio, en orden de experimentar mayores beneficios, las provincias y regiones deben formular modelos de gestión complejos e inclusivos, dado que la interdependencia que caracteriza al mundo en la actualidad modifica la agenda de políticas vinculadas a los asuntos internacionales, que tradicionalmente participaban de manera tangencial vinculadas a áreas específicas, para pasar a ser un elemento central de la gestión. En otras palabras, no se puede disociar las proyecciones de crecimiento económico, de empleo y producción de lo que sucede fronteras afuera.

Esta situación obliga a redefinir el significado de la acción internacional de las unidades sub-nacionales. Este trabajo propone para tales fines, sistematizar el concepto de internacionalización con una concepción de mayor alcance en donde la gestión de las relaciones internacionales implica la toma de decisiones en un contexto globalizado, no solo para obtener beneficios en la apertura de mercados, sino para

comprender como las dinámicas externas pueden afectar las relaciones sociales y de producción.

Por ello el modelo de gestión complementariamente con la división eficiente de tareas, debe estar basado en una visión de largo plazo que involucre la generación de ventajas dinámicas, es decir productos de mayor valor agregado gracias a la incorporación de innovación y encadenamientos productivos; que propicien la diversificación vertical y horizontal en un modelo orientado al desarrollo económico con efectos en la distribución equitativa de la riqueza y la creación de empleos calificados.

La búsqueda de un sistema de gestión articulado mediante una visión compartida sobre la internacionalización económica, implica enfrentar desde una perspectiva estratégica a los desafíos que impone el sistema internacional, en orden de contribuir a la transformación productiva para lograr un mejor desempeño en los mercados mundiales, y favorecer la integración y el desarrollo nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia ProCórdoba. (2014). Área de Cooperación y Relaciones Internacionales. Recuperado el 15 de 09 de 2014, de: <http://www.procordoba.org/relaciones-internacionales-4307.html>
- Botto, Mercedes. y Scardamaglia, Virginia. (2011): Globalización y Descentralización: la internacionalización del policy making en las provincias argentinas, Documento de Trabajo n° 61, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina.
- Bisang R., Anlló, G., Campi M., y Albornoz, I. (2009), Cadenas de Valor en la Agroindustria. Capítulo 4, pp 218-276 en *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción, crisis y oportunidades*, Kosacoff, B. Mercado, R. Eds. Disponible en: [http://www.cepal.org/argentina/noticias/noticias/5/37995/libro_CEPAL_PNU D.pdf](http://www.cepal.org/argentina/noticias/noticias/5/37995/libro_CEPAL_PNU_D.pdf)
- Cámara Argentina de Comercio (2014). Perfiles Exportadores Provinciales. Disponible en:

http://app.dyncontact.com.ar/data/mimings/22_Perfiles%20Exportadores%20015.pdf

- Castro, L., & Saslavsky, D. (2009). *Cazadores de Mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC
- CERA (2013), Mapa Regional Pymex 2012, Instituto de Estrategia Internacional. Disponible en: http://www.cera.org.ar/new-site/contenidos.php?p_seccion_sup_id=167
- Grieco, J., e Ikenberry, G. J. (2003), *State Power and World Markets. The International Political Economy*, W.W.Norton, New York.
- Iglesias, V. (2008). Las Provincias y su gestión en el área del comercio exterior. Diagnóstico y Análisis del caso argentino. En E. Iglesias, *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos del sistema federal*. pp 107-157. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ocampo, J. A. (2008), La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. *Revista de Trabajo*, 5, pp 17-47. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2008n05_revistaDeTrabajo/2008n05_a01_jaOcampo.pdf
- Trebucq, F. I. (2015). *Ventajas dinámicas y promoción de exportaciones: aportes a la estrategia de internacionalización de la provincia de Córdoba*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0878_TrebucqFI.pdf
- Tussie, D. (2004). *La Política Comercial en un contexto de Federalismo: Notas para el estudio del caso argentino*. *Revista Integración y Comercio*, N° 21, 68-84.
- UNCTAD (2014), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo, panorama general. Invertir en los objetivos de desarrollo sostenible: Plan de Acción*. Naciones Unidas. [En línea] disponible en: http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/wir2014_overview_es.pdf

LA FEDERALIZACIÓN DE LA
COOPERACIÓN. RELACIÓN
ENTRE EL MINISTERIO DE
RELACIONES EXTERIORES Y
CULTO DE LA NACIÓN Y LAS
PROVINCIAS ARGENTINAS

Pamela Soledad Curvale

1. CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES EN TORNO AL FEDERALISMO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1.1. EL FEDERALISMO Y LA ORGANIZACIÓN FEDERAL ARGENTINA

1.1.1. EL FEDERALISMO COMO TEORÍA PACIFISTA

En el período comprendido entre las dos guerras mundiales surgieron iniciativas que tendían hacia la paz a través de métodos pacíficos para solucionar las controversias. Precisamente en Europa, el llamado “federalismo” aspiraba implementar dicha visión en pos de lograr la unidad del continente. Esta teoría sostenía que solo la existencia de un gobierno federal que limitase la soberanía plena de los estados a través de la transferencia de determinadas competencias, podría evitar futuras conflagraciones (Vieira Posada, 2005). De acuerdo a lo expresado, puede observarse que: “(...) el federalismo implica un proceso de federalización, tanto como una pauta o estructura. El núcleo de tal teoría es que una federación es una unión de grupos, unidos por uno o más objetivos comunes, enraizados en valores comunes, intereses o creencias, pero reteniendo su carácter distintivo de grupo para otros propósitos. Une sin destruir a quienes se están uniendo y pretende fortalecerlos; constituye cooperación organizada de grupos en cuanto grupos” (Friedrich, 1968:176).

