



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Doctorado en Relaciones Internacionales

“Política internacional subnacional. Análisis en perspectiva comparada de los casos de internacionalización de Rosario y Córdoba entre 1995 – 2015”

Doctoranda: Lic. Carolina Pesuto (UNR)

Directora de tesis: Dra. Miryam Colacrai (UNR)

Co-directora de tesis: Dra. Mariana Calvento (UNICEN)

Diciembre 2025

Agradecimientos	4
Resumen	5
0. INTRODUCCIÓN.....	7
0.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	9
0.2. OBJETIVOS	10
0.3. HIPÓTESIS	11
0.4. JUSTIFICACIÓN	11
0.5. ESTRUCTURA DE LA TESIS.....	15
1. CAPÍTULO I - ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS	17
1.1. Estado del Arte	17
1.2. Perspectivas teóricas y conceptos centrales.....	34
2. CAPÍTULO II DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	54
2.1. Relevancia de la perspectiva comparada	60
2.2. Antecedentes metodológicos de los instrumentos de medición	65
2.3. Descripción del índice de participación internacional.....	71
2.4. Adaptaciones y aplicación del índice a los casos	73
3. CAPÍTULO III NIVEL DE INTERNACIONALIZACIÓN	76
3.1. Nivel de internacionalización de los casos	76
3.1.1. Caracterización general de Rosario	77
3.1.2. Medición del nivel de participación internacional de Rosario	79
3.1.2.1. Descripción de los indicadores de la dimensión Bilateral.....	83
3.1.2.2. Descripción de los indicadores de la dimensión Multilateral.....	89
3.1.2.3. Descripción de los indicadores de la dimensión Unilateral.....	94
3.1.3. Profundización de las mediciones: identificación de subperíodos y construcción de matriz de datos.....	103
3.1.3.1. Subperíodo 1995-2003. Despegue de la internacionalización y alto dinamismo	105
3.1.3.2. Subperíodo 2004-2008. Consolidación de herramientas de internacionalización.....	106
3.1.3.3. Subperíodo 2009-2015. Amesetamiento del nivel de internacionalización.....	108
3.1.4. Caracterización general la ciudad de Córdoba	111
3.1.5. Medición del nivel de participación internacional de Córdoba.....	114
3.1.5.1. Descripción de los indicadores de la dimensión Bilateral.....	116
3.1.5.2. Descripción de los indicadores de la dimensión Multilateral.....	118
3.1.5.3. Descripción de los indicadores de la dimensión Unilateral.....	120
3.1.6. Profundización de las mediciones: identificación de subperíodos y construcción de matriz de datos.....	126
3.1.6.1. Subperíodo 1995-1999. Despegue de la internacionalización,	

dinamismo intermedio y alto	127
3.1.6.2. Subperíodo 2000-2010. Baja significativa de la intensidad de la internacionalización.....	131
3.1.6.3. Subperíodo 2011-2015. Retomando la senda de la internacionalización.....	133
4. CAPÍTULO IV PERFILES DE GESTIÓN INTERNACIONAL.....	138
4.1. Indicadores del perfil de gestión internacional.....	141
4.2. Análisis del perfil de gestión internacional de Rosario	143
4.2.1. Motivaciones hacia la internacionalización.....	145
4.2.2. Modalidades, contrapartes y variedad temática de la agenda.....	147
4.2.3. Impactos/efectividad en la gestión a partir de internacionalización.....	148
4.2.4. Capacidades relacionales y técnico-administrativas logradas	149
4.2.5. Capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado.....	150
4.2.6. Capacidad relacional- vinculación con agencias y gobierno nivel provincial y nacional.....	151
4.3. Análisis del perfil de gestión internacional de Córdoba.....	153
4.3.1. Motivaciones hacia la internacionalización.....	155
4.3.2. Modalidades, contrapartes y variedad temática de la agenda.....	160
4.3.3. Impactos/efectividad en la gestión a partir de internacionalización.....	162
4.3.4. Capacidades relacionales y técnico-administrativas logradas	163
4.3.5. Capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado.....	164
4.3.6. Capacidad relacional- vinculación con agencias y gobierno nivel provincial y nacional.....	166
5. CAPÍTULO V ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS CASOS.....	168
5.1. Análisis de los perfiles de gestión internacional de los casos	169
5.2. Correlación de los perfiles de gestión internacional con los niveles de internacionalización.....	173
6. CAPÍTULO VI CONCLUSIONES.....	181
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
8. DOCUMENTOS OFICIALES	208
8.1. Rosario.....	208
8.2. Córdoba	208
9. SIGLAS Y ACRÓNIMOS	210
10. ANEXO.....	212
10.1. Guía de Entrevista Semiestructurada.....	212

Agradecimientos

Este trabajo ha sido posible en gran medida gracias al acompañamiento de mis directoras, Miryam Colacrai y Mariana Calvento, cuyo profesionalismo y vocación han sido fundamentales para guiar este proceso. Agradezco también a los profesores del doctorado por la calidad de los cursos impartidos y por incentivar la aplicación del conocimiento generado en cada encuentro. Asimismo, expreso mi reconocimiento a toda la Facultad y en especial a la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario ámbito donde logro desarrollarme desde lo humano y en mi camino profesional.

De manera especial, quiero expresar mi profundo agradecimiento a mi compañero de vida, Sebastián, y a mi hija, Carmen, así como a mis padres, cuyo apoyo incondicional ha sido fundamental a lo largo de este camino.

Resumen

La presente investigación se inscribe en el campo de las Relaciones Internacionales, específicamente en el estudio de la internacionalización de ciudades y regiones, así como en la política internacional subnacional. La pregunta central que guía este trabajo busca identificar los factores coadyuvantes que explican las trayectorias diferenciadas de internacionalización de Rosario y Córdoba entre 1995 y 2015.

El objetivo principal es analizar, desde una perspectiva comparada, los procesos de internacionalización de estos gobiernos locales dentro del recorte temporal propuesto. La comparabilidad de los casos se fundamenta en sus características compartidas: ambas son ciudades grandes, con un importante desarrollo económico y una presencia política significativa en el escenario nacional argentino. No obstante, si bien existen similitudes, ambas ciudades han seguido trayectorias de internacionalización diversas desde los noventa hasta la segunda década del siglo XXI.

Esta investigación se propone caracterizar el proceso de vinculación internacional desarrollado por ambas ciudades, centrándose en el análisis de las dinámicas, similitudes y diferencias en sus recorridos. Para ello, se indaga en los niveles de internacionalización alcanzados, las capacidades estatales desplegadas, los mecanismos de articulación, así como avances y obstáculos que reconstruyan el proceso.

El análisis en perspectiva comparada de los casos busca indagar el nivel de internacionalización alcanzado por cada ciudad, tomando como referencia el índice de participación internacional. Para ello, se realizó una adaptación del índice a fin de garantizar su aplicabilidad comparativa entre los casos, lo que permitió profundizar en la identificación de subperíodos y en la relevancia de las distintas dimensiones observadas. En una segunda instancia, se examinan las características de los perfiles de gestión internacional de las ciudades seleccionadas, articulando dicho análisis con la categoría de capacidades estatales aplicadas a la gestión internacional.

Las fuentes de información que nutren el corpus de la investigación incluyen tanto fuentes primarias, como entrevistas semiestructuradas a gestores y decisores de los gobiernos locales bajo estudio, así como fuentes secundarias provenientes de documentos oficiales, estudios previos y otros materiales.

La investigación retoma las líneas de análisis de las relaciones exteriores de las provincias argentinas, posteriormente ampliadas hacia el estudio de ciudades y regiones. La propuesta se basa

en enfoques teóricos que orientan la observación de las dinámicas y experiencias empíricas de internacionalización de distintos gobiernos locales, considerando tanto a sus actores como a los procesos involucrados desde miradas innovadoras.

Este enfoque se complementa con un marco teórico ecléctico que incorpora contribuciones de investigaciones empíricas desde la ciencia política y el análisis de políticas públicas articulando con enfoques del desarrollo local y endógeno y los estudios situados. Desde esta perspectiva, se analiza la generación de capacidades y recursos de desarrollo en los territorios, de los cuales pueden surgir políticas públicas locales innovadoras. Entre ellas, se destacan las estrategias de internacionalización de actores subnacionales o gobiernos locales, ya sea como respuesta a las nuevas exigencias del contexto externo y del sistema internacional, o bien como una oportunidad para fortalecer la gestión pública local.

El análisis articula categorías provenientes de los estudios sobre subestatalidad, paradiplomacia y política exterior. En este marco, la investigación retoma el concepto de capacidad de agencia de las unidades subestatales o *actorness* de la entidad subnacional; indagando en su gravitación en el plano internacional.

Las conclusiones de la tesis retoman las hipótesis y los hallazgos principales, estructurándose desde los testeos y los datos sistematizados, hacia una demostración de la incidencia de los factores coadyuvantes que expliquen las variaciones en las dinámicas de internacionalización de los casos estudiados. Se consideran para las argumentaciones tanto la dimensión doméstica -que incluye el proyecto político local, el desarrollo de capacidades locales para la internacionalización y las articulaciones verticales o multiescalares con los gobiernos provincial y nacional- como la dimensión externa, vinculada a dinámicas globales, tales como crisis internacionales y la evolución del sistema de cooperación internacional.

Palabras clave: POLITICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL – CIUDADES – GOBIERNO LOCAL

0. INTRODUCCIÓN

El proceso de proyección internacional de ciudades, regiones y provincias se intensificó a partir de la posguerra fría en un contexto de competencia por la atracción o captación de inversiones a nivel global, así como también, en la búsqueda de fondos de cooperación internacional. Sumando a lo anterior, se destaca un auge de vinculaciones políticas e institucionales de los territorios y gobiernos locales con el objetivo de ampliar el posicionamiento cultural y simbólico como otra de las características del auge de la internacionalización subnacional¹.

Este fenómeno es observado desde las relaciones internacionales en sus aspectos teóricos y a través de estudios empíricos, que pueden ser de estudios de caso o comparativos, y ha ido conformando a través del tiempo el campo de estudios sobre la internacionalización de unidades subnacionales. La producción académica dedicada al estudio de la internacionalización de los gobiernos locales² ha adquirido relevancia y se puede observar un creciente número de publicaciones académicas dedicadas al tema. Así como también se percibe una apertura en las perspectivas teórico-conceptuales y metodológicas relativas al estudio de la ciudad y su inserción en el sistema internacional que sustentan abordajes transdisciplinarios y multiescalares del asunto, lo que podría considerarse como un auge del tema en la producción académica latinoamericana.

¹ Cabe aclarar que en el presente trabajo tomaremos como sinónimos los términos *subestatal* y *subnacional* refiriéndonos a los actores a ser considerados, en este caso las ciudades, como divisiones administrativas o descentralizadas dentro del Estado nación (Colacrai, 2010). Reconocemos que existen otras denominaciones sobre actores de la paradiplomacia que remiten a contextos históricos y políticos diversos tales como: entidades políticas subestatales, haciendo referencia a las regiones, estados federados, provincias, regiones, cantones, Lander o comunidades autónomas, en García Segura (1996). Por otro lado se los menciona como gobiernos o actores no centrales (GNC) refiriéndose a los gobiernos intermedios, tales como regiones, provincias o municipios, excluyendo las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales en Cornago (2000); Kuznetsov (2015) y Schiavon (2019).

² En esta tesis se comprende el término gobiernos locales como municipios y ciudades, sea cual fuere su tamaño, urbanos o rurales, con sus distintas realidades socioeconómicas y con diferentes niveles de autonomía, aunque siempre con una base representativa democrática (Zapata Garesché, 2007). Cabe aclarar que a lo largo de la tesis se articula la categoría de gobiernos locales con la de gobiernos provinciales y regionales; tomados estos últimos como actores diferentes que se articulan entre sí.

La internacionalización de los gobiernos locales puede ser definida como la política internacional subnacional³ de ciudades y regiones; y ser concebida como aquellas herramientas que impulsan la inserción internacional buscando aprovechar las oportunidades del contexto exterior *vis a vis* las necesidades de desarrollo de sus territorios en su dimensión externa (Calvento, 2016), enmarcada en la política exterior que define el Estado nacional.

El presente trabajo aborda las particularidades de los procesos de internacionalización de dos ciudades grandes de Argentina; se identifican los niveles alcanzados en dicho proceso. Y se describen los perfiles de gestión internacional indagando en aquellas dinámicas de los procesos que posibiliten su caracterización comparativa.

El interrogante central apunta a indagar en los factores coadyuvantes que explican por qué dos ciudades de similares características desarrollan perfiles de internacionalización disímiles en cuanto a la continuidad de la trayectoria; diversidad de intensidad y alcance de la estrategia de internacionalización. El objetivo general de la tesis es analizar en perspectiva comparada los procesos de internacionalización de Rosario y Córdoba entre los años 1995 y 2015.

Las indagaciones sobre las unidades de análisis, en este caso la política internacional subnacional de dos gobiernos locales, dos urbes grandes de Argentina, se propone desde una perspectiva comparada como dispositivo heurístico (Lorenzini, 2023). El interrogante, toma como punto de partida la suposición de máxima semejanza en la perspectiva comparada de los casos.

La generación de aportes desde el estudio de experiencias empíricas de distintas estrategias y trayectos de internacionalización de gobiernos locales se constituye en un desafío hacia la profundización del entendimiento de un fenómeno multidimensional y transdisciplinar. En dicho sentido la presente investigación plantea como reto acercar contribuciones diversas al campo de estudios de la internacionalización subnacional, y de la paradiplomacia latinoamericana, mediante el análisis de factores coadyuvantes de dos procesos de internacionalización de ciudades grandes de nuestro país.

³Término referenciado en la obra de Luis Maira (2010). El mismo junto con los términos inserción internacional y participación internacional serán utilizados en la presente tesis como sinónimos referidos al accionar internacional de los gobiernos locales.

0.1. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas preliminares que guiaron la construcción del problema de investigación refieren a indagaciones sobre aquellas características de los trayectos de internacionalización de los casos bajo observación colocándolos en perspectiva comparada. Entre ellas se destacan: ¿Qué factores coadyuvantes pueden dar cuenta y explicar que dos ciudades de similares características desarrollen internacionalizaciones diversas en un periodo dado? ¿Qué factores han coadyuvado para que se inicien y desarrollen sus trayectorias de internacionalización? ¿Cómo y qué motivó las acciones de internacionalización subnacional por parte de los casos de estudio y cuáles son sus causas? ¿Qué grado de sensibilidad logró la internacionalización y cuáles fueron las causas de posibles discontinuidades? ¿Qué relevancia adquirieron las condiciones intrínsecas del territorio, la administración pública y el esquema de vinculaciones multiactorales en la internacionalización? ¿Qué implicancias tuvo el desarrollo o no de una institucionalización o diseños organizacionales técnico-administrativos en la gestión externa de las ciudades? ¿Qué ritmos e intensidades adoptaron los procesos dentro del recorte temporal propuesto? ¿Qué importancia tuvo el vínculo o relación del gobierno local; el provincial y el nacional con en la gestión internacional? ¿Cuáles fueron los perfiles de gestión internacional que se fueron conformando en cada caso?.

A partir de las lecturas y el trabajo de ampliación con reseñas de bibliografía específica se produjo la decantación de las preguntas preliminares llegando a la formulación de la pregunta problema de investigación. Esta refiere a **¿cuáles fueron los factores coadyuvantes que explican las trayectorias de internacionalización disímiles de Rosario y Córdoba entre 1995 y 2015?**

Las unidades de análisis alrededor de las cuales se estructura esta tesis son las políticas internacionales subnacionales de cada ciudad que asume el proceso de internacionalización. Lo anterior remite a la centralidad de lo gubernamental en el análisis. Las variables, o datos sobre efectos y dinámicas de internacionalización de otros actores por fuera del gobierno local serán secundarios en la investigación. Las consideraciones sobre trayectorias de internacionalización de actores privados (empresas transnacionales), de la sociedad civil (fundaciones, cámaras, entidades mixtas), o entidades académicas como universidades se tendrán en cuenta como variables si adquieren relevancia destacada dentro del proceso de internacionalización estudiado. Si bien se incluirán consideraciones sobre posibles esquemas de vinculaciones multiactorales,

incluso alianzas con actores importantes de los territorios con incidencia en la acción externa de la ciudad, estos datos serán ponderados en función del impacto que tengan sobre los indicadores del perfil de gestión internacional y muy puntualmente sobre la capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado, que se abordará en el Capítulo 3.

0.2. OBJETIVOS

El **objetivo general** de la investigación es analizar en perspectiva comparada el proceso de internacionalización de Rosario y Córdoba entre 1995 y 2015 en relación a las razones de su desempeño diferencial. Para lo cual se han planteado tres **objetivos específicos**.

El primero apunta a indagar y medir *el nivel de internacionalización logrado* en cada caso bajo estudio. En este sentido se ha tomado como referencia el índice de participación internacional desarrollado por Calvento y Di Meglio (2023), la producción de conocimiento incluye un ajuste metodológico del instrumento o índice ajustándolo a la comparabilidad de los casos hasta lograr observaciones a nivel de subperíodos y la variabilidad en cuanto a la relevancia de las dimensiones en cada caso de estudio.

El segundo objetivo de la investigación se propone describir los *perfiles de gestión internacional* de las ciudades seleccionadas, tomando los mecanismos y capacidades a través de los cuales se lleva adelante concretamente la política internacional subnacional. Asimismo, este concepto será articulado con el enfoque de las capacidades estatales trabajado por Calvento (2012) y Calvento y Nicolao (2023) en sus dimensiones territorial, relacional y técnico-administrativa de las unidades geográfico-políticas que posibilita indagar en aquellos factores coadyuvantes que explican las variaciones en las trayectorias de inserción internacional de los casos.