1.1.2. TEORÍA DEL ESTADO FEDERAL

La creación del Estado moderno con la Paz de Westfalia significó la unificación del poder estatal, la centralización política y administrativa. A pesar de ello, en la actualidad algunos gobiernos prevén la existencia de entes gubernamentales autónomos que poseen poderes descentralizados territorialmente. Al respecto, existen dos formas diferentes de organizar el Estado según la concentración que se tenga del poder en la institución de mayor jerarquía: “centralizada o unitaria” y “descentralizada o federal”. Cabe destacar que algunos autores concuerdan en que “la organización

federal surge como un híbrido entre el centralismo y las confederaciones” (Cao, 2012:114).

Al adoptar la forma federal, el poder se descentraliza políticamente bajo la figura de un Estado federal. Esta forma de gobierno establece la coexistencia de diversos niveles de gobierno: por un lado, el nivel nacional, también llamado federal y, por el otro, el nivel provincial. Es necesario aclarar que ninguno de los niveles está subordinado al otro ya que las relaciones están salvaguardadas constitucionalmente evitando la subordinación tanto política como legal. “Se trata de una organización política territorial en la que se procura acomodar la unidad nacional y la diversidad regional, distribuyendo verticalmente el poder entre los distintos niveles de autoridad” (Orlandi y Zelaznik, 1996:242). Quiroga Lavié (2009) sostiene que el Estado federal es quien posee la “soberanía” como resultado de la unidad nacional, la cual es ejercida sobre todo el territorio de la nación, mientras que los estados miembros de dicha federación son solo “autónomos”.

Históricamente la conformación de la organización política de Estados Unidos se ha tomado como modelo para guiar las constituciones en los estados federales, y por lo tanto, la democracia liberal, al estilo americano, es generalmente asociada al federalismo político (Bobbio y otros, 2000). Sin embargo, el sistema federal no es exclusivo de la forma republicana de gobierno. En este sentido, la mayoría de los autores concuerdan en la dificultad de establecer una definición universal sobre federalismo demostrando la falta de unidad doctrinal y la ausencia de acuerdo sobre su significado. No obstante, esto no impide el reconocimiento de ciertos elementos que caracterizan a todo Estado federal.

Cao (2012) afirma que el Estado federal protege las facultades provinciales por medio de los siguientes elementos: 1) rango constitucional a sus principales prerrogativas y derechos, otorgando autonomía política, administrativa y financiera a las provincias, las cuales tienen la capacidad para dictar su propia constitución; 2) garantía de no transformar la división

política y territorial del país (no establecer nuevas provincias y nuevos límites provinciales sin el consentimiento de todos los estados miembros) y 3) existencia de una cámara territorial que las representa.

Por otro lado, comparando al Estado federal con la confederación⁴⁵ se observa que: 1) en la organización federal, el Estado central tiene facultades sobre los estados miembros y los habitantes; 2) asimismo, tiene competencia sobre todos aquellos asuntos que afecten al ámbito nacional, con exclusividad de la representación internacional; 3) la norma obligatoria e irrevocable por las partes es la Constitución y 4) la formación del Estado federal genera la conformación del pueblo como fuente de legitimación de las decisiones (Cao, 2012). Por su parte, Lijphart (1987) establece cuatro características comunes: 1) la existencia de una constitución escrita que establece las atribuciones de cada nivel; 2) el legislativo a nivel nacional posee una segunda cámara donde el nivel local está representado (cámara federal o senado); 3) las unidades locales tienen derecho a participar de la reforma de la constitución, por lo que las reglas de juego no podrán ser modificadas a discrecionalidad del gobierno central y 4) la aceptación de la descentralización en la obtención de los recursos.

Tanto el Estado federal como las unidades federadas ejercen sus poderes legislativos, ejecutivos, judiciales y fiscales directamente sobre los ciudadanos, cada una en su ámbito de competencias, por lo que: “Esta forma de organización territorial del gobierno no debe ser vista solo desde la perspectiva del fraccionamiento del poder gubernamental, sino más bien desde el afirmativo reparto de las decisiones y actividades entre el gobierno central y las regiones” (Orlandi y Zelaznik, 1996:243).

De acuerdo a las relaciones entre el poder federal y las distintas unidades federadas, las federaciones pueden ser “simétricas” (donde todas las unidades federadas tienen las mismas facultades, derechos,

⁴⁵ No existe una Constitución escrita, sino pactos o convenios celebrados entre las partes. El poder central es delegado pero solo en determinadas materias por medio de pactos entre los estados suscriptores. Los estados miembros conservan la soberanía sobre los temas primordiales.

prerrogativas y limitaciones) o “asimétricas” (donde alguna unidad federada tiene mayores libertades que otra debido a cuestiones históricas, culturales o económicas). Asimismo, Lijphart (1987) realiza una diferenciación entre “federalismo congruente” (que se refiere a unidades territoriales cultural y socialmente iguales al conjunto del Estado nacional) y “federalismo incongruente” (donde cada unidad tiene una composición distinta a la de la otra y diferente a la nacional en lo cultural y social).