El tercer objetivo se plantea *analizar en perspectiva comparada* los niveles de internacionalización logrados y los perfiles de gestión internacional de los gobiernos locales. Se apunta a identificar aquellos factores coadyuvantes que den cuenta de las trayectorias de internacionalización disímiles. Se tendrá en cuenta en dicho análisis la dimensión doméstica (el proyecto político económico local, el desarrollo de capacidades estatales institucionales, las articulaciones verticales con niveles de gobierno provincial y nacional) así como la dimensión

externa ligada a dinámicas globales como crisis y entorno del sistema de cooperación internacional.

0.3. HIPÓTESIS

Las respuestas tentativas al interrogante formulado conforman las hipótesis del trabajo que guían el proceso de investigación de la tesis. A los fines de precisar y ajustar la correspondencia con cada uno de los casos o ciudades observados se han elaborado y enunciado una hipótesis general y dos sub hipótesis que serán presentadas a continuación.

La **hipótesis general** considera que *Rosario y Córdoba han tenido niveles de internacionalización variados y disímiles debido a lógicas de sus perfiles de gestión estructurados sobre motivaciones diversas, a cambios en la dinámica política local o doméstica y a condicionantes en la vinculación con sus respectivos gobiernos provinciales.*

La **primera sub hipótesis** sostiene que para el caso de Rosario el nivel de internacionalización alcanzado entre 1995-2015 fue muy alto, aunque presentó distintas intensidades. Los factores destacados son la continuidad de un proyecto político local, que incluyó entre sus prioridades la planificación y la construcción de capacidades estatales fortaleciendo la construcción de una identidad diferenciada de ciudad con presencia internacional.

La **segunda sub hipótesis** sustenta el caso de Córdoba observando un nivel de internacionalización intermedio y sectorizado. Si bien fue una ciudad pionera de internacionalización en el país entre 1995-1999, muestra importantes discontinuidades en cuanto a su intensidad y alcance. La baja en su nivel de internacionalización entre el 2000-2011 se explica por los altibajos en la vinculación y articulación política con el gobierno provincial, lo cual influyó en un escaso desarrollo de capacidades estatales organizacionales y relacionales para la acción externa de la ciudad.

0.4. JUSTIFICACIÓN

La vasta bibliografía sobre la internacionalización de los gobiernos locales y la política internacional de los gobiernos subnacionales se ha centrado principalmente en variables explicativas de alcance global o sistémico para dar cuenta del fenómeno (Duchacek, 1984; Soldatos y Michelmann, 1990; Keating, 2004; Miranda, 2005). En este sentido, se destacan

referencias a tendencias como la globalización, la regionalización, la democratización y el avance de la descentralización administrativa del Estado, las cuales han sido ampliamente abordadas en los estudios de Colacrai y Zubelzú (1994; 2004) y Calvento (2016 y 2023) para investigaciones empíricas en Argentina.

Asimismo, dentro del campo de estudio, se han desarrollado ejes de análisis específicos, como la promoción del desarrollo territorial y el marco normativo que regula la acción internacional subnacional de los gobiernos locales, incluyendo el papel de la legislación nacional y del Estado en la institucionalización de estas prácticas (Boisier, 2010; Cornago, 2010; Schiavon, 2019). Todos estos aspectos serán abordados en detalle en el apartado correspondiente al estado del arte del capítulo 1.

No obstante, son escasos los esfuerzos para sistematizar el objeto de estudio desde una perspectiva cualitativa que analiza comparativamente los procesos de internacionalización de ciudades medianas y grandes en Latinoamérica. La revisión de antecedentes sobre la temática evidencia una vacancia en la producción científica y académica respecto a la información de los factores coadyuvantes en los procesos de internacionalización de ciudades grandes de nuestro país desde una perspectiva comparada.

En cuanto a los casos de estudio, los abordajes disponibles analizan los procesos de internacionalización de cada ciudad de manera aislada. La revisión bibliográfica sobre el caso de Rosario (Romero, 1997; Lifschitz, 1999; Paz y Tkackuk, 2004; Mina, 2005; Zalazar, 2014; Colacrai et al., 2015; Maracaida, 2017; Illia, 2023) da cuenta de una interesante y nutrida producción desde diversas dimensiones; pero siempre tomando a dicha urbe individualmente.

Igualmente, las investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo relativas al proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba (Wayar, 2015; Lemma, 2017; Oddone, Pizzarro y Trebuc, 2017; Lanfranco, 2019; Sánchez y Trebuc, 2020 y 2023) ofrecen análisis detallados que serán presentados más adelante. Sin embargo, no establecen comparaciones con otras experiencias subnacionales.

En este sentido, la presente tesis se propone generar conocimiento específico sobre la temática, que abra nuevos interrogantes y que demande ampliar el universo empírico de casos en estudio para robustecer la validez/comprobación de inferencias descriptivas y causales presentadas en el estado del arte. Se propone ser un aporte original al campo de estudios sobre subestatalidad desde una perspectiva comparada, para lo cual plantea la incorporación de nuevos casos de análisis que

permitan constatar y/o contrastar el enfoque generado por los estudios previos profundizando en dos experiencias de municipios grandes de dos provincias argentinas con el fin de proyectar un alcance nacional de los estudios sobre la temática.

A partir del análisis de las experiencias de gestión internacional subnacional, la investigación indaga en aquellos observables empíricos que permiten examinar el contenido y los recursos de la política internacional subnacional. Entre estos indicadores, se destacan el uso y aprovechamiento de los recursos territoriales y contextuales que potencian la proactividad o reactividad de los gobiernos locales; las capacidades relacionales e institucionales desplegadas en la interacción con actores locales; el liderazgo de los gobiernos subnacionales y su efectividad en la implementación de herramientas de internacionalización, entre otros.

La fundamentación de la comparabilidad de los casos se sustenta en la aplicación de la lógica de la máxima semejanza (Lijphart, 1975), la cual será desarrollada en detalle en el apartado específico correspondiente. Este enfoque en el estudio comparado prioriza una perspectiva cualitativa, que guiará tanto la recolección de datos como las observaciones realizadas. La justificación de esta metodología radica en que la comparación se establece entre dos ciudades grandes de Argentina, considerando su dimensión territorial, urbanística y su nivel de desarrollo (CEPAL, 1998; Fernández Wagner, 2008), aspecto que será ampliado en el Capítulo 4.

Es significativo destacar que tanto Rosario como Córdoba se caracterizan por ser dos centros urbanos, con un significativo desarrollo económico y una presencia política de peso en el escenario nacional argentino. Históricamente, ambas ciudades han competido por consolidarse como la segunda urbe del país después de la Capital Federal. Durante la década de 1990, ambas lograron sostener un alto perfil en materia de internacionalización, impulsadas por planificaciones estratégicas que orientaron sus acciones en el ámbito global. Este posicionamiento las ha consolidado como actores subnacionales de referencia en cooperación internacional e internacionalización dentro del contexto regional y latinoamericano.

Es importante considerar algunas características distintivas de la República Argentina, particularmente la marcada heterogeneidad de su territorio. Si bien el país adopta un régimen federal, persisten dinámicas unitarias y centralistas que dificultan un desarrollo equitativo y equilibrado. En este contexto, ciudades como Rosario y Córdoba emergen como polos de poder territorial con particularidades diferenciadas, lo que las convierte en actores subnacionales interesantes.

Desde una perspectiva política, ambas ciudades presentan perfiles diferenciados, moldeados por su historia, identidad y desarrollo institucional. Sin embargo, estas diferencias no afectan la comparabilidad de los casos. Córdoba, como capital provincial, ha sido un centro neurálgico del movimiento reformista universitario en América Latina y escenario de importantes luchas sociales en la década de 1960. Por su parte, Rosario, a pesar de no ser sede administrativa o decisoria, ha reivindicado históricamente su autonomía municipal y ha experimentado una continuidad de gobiernos del mismo signo político durante el período de estudio, lo que ha otorgado singularidad a su gestión local y ha marcado improntas distintivas en su proyección internacional.

En el ámbito económico y productivo, ambas ciudades se destacan por su dinamismo, con importantes complejos agropecuarios y agroindustriales actuando como ejes de desarrollo de sus zonas metropolitanas que integran la Región Centro (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2024 y Bolsa de Comercio de Rosario, 2024). Tanto Rosario como Córdoba están ubicadas en provincias con una fuerte tradición exportadora y alta actividad económica (Iglesias, 2008; Bugna y Kosakoff, 2009; Dangelo y Terré, 2024). A lo largo de diferentes contextos históricos y políticos, ambas han mantenido elevados niveles de competitividad económica (Iglesias, 2008; Botto y Scardamaglia, 2012), que ha impactado en los datos estadísticos (IPEC y Dirección General de Estadística y Censos Gobierno de Provincia de Córdoba) que dan cuenta de un significativo peso de sus Productos Brutos Geográficos (PBG) en relación con el PBI nacional⁴.