En un Estado federal es necesario establecer mecanismos de equilibrio entre el poder central y los poderes provinciales. Por lo tanto se reconocen tres tipos diferentes de relaciones dentro de la estructura federal (Bidart Campos, 2008):

- Relaciones de subordinación: lo cual implica que los ordenamientos locales deban encuadrarse al ordenamiento federal.
- Relaciones de participación: donde se da lugar a la actuación de las provincias en las decisiones del gobierno federal.
- Relaciones de coordinación: por la cual se delimitan las acciones federales y provinciales repartiendo las competencias. Asimismo, dentro de las relaciones de coordinación, Quiroga Lavié (2009) identifica cuatro subtipos de facultades o competencias:
 - Facultades exclusivas del gobierno federal: abarcan solo las competencias que están conferidas expresamente en la constitución.
 - Facultades concurrentes: no existen facultades concurrentes en una federación, solo existen materias concurrentes o comunes⁴⁶.

⁴⁶ En la constitución argentina existen tres variantes: 1. Concurrencia propiamente dicha: son materias que corresponden tanto a las provincias como al Estado federal, pero sobre las que el Estado puede intervenir si es necesario. 2. Concurrencia complementaria: materias cuya legislación básica pertenece al Estado nación y la legislación complementaria le pertenece a las provincias. 3. Concurrencia supletoria: las provincias solo pueden legislar en el caso de que el Estado nación no haga uso de sus competencias exclusivas.

- Facultades exclusivas de los gobiernos locales: los gobiernos locales pueden ejercer todas las competencias que no han sido otorgadas por la Constitución al gobierno federal.
- Facultades prohibidas: poderes vedados al Estado federal como a las provincias.

Por último, según el grado de vinculación establecido en la Constitución de cada Estado, es posible hallar diferentes tipos de federalismo, desde una fuerte división de facultades entre los dos niveles de gobierno, el nacional y el local, hasta una división meramente nominal y concentrando las decisiones en el poder nacional.

1.1.3. EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO. LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS PROVINCIAS

Argentina ha adoptado la forma federal de gobierno, por lo que se establecen tres niveles: el gobierno federal, los 23 gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los gobiernos municipales, garantizados por los Arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional. El federalismo argentino es fruto de un prolongado desarrollo histórico que comienza con la fundación de ciudades por parte de la corona española en la etapa anterior a la Revolución de Mayo de 1810. En este proceso la metrópoli expandió las zonas de influencia desde el norte, oeste y el Río de la Plata gestando las futuras regiones del territorio. De la mano de este fenómeno, la organización política giraba en torno al rol primordial de los cabildos como base comunal o municipal. Asimismo desde la Revolución de Mayo proliferaron dos corrientes ideológicas: unitarios (monárquicos, centralistas, y liberales, de influencia porteña y centralizados en la capital) y federales (masa popular de tendencia republicana y federalista). Bidart Campos (2008) sostiene que la cronología de la historia del federalismo argentino posee tres fuerzas de integración o factores de predisposición: 1) la fuerza proveniente del medio físico-natural, siendo Buenos Aires el polo de atracción de las provincias; 2) la fuerza ideológica, basada en la doctrina

federal y 3) la fuerza instrumentadora, el aporte de los pactos interprovinciales.

La organización estatal argentina, sus objetivos y funciones quedaron plasmados con la sanción de la Carta Magna (1853), la cual abrió un nuevo capítulo para la historia posterior a la prolongada lucha interna desarrollada entre unitarios y federales. Luego de la reforma de 1860, la Constitución Nacional Argentina entró en vigencia en todo el territorio nacional, incorporando a la provincia de Buenos Aires y generando la unificación política y constitucional del país. Quiroga Lavié (2009) sostiene que el fundamento jurídico del Estado federal es la constitución federal y no los pactos que se desarrollaron entre los estados que lo formaron. En este plano, los pactos preexistentes son considerados normas que dan validez jurídica al acto por el cual se crea la constitución federal.

En cuanto a los denominados estados federados o provincias, las mismas son consideradas como “las ‘unidades políticas’ que, con calidad de “estados”, integran nuestra federación. ‘No son soberanas’, pero ‘sí son autónomas’ (...) históricamente son ‘preexistentes’ al estado federal, aunque solamente las catorce que existían al ejercerse en 1853-1860 el poder constituyente originario” (Bidart Campos, 2008:53). Es necesario destacar que la unidad territorial del Estado federal implica que el territorio es uno solo más allá de la pluralidad de provincias. La reforma de 1994 reconoce la regionalización a partir del artículo 124 que posibilita la creación de regiones para el desarrollo económico y social, sin transformarse éstas en una nueva estructura política dentro de la estructura federal. Al poseer una identidad propia, las provincias no pueden fusionarse ni suprimirse.

Quiroga Lavié (2009) sostiene que las provincias son unidades iguales, indestructibles, autocéfalas y autónomas. Dentro del reparto de competencias es posible observar que el artículo 121 de la constitución establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por la constitución al gobierno federal” (Art. N° 121 CN) y el que se hayan expresamente reservados por pactos especiales. De esto podemos inferir que

el poder de las provincias era preexistente al del gobierno federal pero que por medio de la Constitución se delegaron facultades. Por lo que “el poder provincial fue y es el poder originario” (Bidart Campos, 2008:51).