En ambos casos, aunque con especificidades, las ciudades han llevado a cabo acciones de vinculación internacional a través de redes, acuerdos y proyectos de cooperación desde principios de los años '90. En este sentido, la presente investigación tiene como objetivo caracterizar el proceso de vinculación internacional de Rosario y Córdoba, enfocándose en el análisis de tendencias, similitudes y diferencias en cuanto a los niveles alcanzados, las capacidades estatales desplegadas, los mecanismos de articulación, así como los avances y obstáculos que permiten los factores coadyuvantes de cada proceso.

⁴ Producto Bruto Geográfico de Rosario 3,5% del PBI de la Argentina y Córdoba 3,65% del PBI de la Argentina respectivamente (Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe (IPEC) disponible en <https://estadisticasantafe.gob.ar/contenido/informes-producto-bruto-geografico/> y en Historial de Publicaciones de PGB, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Córdoba disponible en <https://estadistica.cba.gov.ar/>)

0.5. ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis se estructurará en seis capítulos, precedidos por una introducción que incluirá el planteamiento de la pregunta de investigación; los objetivos; la hipótesis y la justificación del tema.

El Capítulo 1 se compone de tres subapartados. En el primero, se abordará el estado del arte sobre la internacionalización de ciudades a nivel global, presentando las líneas de estudio más relevantes que han sido publicadas sobre el tema. El segundo subapartado desarrollará las perspectivas teóricas y los conceptos centrales que se articularán en los análisis posteriores sobre los procesos de internacionalización subnacional de los casos. Entre las categorías principales se ahondará en el desglose operativo de la política internacional subnacional; la gestión internacional y las capacidades para la internacionalización municipal. El Capítulo 2 está dedicado al diseño de investigación y la estrategia metodológica planteada. Se hará especial énfasis en profundizar la relevancia de la perspectiva comparada y el índice de participación internacional, incluso las adaptaciones que se realizaron para esta tesis. Ambas herramientas fundamentales en el relevamiento de la información y su procesamiento. Por último se presentarán los indicadores de los perfiles de gestión internacional de los casos.

El Capítulo 3 se centra en la medición de los niveles de internacionalización alcanzado en cada uno de los casos observados. En primer lugar, se presentará una caracterización general de cada municipio, para luego profundizar en el análisis y las mediciones de cada caso de estudio. Finalmente, se concluirá el capítulo con una profundización en la observación, identificando subperíodos dentro de las políticas de internacionalización subnacional enfocadas, y construyendo matrices de datos que sistematicen y faciliten la visualización de los relevamientos.

En el Capítulo 4, se caracterizan detalladamente los perfiles de gestión internacional de los casos de estudio. A partir del trabajo de campo, se recopila información de fuentes primarias y secundarias, y se sistematizan los datos. Para luego prestar especial atención al análisis de las capacidades estatales, explorando las dimensiones territoriales, relacionales y técnico-organizacionales que habilite indagaciones más profundas.

El Capítulo 5 aborda el interrogante principal de la tesis mediante la perspectiva comparada. En este capítulo profundiza en el análisis de las unidades de observación, aplicando la perspectiva comparada a los casos de estudio. Se exploran las similitudes y diferencias en dos

categorías claves; los niveles de internacionalización alcanzados y sus subperíodos en correlación con los perfiles de gestión internacional de Rosario y Córdoba con sus subetapas.

Finalmente, en el Capítulo 6, se presentan las conclusiones finales de la investigación, analizando los datos relevantes y evaluando las hipótesis y subhipótesis propuestas. El objetivo es identificar los factores coadyuvantes que han influido en las dinámicas de los procesos de internacionalización. Por un lado, se considera una dimensión interna, con variables domésticas, locales y federales, y por otro, se abordarán las causales vinculadas a la dimensión externa. Se identificarán los coadyuvantes clave que permitirán explicar los el desarrollo de los procesos de internacionalización en los casos estudiados.

En cuanto a las variables domésticas más relevantes, la tesis focaliza las observaciones en las capacidades estatales desplegadas por los gobiernos locales para promover la internacionalización, así como en la posibilidad de estos gobiernos de articular un proyecto político y económico que sustente la estrategia de internacionalización subnacional a lo largo del tiempo. También se analiza el desarrollo de las competencias relacionales o articulaciones verticales con los niveles de gobierno provincial y federal. Por otro lado, se testea la correlación de factores coadyuvantes de la dimensión externa, tales como las crisis globales de diversa índole, que pudieron influir en el devenir de los recorridos de internacionalización observados.

1. CAPÍTULO I - ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS TEÓRICAS

1.1. Estado del Arte

Con el objetivo de contextualizar la temática y ofrecer un panorama de antecedentes relevantes, se propone un recorrido analítico estructurado en cuatro momentos, que parte del plano global, avanza hacia la revisión latinoamericana y argentina, se detiene en los casos específicos de estudio, y culmina con una referencia a los debates contemporáneos. En primer lugar, se abordarán los desarrollos teóricos y conceptuales vinculados a la internacionalización de ciudades en el campo de las RRII, destacando las categorías clave que estructuran este ámbito de estudio a nivel global. En segundo lugar, se examinarán los principales aportes provenientes de investigaciones tanto teóricas como empíricas, con especial énfasis en estudios de caso desarrollados en América Latina y, particularmente, en Argentina. Estos trabajos serán retomados y ampliados en el apartado correspondiente al marco teórico. A continuación, se prestará especial atención a la producción académica centrada en los dos casos que constituyen el eje de esta tesis: Rosario y Córdoba, analizando las distintas perspectivas desde las cuales ha sido abordada su proyección internacional. Finalmente, se recuperarán los debates globales más recientes y se presentarán nuevas líneas argumentativas que contribuyen a enriquecer las interpretaciones actuales sobre la internacionalización de ciudades y regiones.

El dinamismo internacional de las entidades subnacionales comenzó a adquirir relevancia a partir de la década de 1970, siendo inicialmente analizado en Europa y Estados Unidos, especialmente en el contexto de sistemas federales. A partir de la década de 1980, los estudios se expandieron hacia otras regiones del mundo, en particular a países del sur global, en sistemas unitarios y bajo una diversidad de regímenes políticos. Este fenómeno contribuyó a la conformación de un nuevo campo de estudio dentro de las RRII.

En términos generales, el estado del conocimiento en el área está signado por una concentración de contribuciones de tipo descriptiva sobre los actores, experiencias o herramientas empleadas, mientras aquellas que abordan las causas del desarrollo de estas políticas, contienen enfoques parciales o mono-causales centrados en factores relativos al tamaño/ubicación de las ciudades, el marco jurídico que habilita estas acciones, elementos que no alcanzan a abarcar integralmente el conjunto de factores coadyuvantes o mayormente influyentes en el abordaje del fenómeno.

Hacia el final de la Guerra Fría, los gobiernos subnacionales, y muy particularmente los municipales, comenzaron a articularse internacionalmente, lanzando iniciativas regionales y globales que impulsaron su internacionalización (Luna Pont, 2019; Salomón, 2024). Entre los hitos más significativos de este proceso se destacan, por un lado, la celebración de la Conferencia Internacional Hábitat II (Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos) en 1996, que contó con la masiva participación de gobiernos municipales y sus asociaciones; y, por otro, la creación, en 2004, de la asociación internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), resultado de la fusión de la Unión Internacional de Autoridades Locales y la Federación Mundial de Ciudades Unidas, dos grandes asociaciones mundiales de gobiernos locales que, durante la Guerra Fría, adoptaron posiciones ideológicas opuestas.

En este contexto, las entidades subnacionales se han visto impulsadas a improvisar y desarrollar formas híbridas de diplomacia. La combinación de prácticas diplomáticas tradicionales con enfoques alternativos les ha permitido consolidar gestiones y acciones internacionales propias, donde el anclaje territorial constituye su rasgo distintivo frente a otros actores no estatales (Oddone, 2019).

Las teorías del liberalismo, y en particular el enfoque de la interdependencia compleja, constituyen las principales perspectivas disciplinares para explicar el fenómeno de la subestatalidad. Estas corrientes propusieron una visión "transnacionalista" o "globalista" de la realidad internacional (Keohane y Nye, 1988), al concebir el sistema internacional como una matriz caracterizada por la interdependencia compleja. A estos aportes se suman las contribuciones de James Rosenau (1990) sobre la diversidad de actores internacionales, así como los trabajos de Keohane y Axelrod (1985), quienes distinguieron conceptualmente la "cooperación" de la mera "armonía de intereses" dentro del liberalismo clásico.

El debate entre neorrealistas y neoliberales aportó nuevas perspectivas para abordar el estudio de la subestatalidad. Desde la literatura globalista y neomedievalista, las unidades subestatales han sido conceptualizadas como actores que sustraen parcelas de poder al Estado-nación, compiten con él dentro de un mismo espacio geográfico e incluso pueden promover intereses contrapuestos, contribuyendo así a fragmentar la política exterior (Russell, 2010:88).

Desde la perspectiva de los países centrales, autores como Soldatos (1990) y Paquin y Lachapelle (2005) han analizado el papel de los estados federados y otras unidades subnacionales, poniendo especial atención en el caso de Quebec, Canadá, con antecedentes que se remontan hasta

1882. Investigaciones más recientes destacan a este gobierno subnacional como un caso paradigmático, dado que posee competencias exclusivas en áreas clave como la educación y la salud, además de ejercer un rol significativo en numerosos ámbitos compartidos con el gobierno federal, tales como los recursos naturales, el medio ambiente y el desarrollo económico (Allard-Gomez, 2024).

Durante la década de 2000, la atención se volvió a centrar en el papel del Estado en el ámbito internacional, impulsada por los atentados terroristas de 2001 y la crisis financiera global de 2008. En este nuevo escenario, la relación entre el Estado-nación y los actores subnacionales adquirió un carácter más cooperativo. La tendencia en los estudios de este período apunta a privilegiar una visión de articulación positiva entre ambos niveles de gobierno, por sobre aquellas perspectivas que enfatizan la diferencia y la oposición de intereses (Gámez, 2005; Russell, 2010).

La evolución de los estudios sobre el fenómeno a lo largo del tiempo ha dado lugar a diversas conceptualizaciones, entre las cuales se destacan: diplomacia constitutiva o co-diplomacia (Kincaid, 1990), diplomacia multinivel (Hocking, 1999; Lecours, 2008), diplomacia descentralizada (Aguirre Zabala, 2001), microdiplomacia o diplomacia constituyente (Kuznetsov, 2015), diplomacia local o federativa (Schiavon, 2010; 2019), diplomacia subestatal (Cziekemans, 2010), política internacional subnacional (Maira, 2010) y diplomacia subnacional (Fernández de Losada, 2024). Aunque estas nociones a menudo se agrupan bajo el mismo fenómeno, el concepto de paradiplomacia fue el primero en surgir, ya desde allí se fueron precisando otras perspectivas, especialmente en la bibliografía sudamericana. La sistematización realizada por Maira marcó un punto de inflexión que será retomado con mayor detalle más adelante.

Respecto de este amplio abanico conceptual, se considera que si bien se ha ahondado en el análisis de dicha temática constatando diferentes modalidades de inserción internacional, la profundización sobre herramientas de vinculación internacional de los gobiernos locales, es aún limitada y, como señala Zeraoui, “la mayoría de las obras se enfocan a describir el proceso, no a explicarlo, menos aún en buscar un fundamento conceptual” (2011: 64).

De este conjunto de conceptos se destaca la relevancia dada al término paradiplomacia, que ha sido utilizado indistintamente para un conjunto heterogéneo de actores y de realidades contextuales igualmente disímiles; y desde sus orígenes considera que el accionar internacional subnacional puede desarrollarse sin intervención, e incluso, en contraposición a la política exterior del gobierno central (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 2001; Salomón,

2007; Marx, 2008; Schiavon, 2010; Zeraoui, 2016). Por tanto, aunque se reconoce el avance experimentado en la temática se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y política de Argentina, donde particularmente el marco constitucional habilita la participación internacional subnacional, pero no obstante, subordinada a las prioridades y objetivos del Estado Nacional. En ese sentido, la definición de los contenidos y accionar de la política exterior nacional es su atribución, mientras que la facultad de los actores subnacionales es la de fijar lineamientos internacionales para satisfacer las necesidades locales, en el marco de aquella estrategia nacional.

El término paradiplomacia, acuñado por académicos del Norte en la década de 1980, surgió para describir la intensificación de los vínculos entre los gobiernos subnacionales y una diversidad de actores —gubernamentales, empresariales y sociales— más allá de sus fronteras. Este concepto ha permitido agrupar bajo un mismo marco distintas prácticas, tales como las misiones comerciales al exterior, la captación de inversiones públicas y privadas mediante agencias de desarrollo internacionales, la participación en redes de cooperación y en organizaciones de gobiernos locales de distinto alcance y orientación temática, los acuerdos de cooperación técnica o cultural con ciudades extranjeras y la promoción de la participación ciudadana en acciones internacionales a través de las administraciones locales. Todo ello ha contribuido decisivamente a visibilizar y legitimar el área de gestión y a su vez ha sido insumo de observación en la construcción de un campo de estudios e investigaciones aplicadas en las relaciones internacionales.

Uno de los desarrollos conceptuales más aceptados y difundidos en el norte global es el de paradiplomacia, acuñado por Duchacek (1984) y desarrollado por Soldatos y Michelmann (1990). Duchacek (1984, citado por Zubelzú, 2008: 34) la define como "las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, incluyendo vínculos con gobiernos de Estados extranjeros".

Entre los pioneros en este campo de estudio se destaca Duchacek (1984), quien, en sus observaciones realizadas en la década de 1980, exploró las áreas recurrentes de actuación internacional de los gobiernos subnacionales. En su análisis, investigó cómo los estados norteamericanos y las provincias canadienses ampliaron su agenda hacia la paradiplomacia, lo que permitió la intersección y expansión de sus competencias con las de los gobiernos nacionales. A lo largo de este proceso, se incorporan temas clave como el comercio, las inversiones, la tecnología, la energía, el medio ambiente, el turismo, las migraciones, el narcotráfico, las epidemias y la política

sanitaria, ampliando así el alcance de las relaciones internacionales de las entidades subnacionales más allá de los límites tradicionales del Estado (Matsumoto, 2011).

Esta categoría presenta dos aspectos fundamentales. En primer lugar, se distingue de la diplomacia tradicional, cuyo objetivo es representar al Estado en su conjunto, mientras que la paradiplomacia opera en un marco de acción más específico, orientado a atender intereses y demandas regionales, provinciales o locales (Zeroui y Rey, 2016). En segundo lugar, no toda acción de un gobierno subnacional puede considerarse paradiplomática, ya que debe cumplir dos condiciones clave: ser ejecutada por un órgano político estatal (excluyendo centros educativos o empresas privadas) y alinearse con los lineamientos del gobierno central, sin generar interrupciones.

En esta línea de estudio, consolidada en los años 2000, se inscribe la categoría adoptada en la presente tesis.

La política internacional subnacional ha sido ampliamente desarrollada tanto en la producción académica como en investigaciones empíricas latinoamericanas sólidamente fundamentadas (Colacrai y Zubeizú, 1994; Iglesias, 2008; Maira, 2010; Calvento, 2015). En este sentido, Zeraoui y Rey (2016: 230) delimitan sus alcances y límites al definirla como parte del poder público del Estado, tanto en su forma federal como unitaria, excluyendo la participación de actores privados. Además, precisan su objeto de estudio, que se centra en el accionar internacional de los gobiernos subnacionales, dejando fuera del término la participación internacional de individuos, salvo que sus actividades estén orientadas al bienestar común de la sociedad y sean ejercidas directamente desde un cargo público.

La posición de esta tesis coincide con la de aquellos autores que sostienen que el fenómeno paradiplomático debe reservarse exclusivamente para la observación de las acciones de actores subnacionales gubernamentales. A diferencia de otras posturas que atribuyen esta prerrogativa incluso a grupos culturales o nacionales, así como a organizaciones de la sociedad civil, actores privados, universidades y centros tecnológicos o de investigación (Zeraoui y Rey, 2016; Schiavon, 2019).

La actuación internacional de los gobiernos subnacionales también ha sido analizada como una manifestación de la crisis del Estado y la segmentación de la política exterior en países industrializados con sistemas federales, destacando la interrelación entre los sistemas políticos domésticos e internacionales. En este sentido, la descentralización, en el marco de la consolidación

de los procesos democráticos, se considera un facilitador del accionar internacional de los entes subnacionales (Boisier, 2010; Cornago, 2010; Schiavon, 2019).

Dado que el concepto de paradiplomacia ha sido utilizado indistintamente para referirse a un conjunto heterogéneo de actores y contextos diversos, esta tesis adopta y le otorga relevancia al término *política internacional subnacional*, tal como ha sido desarrollado en los trabajos de Maira, (2010) y Calvento (2015 y 2023).