El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en la Constitución Nacional (Art. N° 27 CN). Esto significa, que existe un principio de reserva de competencias internacionales para el Estado Nacional-federal. Se observa entonces que, en cuanto a la política exterior argentina, la misma es conducida por el Poder Ejecutivo nacional quien “concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules” (Art. N° 99 inc. 11 CN). Se demuestra así que el manejo de las relaciones exteriores o “núcleo duro de las relaciones internacionales” es una facultad exclusiva del gobierno federal (Arts. 75, 99, 116, 117, 128 CN), el cual representa al Estado como ente soberano en el exterior y es sujeto de responsabilidad internacional. En este marco, las relaciones internacionales de las provincias y otros entes subnacionales se dan en el marco del designado “núcleo blando de la política exterior” que abarca acuerdos y actividades exteriores que no implican ejercicio de la soberanía.

Por esta razón, a partir de lo establecido en el artículo 124 de la reforma de la Constitución, se concluye que los actores subnacionales pueden celebrar “convenios internacionales”⁴⁷ con algunas limitaciones. Esto materializó lo que las provincias ya venían desarrollando durante parte del siglo XX (Quiroga Lavié, 2009).

Para dar por finalizado el análisis del federalismo y la teoría del Estado federal en Argentina resulta interesante destacar lo que sostiene

⁴⁷ Se utiliza la expresión “convenios internacionales” para diferenciarlos de los “tratados internacionales” como actos del Estado federal y de los “tratados parciales” del artículo 125 de la Constitución Nacional.

Quiroga Lavié (2009) al afirmar que en el país existe una desvirtualización del federalismo por el abandono de los lineamientos que inspiraron a los constituyentes cuando establecieron la estructura del Estado federal argentino. La dependencia financiera y económica de las provincias respecto al Estado nación demuestran esta distorsión.

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN EXTERNA PARA LAS PROVINCIAS

2.1. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN

Hacia la década de 1970 se observa que los tradicionales postulados de la teoría dominante en las Relaciones Internacionales, el realismo, basado en la concepción del Estado como el único actor internacional, la lucha por el poder, el interés nacional y la naturaleza conflictiva de dichos estados, resultaban insuficientes para explicar los cambios y las nuevas transformaciones a nivel internacional.

Durante el periodo de distensión de la Guerra Fría, con el declive del sistema interestatal establecido con la Paz de Westfalia y el avance de diversas fuerzas transnacionales surge el denominado tercer debate entre realistas y globalistas (también llamados transnacionalistas). “A partir de la introducción en las Relaciones Internacionales de la noción kuhniana de ‘paradigma científico’, el tercer debate se define también como ‘debate interparadigmático’ entre el paradigma realista, el transnacionalista (o globalista, o liberal, o pluralista, o de sociedad mundial, según los autores) y el estructuralista (también definido como marxista □ aunque no todos los autores estructuralistas se consideran marxistas (...))” (Salomón González, 2001-2002:9).

Por lo tanto, en la medida en que el escenario fue cambiando y surgieron nuevos actores internacionales⁴⁸, la teoría realista fue incapaz de explicar estas transformaciones y fue cuestionada provocando el desarrollo de modelos alternativos en la disciplina (Barbé, 1987). Las obras más significativas de la corriente transnacionalista: “*Transnational Relations and World Politics*”(1971) y “*Power and Independence*”(1977) de Keohane y Nye cuestionaron el estadocentrismo del enfoque realista y plantearon la existencia de un mundo cada vez más interdependiente. En este sentido, analizan la política internacional desde la “interdependencia compleja” postulando la existencia de una pluralidad de actores y múltiples canales de contacto entre las sociedades, que permiten hablar de relaciones tanto interestatales, como transgubernamentales y transnacionales. “Así el Estado (gobierno central) pierde su carácter de actor exclusivo, para entrar en competencia con otros actores, y su carácter impenetrable, convirtiéndose en un actor fragmentado, con lo que deja de existir una racionalidad de Estado” (Barbé, 1987:66). Por ello, los transnacionalistas afirman que: “en política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (Keohane y Nye, 1988:22).

Por otra parte, la interdependencia sostiene la introducción de una nueva agenda más amplia sin ser jerarquizada, donde hay una reducción de la importancia de los asuntos militares y un aumento de la relevancia de temas como lo económico. En los estudios de la disciplina comenzaron a dejarse de lado los análisis sobre el “conflicto” para centralizar las investigaciones en la “cooperación”, temática que logró imponerse gracias a la corriente “neoliberalista”. Dentro de sus premisas principales se reforzó la idea de que las instituciones internacionales reducían los efectos de la anarquía y que “existen razones válidas para creer que en ciertas condiciones la reciprocidad específica puede facilitar la cooperación en la

⁴⁸ Entendemos por actor internacional “aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (Barbé, 2010:153).

política mundial” (Keohane, 1993:196). Teniendo en cuenta estas consideraciones, se observa que existen intereses comunes que propician la cooperación y por esto tienden a prevalecer los beneficios absolutos.