Hoy, la categoría de política internacional subnacional es concebida como una institución que abarca integralmente la agenda internacional de los gobiernos subnacionales, dotada de reglas, prácticas e instrumentos específicos (Salomón, 2024). Se trata de un fenómeno ampliamente difundido y consolidado tanto en la gestión pública, donde es cada vez más habitual en la praxis de los funcionarios, como en el ámbito académico, que ha contribuido a su legitimación y fortalecimiento. De acuerdo con Maira (2010), Calvento (2015) y Salomón (2024), estas prácticas constituyen una misma institución que, si bien fue originalmente importada, ha sido adaptada y resignificada, adquiriendo rasgos distintivos y particulares en el contexto latinoamericano. En esta investigación se adopta el concepto de política internacional subnacional, el cual será abordado en mayor profundidad en el siguiente apartado dedicado al marco teórico.

Los estudios sobre subestatalidad de las RRII han proporcionado evidencia relevante sobre la dinámica de este fenómeno en diversos países de la región latinoamericana con impacto en la producción académica. En México, las investigaciones de Schiavon (2010; 2019; 2024) han profundizado en el papel de los estados y municipios en la arena internacional. En Brasil, se destacan los aportes de Vigevani y Prado (2010), Milani y Ribeiro (2010), Matsumoto (2011) y Salomón (2007; 2024), quienes han abordado la paradiplomacia de los gobiernos locales desde diversas aristas. En Argentina, los trabajos de Colacrai y Zubelzú (1994), Iglesias y Zubelzú (2008), Calvento (2015), Calvento et al. (2023) y Mancini (2024) han sido fundamentales para el análisis del fenómeno indagando dimensiones estratégicas y aportando conceptualizaciones y categorías para el análisis. En Chile, los estudios de Colacrai (2010), Lacoste (2010), Álvarez (2018) y Bernal-Meza (2024) han explorado las estrategias internacionales implementadas por las diversas regiones del país. Finalmente, en Colombia, las investigaciones de Jiménez (2015) y Mesa Bedoya (2019) han examinado el impacto de internacionalización articulado con temas como desarrollo y el marketing territorial.

Siguiendo las perspectivas sistematizadas por Oddone (2016) sobre los abordajes de la paradiplomacia, se destacan los estudios sobre política exterior que ponen el foco en las estructuras y factores internos que impulsan el accionar internacional de los actores subnacionales. Estas investigaciones consideran el orden doméstico, el régimen de gobierno y el sistema político interno de las naciones como variables clave (Duchacek, 1986; Soldatos y Michelmann, 1990), desarrollándose ampliamente en estudios sobre actores subnacionales en países centrales.

El modelo de Soldatos (1990) enfatiza las características de organización política del Estado, tanto a nivel nacional como federal, que propician el surgimiento de “otras voces” en la política exterior. En este sentido, se destacan varios factores clave. En primer lugar, el marco jurídico-institucional, donde la habilitación jurídica, ya sea explícita o implícita en las cartas magnas o constituciones, juega un papel fundamental al permitir o vetar la actividad paradiplomática. En segundo lugar, el federalismo, que otorga autonomía a las entidades federadas, facilita la participación internacional de los gobiernos subnacionales. También se resalta la preocupación por el estado de bienestar, que amplía las responsabilidades y poderes de los gobiernos locales y regionales. Finalmente, el principio de subsidiariedad, que justifica la proximidad de los niveles de gobierno con los ciudadanos, se considera un mecanismo.

Es relevante profundizar en la contribución de Soldatos (1990) sobre la segmentación vertical de la política exterior, una categoría clave para comprender cómo las entidades subnacionales, como estados, provincias y municipios, pueden influir en la política exterior, particularmente en los sistemas federales. El concepto de "muchas voces" que presenta el autor se refiere a la idea de que no solo el Estado central tiene la capacidad de interactuar en el ámbito internacional. En cambio, diversos niveles de gobierno tienen la oportunidad de participar en las relaciones internacionales, lo que fragmenta y diversifica la política exterior. Soldatos identifica tres niveles explicativos que impulsan el fenómeno de la paradiplomacia: las causas domésticas locales, las causas domésticas federales y las causas externas (Matsumoto, 2011:61).

El análisis de las causas domésticas locales de la paradiplomacia fue abordado en un estudio relevante realizado por Matsumoto (2011) sobre los determinantes locales de la paradiplomacia en Brasil. En este trabajo, el autor ajusta el modelo de Soldatos y resalta la segmentación objetiva, un concepto que hace referencia a factores tales como las características económicas de la región, el producto bruto regional, el nivel de inversión y la capacidad de exportación. Además, Matsumoto considera las características geográficas de las regiones, como su

proximidad a las fronteras, su estatus como ciudades portuarias o territorios mediterráneos, así como las características sociales, entre las que se incluyen el multiculturalismo, el nivel de desarrollo humano y la presencia de universidades. Estos aspectos conforman el marco que determina las capacidades y las necesidades de los gobiernos locales para vincularse internacionalmente.

Por otro lado, Matsumoto también habla de la segmentación perceptiva, que tiene que ver con la manera en que las élites locales perciben su identidad regional y nacional. Esta segmentación involucra aspectos como la relación entre el regionalismo y el nacionalismo, las asimetrías que existen entre las distintas unidades federadas o provincias, el crecimiento de las mismas y el fenómeno del “*me-tooism*”, que hace referencia a la tendencia de imitar las iniciativas de otras ciudades o regiones que ya están involucradas en la arena internacional. Lo que diferencia a los gobiernos locales en cuanto a su dinámica de internacionalización es cómo las élites locales interiorizan estos factores de segmentación objetiva y perceptiva que las inducen a lanzarse al exterior o a desarrollar la paradiplomacia (Matsumoto, 2011: 97).

Las investigaciones basadas en estudios de caso en el campo de la paradiplomacia y la protodiplomacia en los países centrales durante los años 90 también tomaron en cuenta variables locales, proporcionando evidencia relevante al centrarse en las características específicas de los gobiernos locales subnacionales y sus contextos. Factores identitarios, culturales y lingüísticos se destacaron como variables explicativas clave en los estudios de casos, como el de Quebec (Soldatos y Michelmann, 1990) y el País Vasco (Lecours, 2004). Estos factores desempeñan un papel crucial y diferencial en la actividad internacional desplegada por estas regiones, y su relevancia queda claramente plasmado en los trabajos mencionados.

Desde otro enfoque, el análisis de la paradiplomacia bajo la perspectiva del *actorness* o capacidad de agencia subraya la importancia de la iniciativa y la efectividad, conectando ambas dimensiones para entender mejor cómo las entidades subnacionales interactúan en el ámbito internacional. Indaga cómo las entidades subnacionales pueden actuar como actores internacionales con una agenda propia y la capacidad de generar cambios en el sistema global (Duchacek, 1984; Lara, 2019). Esta visión innovadora ayuda a comprender cómo, más allá de una reacción ante las presiones externas, las unidades subestatales pueden tomar la iniciativa, realizar reivindicaciones y de influir en la gobernanza global promoviendo cambios en las reglas de juego globales siempre desde lo local (Luna Pont y Oddone, 2019 y 2021).

Asimismo es posible profundizar el análisis de cómo las entidades subnacionales no solo responden a las dinámicas internacionales, sino también cómo estructuran y desarrollan sus propias capacidades para generar un impacto efectivo en la arena global. Esto implica abordar la paradiplomacia no solo como una respuesta "reactiva" frente a las presiones o intrusiones del entorno internacional, sino también como una manifestación de empoderamiento de los actores subnacionales a partir de su propia voluntad. La evaluación de los requisitos necesarios para garantizar la efectividad de la acción se convierte en el eje central del análisis, enfocándose en las características que son tanto auto percibidas por los actores como percibidas por sus pares y otros actores del sistema internacional.

Los procesos de integración regional han desempeñado un papel crucial en el impulso de la actividad internacional subnacional, y las contribuciones e investigaciones académicas que abordan este fenómeno evidencian su relevancia tanto en Europa como en América Latina (Colacrai y Zubelzú, 1994).

En el marco del proceso de integración europea, en 1986 se crearon las Eurociudades, una red destinada a promover la incidencia, la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos municipales de los países miembros. Este modelo de cooperación fue emulado en 1995 en el Mercosur con la creación de Mercociudades, una iniciativa similar que buscó fortalecer la cooperación intermunicipal entre los países de la región. Ambas redes favorecieron la creación de vínculos más estrechos entre gobiernos locales, promoviendo el aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias para mejorar la gestión pública.

Ambos arreglos institucionales facilitan la colaboración entre gobiernos locales, impulsando especialmente la difusión de prácticas de cooperación descentralizada, que constituye una de las dimensiones fundamentales de la paradiplomacia. En este marco, el Programa Urb-Al (1995-2012), promovido por la Unión Europea, se convirtió en el principal mecanismo para la exportación de esas prácticas hacia América Latina. A través de este programa, las experiencias europeas fueron transferidas a los gobiernos municipales latinoamericanos, contribuyendo a fortalecer su capacidad de acción internacional y consolidar redes de cooperación a nivel local. Según una investigación de 2008 del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, el 75% de las experiencias de cooperación multilateral de las ciudades latinoamericanas estaban vinculadas a su participación en el Programa Urb-Al. Este programa, que funcionó entre 1995 y 2012, fue una de las principales iniciativas de la Unión Europea para promover

la cooperación descentralizada y la transferencia de buenas prácticas de gestión pública entre ciudades europeas y latinoamericanas (Salomón, 2024: 14).