2.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

Es posible afirmar la existencia de un consenso acerca de la definición de cooperación, vinculada fundamentalmente a las ideas neoliberales de Keohane, quien sostiene que la cooperación es entendida como “un proceso a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la coordinación de políticas” (Keohane, 1988:88). La cooperación, es una modalidad de vinculación que ha estado presente de manera constante a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, no obstante, a partir del siglo XVIII se formalizó como tal y estuvo caracterizada predominantemente por ser de orden político-militar. Posteriormente, como fruto de la segunda post guerra se hizo necesario establecer mecanismos de reconstrucción y ayuda para los países empobrecidos estructuralmente y desbastados por los conflictos bélicos, por lo cual emergió la llamada Cooperación Internacional al Desarrollo (en adelante CID).

Al tornarse más complejo el escenario internacional a partir del impacto generado por el surgimiento de nuevos actores internacionales y el desarrollo de una agenda más amplia sobre los asuntos globales, la cooperación se ha incrementado, inspirando estudios que dan cuenta de la evolución de dicha temática y sus diversas modalidades. La bibliografía identifica diferentes tipos de cooperación internacional. Según el tema podemos encontrar una cooperación humanitaria, científico-tecnológica, financiera, económica y técnica. Por otra parte, según los actores que participan, podemos diferenciar una cooperación multilateral (centralizada o descentralizada) o bilateral (centralizada, descentralizada o mixta) y, por

último, según el grado de desarrollo del donante se habla de Cooperación Norte-Sur, Cooperación Sur-Sur o Cooperación Triangular.

En el marco de las organizaciones internacionales, la CID se desplegó multilateralmente con la creación de la Organización de Naciones Unidas. El mecanismo implementado por este organismo a través de la “Ayuda Oficial al Desarrollo”⁴⁹ (en adelante AOD) buscó subsanar problemáticas concretas favoreciendo el desarrollo social y económico del país receptor de la cooperación y alcanzar el fortalecimiento del multilateralismo del sistema internacional global.

Considerando que desde la década de 1960, la cooperación ha experimentado un crecimiento se establecieron instituciones como el Comité de Ayuda al Desarrollo que agrupó a los donantes de AOD. Este comité forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) creada en 1961, la cual define cuantitativamente qué es la ayuda, lo que debería ser en la práctica y la implementación de mecanismos de revisión. La OCDE tiene como misión promover políticas para mejorar el bienestar económico y social de las personas del mundo, para lo cual proporciona un espacio de diálogo a través de un foro en el cual los gobiernos trabajan conjuntamente compartiendo experiencias y buscando soluciones a los problemas que les son comunes (Fride, 2008).

Asimismo, la cooperación multilateral proveniente de Naciones Unidas, tiene como objetivo central lograr la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo humano. En este marco institucional, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se encarga de promover el cambio a favor del desarrollo y vincula a los países con la experiencia y los recursos necesarios a fin de alcanzar mejores niveles de bienestar.

⁴⁹ Es posible definir la Ayuda Oficial al Desarrollo como las corrientes, dirigidas hacia los países que figuran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) como receptores, de fondos públicos aportados por los países desarrollados y las instituciones multilaterales (DAC-OSDE, 2005).

A pesar del establecimiento de canales institucionales para desplegar la cooperación, hacia fines de 1990 se observó la necesidad de revisar las formas de la CID ya que la realidad demostraba la ineficiencia del sistema, no pudiendo lograr el desarrollo esperado en los países receptores. Posteriormente, hacia el año 2000, se enfatizaron los objetivos de la Cooperación Internacional en la Cumbre de Naciones Unidas, dando como resultado el documento “Declaración de los Objetivos del Milenio”, que provocó el compromiso por parte de varios estados a elevar el porcentaje de ayuda, perfeccionar el sistema y la integración de los países receptores. Por lo que la CID “ha experimentado un giro pasando de ser una herramienta blanda de ayuda externa a formar parte de un sistema multilateral integrado y dirigido a la reducción de la pobreza y orientado por estándares acordados internacionalmente” (FRIDE, 2008:1).

En su origen la cooperación fue eminentemente interestatal y centralizada pero, desde la transnacionalización de los años 1970 y el reconocimiento de nuevos actores a nivel global, se implementaron nuevas modalidades permitiendo el desarrollo de la denominada “Cooperación Descentralizada” (CD). Se observa que este mecanismo descentralizado de cooperación permite la participación internacional de organismos subnacionales o locales sin la necesidad de la intervención nacional.

“Se entiende por CD aquella política de relacionamiento externo que realizan entidades territoriales, con el objetivo de contribuir con sus pares a dar respuesta a la demanda más importante que hoy reclaman sus pueblos: ganarle la batalla a la pobreza y a su principal generadora, la creciente desigualdad” (Cafiero, 2008:270). Este nuevo mecanismo intenta acompañar la solución de problemas cercanos y conocidos para los individuos y sociedades directamente involucrados teniendo en cuenta la multiplicación de actores y agentes intervinientes.

2.3. LA GESTIÓN INTERNACIONAL DE LOS ACTORES SUBNACIONALES

Se observa que el Estado nación, aunque sea el actor central en las relaciones internacionales, necesitó reformular su rol tras la aparición de nuevos actores que cobraron protagonismo y que, hasta hace muy poco, solo actuaban en la esfera doméstica. Por tal motivo, dentro de esta dinámica de cambios algunos países han propiciado la creación de políticas que permiten delegar en los actores subnacionales algunas responsabilidades y tomar decisiones que históricamente le correspondían al Estado nación. Russell (2010:84) afirma que hacia la década de 1970 el escenario internacional se vio modificado por “la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales”.

Por su parte, el activismo internacional de los gobiernos locales y regionales es “un fenómeno prácticamente generalizado a nivel internacional que, pese a su aparente bajo perfil, estaría transformando de manera silenciosa algunos aspectos claves de la diplomacia clásica, y modificando la morfología de la política exterior” (Cornago Prieto, 2010:108). El traslado de competencias hacia las subunidades del gobierno central implicó el auge del fenómeno de la “subestatalidad” caracterizado por una progresiva descentralización de políticas que eran propias del poder central generando la asunción de prerrogativas propias de los gobiernos subnacionales (Russell, 2010). Dentro del traslado de competencias es posible advertir acciones para la gestión de asuntos internacionales desarrollando lo que se conoce como “paradiplomacia”. Considerada como la actividad internacional que, actuando a nivel global o transfronterizo, involucra a actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales o estatales/provinciales/municipales extranjeros”, Russell (2010) reconoce que los vínculos transfronterizos siempre existieron pero han alcanzado una mayor intensidad.

Keating (2000) sostiene que existen tres tipos de motivaciones que impulsan a la paradiplomacia:

- Económicas: ya que las regiones buscan inversiones, incrementar los mercados exteriores, promover sus exportaciones y aumentar la

transferencia de tecnologías para lograr la inserción en la economía global.

- Políticas: reconocimiento y legitimación.
- Culturales: búsqueda de construcción nacional en la región mostrando a los líderes locales en el escenario internacional para cumplir con sus propósitos políticos.

Zubelzú (2006) sostiene que la gestión externa de las provincias resulta de un entramado de factores tales como: iniciativas a nivel subnacional por parte de estos actores, estímulos de tipo político y jurídico que han surgido a nivel nacional y por último, factores que tienen que ver con los cambios sistémicos. Por lo tanto, se observa como el nivel sistémico, nacional o estatal y el nivel subnacional conforman los estímulos determinantes del aumento de las acciones de las entidades subnacionales en el escenario internacional.

Existe una fuerte controversia terminológica respecto a este fenómeno. El primer trabajo de la mano de Duchacek y Soldatos utilizó el término “paradiplomacia” aunque su mayor difusión fue alcanzada por Aldecoa y Keating, Lecours, Paquin, Mingus, Gelfenstein, Wolff y Zidaoui. Por otra parte, algunos autores han planteado alternativas al término tales como: diplomacia constitutiva –Kincaid–, diplomacia multinivel –Hocking–, diplomacia federativa –Shiavon, Rodríguez–, diplomacia subestatal □Criekemans□, acción exterior –Massart– o relaciones exteriores –Hrbek y Michelmann (Cornago Prieto, 2010).

A pesar de la diferencia terminológica y para comprender su alcance, es posible entender la acción externa de los entes subnacionales como: “la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias constitucionales” (Cornago Prieto, 2010:109).

Coincidiendo con lo que plantea Zubelzú (2006), conceptualmente aquí empleamos el término “gestión externa” o internacional para hacer referencia al accionar internacional de los actores subnacionales, por considerarse más adecuado al caso argentino que será descrito en el próximo apartado, ya que el término paradiplomacia puede ser interpretado en forma negativa como una actividad que se solapa con la desarrollada por el Estado nación.

El proceso de descentralización en cuanto a la política exterior ha sido poco estudiado. Sin embargo, se reconoce el creciente número de reformas al interior de los Ministerios de Asuntos Exteriores en varios estados a través de la transferencia de responsabilidades hacia niveles inferiores de gobierno (Cornago Prieto, 2010).

Hacia 1980 los debates sobre el rol del Estado como actor internacional giraron en torno a la funcionalidad del mismo para organizar la actividad humana en un mundo globalizado y la dispersión de su poder hacia actores subnacionales o supra nacionales reflejando lo que Duchacek denominó como “perforación de la soberanía” (Russell, 2010).

A partir de este fenómeno se pone en tela de juicio la funcionalidad del Estado y surgen varios interrogantes acerca de la declinación de la efectividad de los gobiernos centrales. Por lo tanto, ¿es posible restar parcelas de poder al poder central?, en la relación entre el Estado nación y la gestión externa de las provincias ¿existe una complementación o una oposición? Más allá de las discusiones en torno a la soberanía es necesario reconocer que el ámbito local se vuelve primordial para orientar proyectos tendientes al desarrollo y que respondan a las necesidades de la población (Cafiero, 2008).

2.4. LA GESTIÓN EXTERNA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Las transformaciones en el sistema internacional, la creación de procesos de integración y cooperación regional que fomentaron los vínculos transfronterizos, sumado a los cambios domésticos, impulsaron a las

provincias de Argentina a desarrollar acciones internacionales sin intermediación del Estado nacional (Colacrai y Zubelzú, 1994). Como algunas provincias ya venían desarrollando acciones externas en el periodo anterior a la reforma de la Constitución, fue necesario delimitar la capacidad internacional de las mismas. Por ello se implementaron medidas domésticas que permitieron la descentralización de algunas responsabilidades y la delegación de funciones. En este sentido, las provincias adoptaron capacidades para la gestión externa como resultado de:

1. el proceso de descentralización iniciado en la década del '90 por el cual se transfiere a las provincias, por medio del decreto 906/91 y su posterior Ley 24093, los puertos nacionales y, por los decretos 532/92 y 1168/92, la red ferroviaria terciaria.
2. la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que reconoció a las provincias la facultad de rubricar convenios internacionales siempre que no sean incompatibles con la política exterior nacional. Esto quedó plasmado en el artículo N° 124: “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 (...)”.