El proceso de implementación del Mercosur ha generado diversas instancias formales de participación para los actores subnacionales. Además de las Mercociudades, mencionadas previamente, se creó en 2007 el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), y posteriormente, el Grupo de Integración Fronteriza (GIT). El crecimiento de los estudios sobre integración transfronteriza ha resaltado la importancia de la paradiplomacia transfronteriza, que se enfoca en una diversidad de dinámicas territoriales y de la manera en que puede contribuir a paliar los desequilibrios y asimetrías regionales. Esta perspectiva también destaca el papel de la paradiplomacia en la estimulación de la cohesión social y en la generación de capital humano en las regiones más marginadas dentro del proceso de integración (Rhi-Sausi y Oddone, 2010; Colacrai, 2010 y 2016; Silva Soura y Morán León, Oddone, 2019)

De manera similar, el estudio de las redes de gobiernos locales y regionales ha crecido, propiciando análisis sobre cómo estas funcionan como estrategias clave para la articulación de actores subnacionales, tanto entre sí como en su relación con el sistema internacional global (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Sánchez Cano, 2015; Trebuq y Sánchez, 2023). Los enfoques de la gobernanza global y la gobernanza multinivel explican este fenómeno, destacando el papel de las redes de ciudades como actores en la construcción de la política mundial (Sánchez Cano, 2019; Fernández de Lozada et al., 2023). Los marcos de gobernanza amplios, multiactor y multinivel son fundamentales para entender la relación entre los contextos locales y las agendas globales, especialmente cuando estas últimas se conciben como marcos de principios, valores y compromisos asumidos por los gobiernos para alcanzar un desarrollo sostenible en el cambiante entorno actual. En este sentido, los desafíos que enfrentan las ciudades y territorios se han convertido en temas prioritarios en las discusiones globales sobre desarrollo, sostenibilidad, inclusión y las transiciones, ya sean climáticas, sanitarias o digitales (Marx V., 2019; Mancini, 2023).

Desde otra perspectiva, el desarrollo local y regional pone énfasis en el concepto de territorio, que abarca no solo las características ambientales específicas, sino también la heterogeneidad y los actores sociales, así como el acceso a recursos estratégicos clave para el desarrollo productivo y empresarial (Albuquerque, 1995; Vázquez-Barquero, 2001; Boisier, 2004). Estos estudios destacan cómo la globalización ha reconfigurado los territorios, un proceso que implica desterritorialización y reterritorialización. Estos cambios son impulsados por el movimiento

del capital transnacional, la creación de nuevos espacios para la acumulación, producción y consumo, y las políticas públicas orientadas a atraer inversiones o mitigar la falta de capital. En este marco, la interpretación del lugar no se encuentra aislada; está constantemente influenciada por dinámicas tanto locales como globales, que no siempre son excluyentes entre sí. Los resultados de la acción paradiplomática, bajo esta perspectiva, suelen centrarse en las ciudades capitales nacionales o metrópolis, o en provincias o departamentos estratégicamente ubicados en corredores comerciales o cerca de infraestructura.

Lo local y lo global no son fuerzas excluyentes; por el contrario, este debate enriquece los enfoques provenientes de los estudios de desarrollo endógeno. En este marco, la generación de capacidades y recursos para el desarrollo en los territorios se considera crucial, siendo el proyecto político local el principal articulador de este desafío. Dicho proyecto se configura como un espacio en el que la relación entre política y territorio puede dar lugar a políticas públicas innovadoras, que incluyen estrategias de internacionalización de actores subnacionales. Estas estrategias tienen dos objetivos fundamentales: por un lado, enfrentar las nuevas demandas del contexto externo y, por otro, aprovechar las condiciones favorables para mejorar la gestión pública local (Madoery, 2008; Álvarez *et al.* 2019).

Los estudios situados y el retorno del espacio a los análisis sociales, como sostiene Madoery (2008 y 2020), comenzaron a evidenciarse en agendas como la sustentabilidad, el ambiente y aquellos relacionados con lo cultural, identitario o lingüístico. La experiencia social no es homogénea para todos los lugares, sino que está matizada por los modos de producción predominantes, el tipo de interacción con el ambiente, las raíces culturales e históricas de cada lugar y otros componentes que operan como identificadores para sus habitantes.

Desde el punto de vista de Madoery (2020) el enfoque endógeno, renovado desde la perspectiva territorial y situada, dota a los actores y sujetos del protagonismo de dinámicas locales. Estos son los depositarios de responsabilidades a fin de promover y estimular el equilibrio geográfico y territorial, brindar equidad a la ciudadanía, dar vigencia a los derechos humanos, dinamizar sistemas productivos locales, e impulsar la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la organización institucional, la integración regional, el impulso de políticas redistributivas son del gobierno nacional. Por su parte, las ciudades, los territorios rurales, las provincias, y regiones son ámbitos donde se expresan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, allí también se dan fenómenos de innovación inclusiva, con experiencias de organización

y profundización democrática, de reafirmación cultural. La riqueza del enfoque situacional puede resultar interesante al ser aplicado sobre algunos aspectos del campo de la paradiplomacia, si bien posee una complejidad que excede esta reflexión, rescatamos centralmente las ideas respecto a las jerarquías de los espacios; aspectos trabajados también por Harvey (2014) y Sassen (2015).

La propuesta desde los estudios situados pone en cuestión las concepciones instaladas sobre el espacio y el tiempo sostenidas desde la academia, como visiones homogéneas y universales sobre la naturaleza de lo social. Apela a pensar la territorialidad de la cultura y desde los espacios de la política; captando los múltiples paisajes culturales, ya sea en las periferias urbanas, en los espacios barriales, el campo o en comunidades donde se exigen respuestas a problemas de cada día y se construyen espacios simbólicos de pertenencia (Madoery, 2020:164).

El auge de la globalización posguerra fría, adquirió un carácter de orden civilizatorio, permeó a los temas de desarrollo implicando el debilitamiento del Estado central en su rol de planificación y diseño de políticas, y la promoción de vinculaciones directas entre lo global y lo local, con escasa intermediación y presencia del gobierno nacional en la conducción del proceso de desarrollo. La ausencia de perspectiva de las lógicas nacionales sostuvo la creencia de que cada ciudad podía resolver sus dilemas por sí misma, excluyendo en parte la incidencia de las macro políticas y las macro tendencias económicas. La mirada sobre algunos casos emblemáticos como Rosario, Porto Alegre, Montevideo, Medellín, Santiago, Curitiba, nos devuelven y reflejan una tensión presente en las experiencias de desarrollo endógeno en América: acciones planificadas y participativas que ampliaron los espacios de lo público en esas ciudades, pero con problemas de desigualdad que persistieron y se incrementaron (Madoery, 2020; Salomón, 2007). Todo lo anterior complejiza la mirada sobre el fenómeno de la internacionalización de las ciudades, ya que aporta a recuperar la reflexión cultural, a interpretar las relaciones entre mundos sociales diversos y cotejarlas con miradas institucionales que suelen pensar en términos de sociedades pautadas y homogéneas a nivel global. La incorporación de factores socio-espaciales y temporales, la identificación de los temas críticos de cada lugar y los análisis de sus particularidades para diseñar políticas que den cuenta de sus desafíos principales, introduce interrogantes clave para reconocer desde dónde proyectamos y habilita la posibilidad de resignificar la política desde los territorios.

Como se ha mencionado previamente, el fenómeno de la subestatalidad en las relaciones internacionales ha experimentado una creciente complejidad, multiplicándose las dimensiones y enfoques para su análisis en los últimos años. Los aportes derivados del estudio de los espacios

geográficos, considerados como una dimensión fundamental de las relaciones de poder, en combinación con los debates geoculturales, han permitido una mirada más profunda sobre el objeto de estudio. Es crucial tener presente que, para comprender el potencial internacional de un gobierno local, es necesario identificar tanto las amenazas como las oportunidades que pueden surgir, muchas de las cuales escapan a su control. Además, es fundamental un conocimiento exhaustivo de la historia y la situación actual de las relaciones internacionales en la ciudad, sin restringirse exclusivamente a las instituciones gubernamentales, sino también considerando otros actores y dinámicas (Zapata Garesché, 2007: 33-34).

Las observaciones realizadas por Vigevani (2006) sobre la internacionalización subnacional en Brasil subrayaron la evolución del concepto de desarrollo y cómo este fue apropiado y permeó los gobiernos locales. Según el autor, los municipios empezaron a ser considerados como agentes clave en el desarrollo económico, lo que tuvo un impacto directo en la expansión de sus áreas de actuación, incluso llevando a una coincidencia con temas que formaban parte de la agenda nacional de política exterior. En esta línea de investigación, la paradiplomacia se explica en parte por el impulso hacia el desarrollo local, lo que conlleva a la ampliación de las agendas temáticas y al fortalecimiento de las capacidades organizacionales e institucionales de los gobiernos subnacionales.