Dentro del ejercicio de la acción exterior, las provincias presentan diferentes modalidades. En muchos casos se embarcan en numerosos iniciativas que posteriormente no prosperan. Zubelzú (2006) describe las diversas modalidades de acción exterior de las provincias argentinas:

1. Acciones propias: como fruto de una iniciativa provincial o como respuesta a una oportunidad presentada desde el exterior. Sin la necesaria intervención directa del Estado nacional ni del sector privado.

2. Acciones coordinadas: implica que la provincia o un grupo de ellas y el Estado nación actúen en forma conjunta. Por ejemplo para el intercambio de recursos o para que las provincias puedan obtener créditos internacionales de organismos financieros.
3. Acciones tipo lobby: las provincias buscan presionar al gobierno nacional para desarrollar un proyecto y por ende no lo gestionan directamente en el plano internacional.
4. Acciones concertadas: relacionadas con los Comités de Frontera que cuentan con la coordinación del Estado nacional desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Estas son las acciones más antiguas.

De acuerdo con el sistema federal las provincias son autónomas y, según la Constitución, mantienen el poder no delegado en forma explícita al gobierno nacional. En cuanto a su alcance, es posible observar la amplitud de cuestiones en las que las provincias pueden involucrarse, tales como: integración fronteriza, inversiones, comercio exterior, cooperación técnica y cultural.

En Argentina, la CID no se encuentra regulada por ley y se gestiona principalmente desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación por medio de la “Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional”. Asimismo, la Dirección General de Cooperación Internacional (en adelante DGCIN), dependiente de dicha Secretaría tiene a cargo: la Dirección de Cooperación Bilateral, la Dirección de Cooperación Multilateral y la Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional.

A fin de alcanzar sus objetivos, la DGCIN cuenta con un doble apoyo: por un lado, el que brindan a sus actividades las representaciones diplomáticas argentinas en todos los países del mundo, y por otro lado, hacia el interior del país, la contribución de una red de “Puntos Focales provinciales”. Esta Dirección implementó en el 2003 el “Programa Federal de Cooperación”, tendiente a optimizar el trabajo desarrollado conjuntamente con los gobiernos provinciales y municipales, las

universidades nacionales y ONGs del país. La DGCIN ha decidido trabajar en el ámbito de la cooperación descentralizada, a fin de apoyar y fortalecer el desarrollo y su ejecución en los ámbitos provincial y local (Cafiero, 2008; Levi, 2011).

Electoral, área encargada de promover y coordinar acciones conjuntas de la Cancillería y autoridades del ámbito subnacional, que tiendan a generar una mayor integración de las diferentes realidades del territorio nacional en la orientación y ejecución de los lineamientos de la política exterior. Dicha dirección ha implementado diez “Programas Federales” destinados a fomentar la vinculación entre el Estado nación y las provincias en materia de gestión externa.

A modo de cierre se observa que el proceso de la interdependencia y de la globalización han favorecido el surgimiento de vínculos transgubernamentales y el auge de nuevo actores en la arena internacional. Desde el propio Estado nación se han establecido políticas domésticas que dejaron en manos de los actores subnacionales algunas decisiones y responsabilidades que tradicionalmente le correspondían al Estado nación, fomentando así la descentralización (Zubelzú, 2006). Se observa entonces que los actores gubernamentales no centrales asumen la gestión de numerosos asuntos internacionales a nivel global y regional. Pero, solo “a partir de los límites que impone la Constitución, cobra relevancia el vocablo por el cual definimos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación”. (Zubelzú, 2006:147). La reforma de la Constitución propició el contexto normativo para la gestión externa de las provincias demostrando con esto la concurrencia existente entre los actores subnacionales y el Estado federal. Por tal motivo, será necesario profundizar los estudios sobre la federalización de las distintas líneas de acción en materia de cooperación a fin de ampliar y diversificar la capacidad de gestión internacional de las provincias.

Continúa quedando pendiente el interrogante sobre si el empoderamiento de las provincias genera una pérdida de soberanía o si por el contrario es un camino para fortalecer a los gobiernos locales y responder a los problemas que les aquejan. Más allá de que “el vínculo creciente entre el Estado nación y las unidades subnacionales que asumen roles internacionales, formales e informales, torna más dificultosa la formulación y puesta en práctica de la política exterior” (Russell, 2010:101), lo importante es que el horizonte de propuestas y el aumento de herramientas de vinculación internacional hacen que el ámbito local se transforme en el escenario que guía el proceso de desarrollo humano de la población.

3. CONCLUSIÓN

Tras la Reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994 se estableció un nuevo marco legal por el cual se fomenta la descentralización y se reconoce constitucionalmente la proyección internacional de las provincias. Pudo observarse que el Estado nacional argentino desarrolla acciones orientadas a difundir y acompañar la internacionalización de las provincias por medio de la Cooperación Internacional al Desarrollo difundida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, que dirige dichas acciones hacia los puntos focales localizados en las provincias. El núcleo blando de las relaciones exteriores del Estado federal comprende a la gestión de la CID, sin ser de competencia exclusiva, ya que las provincias pueden celebrar tratados parciales con diversos fines (Art. N° 125 Constitución Nacional) si no alteran la política exterior y el crédito público de la Nación. Por esta razón, los actores subnacionales han comenzado a experimentar diferentes métodos de movilización internacional o acciones de gestión externa (Zubelzú, 2006) con el objetivo de promover, entre otros asuntos, la cooperación internacional para la inversión y el comercio, la infraestructura y la protección del medio ambiente (Cornago Prieto, 2010). La gestión externa de las provincias permite generar nuevas oportunidades, por tal motivo nos encontramos con el desafío de articular acciones que permitan desenvolver de manera eficiente los recursos y las

gestiones para alcanzar la internacionalización de las provincias en un escenario global marcado por la creciente interdependencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROLD, Robert, (1986), *La evolución de la cooperación*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- AXELROLD, Robert, (2003), *La complejidad de la cooperación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BIDART CAMPOS, Germán, (2008), *Compendio de derecho constitucional*, EDIAR, Buenos Aires.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicolás, y PASQUINO Gianfranco, (2000), *Diccionario de política*, Siglo Veintiuno editores, Madrid.
- CAFIERO, Ana, (2008), *La Cooperación Descentralizada en la Argentina*, [en línea], disponible en http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0223/Cafiero_La_Cooperaci%C3%B3n_Descentralizada_en_Argentina_2008.pdf (última consulta: 26/10/2016).
- CAO, Horacio, (2012), *Las provincias y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires* en ABAL MEDINA, J., *Manual de la nueva administración pública argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- COLACRAI de TREVISAN, Miryam y ZUBELZÚ de BACIGALUPO, Graciela, (1998), *El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas*, en CERIR, *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario.
- COLACRAI, Miryam y ZUBELZÚ, Graciela, (1994), *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?*, en CERIR, *Cuadernos de Política Exterior* N° 52, Rosario.
- COLACRAI, Miryam, (2011), *Cooperación al desarrollo: diferentes lecturas para reflexionar acerca de sus motivaciones y objetivos*, ponencia presentada en SAAP, Córdoba, julio.

- CORNAGO PRIETO, Noé, (2010), *La descentralización como elemento de innovación diplomática*, en MAIRA, Luis (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- DAC- OSDE (2005), *¿Es AOD?*, Ministerio de asuntos exteriores y de Cooperación, Madrid.
- DE LA FUENTE, Rosa y FERNÁNDEZ, Johanna, (2011), *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo: retos de su coordinación en terreno*, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS, vol.10 nro.1, Universidad de Santiago de Compostela.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert, (1990), *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, GEL, Buenos Aires.
- FRIDE (2008), *De París a Accra: construyendo la gobernanza global de la ayuda*, FRIDE “Desarrollo en contexto”.(en línea), disponible en: www.fride.org/download/DB_Paris_to_Accra_ESP_aug08.pdf (última consulta: 28/10/2016)
- FRIEDRICH, Carl, (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, London, en VIEIRA POSADA, E., (2005), *Evolución de las teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales*, en *Papel Político*, N° 18, diciembre.
- GARCIA SEGURA, Caterina, (1996), *La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 91, enero-marzo.
- HERNÁNDEZ, Antonio (2005), *La descentralización del poder en el Estado Argentino*, en HERNÁNDEZ, Antonio, “La descentralización del poder en el estado contemporáneo”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Buenos Aires.
- KEATING, Michael, (2000), *Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias*, en ALDECOA, Francisco y - - KEATING, Michael, (Eds), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales SA, Madrid.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, (1988), *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires.

- KEOHANE, Robert, (1988), *Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial*, GEL, Buenos Aires.
- KEOHANE, Robert, (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal*, GEL, Buenos Aires.
- LEVI, Julia, (2011), *La Argentina y la nueva arquitectura de la cooperación internacional*, Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid.
- LIJPHART, Arend (1987), *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- ORLANDI, Hipolito y ZELAZNIK, Javier, (1995), *El gobierno en* PINTO, J., *Introducción a la ciencia política*, EUDEBA, Buenos Aires.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto, (2009), *Derecho constitucional argentino*, Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires, tomo II.
- RUSELL, Roberto, (2010), *El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria*, en - - MAIRA, Luis (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- SALOMON GONZALEZ, Mónica, (2001-2002), *La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia y aproximaciones*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, N° 56.
- SODUPE, Kepa, (2003), *La Teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad EuskalHerriko.
- VIEIRA POSADA, Edgar, (2005), *Evolución de las teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales*, en *Papel Político*, N° 18, diciembre.
- ZUBELZÚ, Graciela, (2006), *La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión*, Universidad Nacional de Córdoba, CEA, Revista ESTUDIOS N° 18.
- Legislación consultada: Constitución de la Nación Argentina, versión digital disponible en:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>



Barreto, Maximiliano

**Integrando saberes : experiencias de gestión internacional en
gobiernos subnacionales / Maximiliano Barreto. - 1a ed. - Rosario :
UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.
Libro digital, PDF**

ISBN 978-987-702-239-1



9 789877 022391

**Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-239-1**