Las investigaciones empíricas desarrolladas por Calvento (2012, 2015, 2020) han sido fundamentales para enriquecer la perspectiva desde la ciencia política y análisis de políticas públicas, articulando estos enfoques con las dinámicas del desarrollo local. Estas contribuciones resultan esenciales para el campo de la política internacional subnacional, al centrado en el análisis de los contenidos y los recursos que definen esta política. En particular, estos estudios destacan la importancia de las dimensiones contextuales, relacionales y organizacional-administrativas de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires. A través de una minuciosa sistematización de datos e información de casos específicos, estas investigaciones han permitido delinear con mayor precisión la inserción internacional de unidades geográfico-políticas subnacionales en Argentina. Además, se han identificado factores determinantes, como la capacidad para aprovechar los recursos territoriales, la articulación y movilización de actores locales, y el liderazgo ejercido por los gobiernos subnacionales.

La producción académica y científica publicada sobre los casos ofrece análisis detallados de diversas dimensiones del relacionamiento externo. Sin embargo, estos estudios no abordan, desde

una perspectiva comparada, la sistematización de información entre ciudades similares a las experiencias subnacionales seleccionadas. La falta de un enfoque comparativo limita la capacidad de extraer conclusiones sobre las dinámicas y los factores coadyuvantes que impulsan la internacionalización de gobiernos locales de Argentina.

La revisión bibliográfica evidencia que la producción académica sobre el caso de internacionalización de Rosario cuenta con una trayectoria más extensa que la ciudad de Córdoba⁵. Desde la década de 1990 es posible rastrear investigaciones que han abordado la problemática de diseñar nuevas estrategias de actuación para las ciudades, frente a un escenario caracterizado por la globalización y la creciente competencia entre países, regiones y ciudades para atraer inversiones y posicionarse internacionalmente. En esta línea, se destacan los trabajos de Romero (1997), Díaz (1999) y Lifschitz (1999), en los cuales se analiza cómo la globalización impactó en la ciudad, y qué nuevos desafíos que se le plantean a los gobiernos locales en términos de capacidad de innovación en la gestión y adaptación a realidades dinámicas, cambiantes e imprevisibles. Estas investigaciones también ofrecen recomendaciones metodológicas y técnicas en torno a variables clave para la planificación estratégica de la ciudad, orientadas a la definición de una estrategia de desarrollo y posicionamiento competitivo que vincula lo local con lo global. Tales procesos se materializan a través del diseño e implementación de planes estratégicos de desarrollo que buscan dinamizar la actuación internacional y la gestión de la imagen territorial de la ciudad. Asimismo, se subraya la importancia de los programas de modernización y descentralización administrativa municipal, la necesidad de fomentar un crecimiento económico que contemple la inclusión social y la relevancia de contar con una infraestructura robusta que permita proyectar el territorio hacia el Mercosur.

Las investigaciones de Paz y Tkaczuk (2004), así como de Bragas, Fernández y Pontoni (2012 y 2014), han profundizado en el proceso de construcción de la imagen e identidad de Rosario, realizando inferencias sobre las implicancias del marketing territorial como herramienta de gestión y como instrumento de competitividad, aplicadas a la experiencia de planificación estratégica que culminó en la creación de la Fundación Ciudad de Rosario hacia 2007. La sistematización de datos y referencias en estos estudios aborda una diversidad de aspectos, incluyendo la concreción de obras de infraestructura claves durante la década de 1990, como la Autopista Rosario-Córdoba, el puente y la conexión vial Rosario-Victoria, la apertura y rediseño del frente ribereño, y la organización de

⁵ En la tesis se expondrá primero el análisis del caso de Rosario y luego el de la ciudad de Córdoba a lo largo de los capítulos. La justificación de esta decisión responde a la secuencia, ritmo y proceso de sistematización de datos que se dio durante el trabajo de campo de la investigación.

eventos internacionales, como el Congreso de la Lengua, entre otros. Estas investigaciones se enfocan en comprender las lógicas y modos mediante los cuales se transforma la ciudad, las articulaciones entre las políticas urbanas y la organización del territorio, así como la orientación del crecimiento urbano. En la misma línea temática, aunque desde una perspectiva distinta, Marcaida (2017) sostiene que, si bien el desarrollo de la marca ciudad en Rosario logró posicionarla como referente de buenas prácticas y de políticas locales innovadoras, dicho posicionamiento no tuvo un impacto relevante en el proceso de internacionalización del territorio.

Asimismo, los trabajos de Mina (2005), Zalazar (2014) y Colacrai et al. (2015) realizan un abordaje descriptivo de la internacionalización de Rosario, analizando su condición de ciudad intermedia con un perfil y capacidad de generar sinergias entre lo internacional y lo local. Estos estudios destacan la importancia de la cooperación descentralizada, tanto bilateral como multilateral, como eje central de la inserción internacional de la ciudad y como un factor que aporta valor a la gestión local al proyectar sus fortalezas. Asimismo, subrayan la participación de Rosario en redes y espacios multilaterales de ciudades, ya sean de carácter temático o geográfico. En estas investigaciones se señala como clave el modelo de desarrollo local y endógeno descrito por Madoery (2008), articulado con la planificación estratégica, para comprender la trayectoria de la inserción internacional de la ciudad.

En esta misma línea, Granato y Oddone (2008) muestran cómo las concepciones sobre desarrollo local se materializaron en la experiencia de liderazgo de Rosario en ámbitos multilaterales, particularmente en Mercociudades. Por su parte, desde una perspectiva más enfocada en el posicionamiento económico, el trabajo de Illia (2023) analiza y diagnostica la experiencia de formulación de políticas de internacionalización de Pymes.

Por otro lado, entre las principales contribuciones e investigaciones científicas relativas al proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba desde una perspectiva integral que contextualiza el accionar internacional desde el punto de vista histórico, político y jurídico, destacan los trabajos de Wayar (2015) y Lanfranco (2019), en los cuales se resalta como central la cooperación descentralizada y la participación en redes como herramientas prioritarias en la estrategia de relanzamiento desplegada fundamentalmente a partir de 2012.

Entre los estudios referidos a la acción internacional subnacional, se destaca la contribución con enfoque especial en la coordinación de iniciativas entre la dimensión local y provincial en los aportes de Oddone, Pizarro y Trebuc (2017). Estos trabajos complementan y

amplían los análisis de Sánchez y Trebuc (2020 y 2023), en los cuales se examina la gestión externa de la ciudad de Córdoba, considerando las agendas globales de desarrollo y su sostenibilidad. En estos estudios se identifican patrones comunes y divergentes, poniendo especial énfasis en el rol facilitador del gobierno provincial, que se centra principalmente en una agenda de comercio exterior, así como en la agenda público-privada de integración e infraestructura que afecta a la Región Centro.

En el proceso de relevamiento bibliográfico, se destacan los análisis del caso cordobés y su proceso de internacionalización desde categorías relacionadas con los estudios económicos y del desarrollo local. La investigación de Vanella et al. (2001) reconstruye y sistematiza información sobre el proceso del plan estratégico de la ciudad de Córdoba en los años '90, articulando categorías teóricas del desarrollo económico local y los nuevos desafíos sobre cómo gestionar la ciudad en un contexto de globalización. Este estudio pone de manifiesto cómo la ciudad de Córdoba se enfrentó a los retos de adaptarse a las dinámicas globales mientras promovía el desarrollo local a través de estrategias de internacionalización y planificación estratégica.

La compilación de Pellicci (2013), en el marco del Primer Foro Americano de Agencias de Desarrollo Local, reflexiona sobre el programa de desarrollo territorial del área metropolitana de la ciudad de Córdoba. Este estudio aporta diversas perspectivas sobre la gestión del conocimiento, el fortalecimiento de las capacidades locales, la construcción de redes y la articulación de actores públicos y privados, compartiendo herramientas y estrategias en la dimensión territorial y sostenible del desarrollo. En esta línea se inserta el aporte de Savid (2020), quien indaga en la reinscripción estratégica de la ciudad de Córdoba a partir de 2012, en el escenario global, considerando las tácticas para una internacionalización sostenible y orientada al desarrollo local.

En otra línea, la investigación de Vogel Conchez (2015) analiza la relevancia del marketing territorial y de ciudad aplicados al caso del desarrollo y devenir de la Marca Córdoba. La investigación toma el *city marketing* como una herramienta clave para incrementar los recursos y las capacidades económicas de la ciudad, identificando cómo un plan de marketing de ciudad puede impactar en variables externas como el turismo, el talento, el mercado de exportaciones e inversión extranjera.

A modo de cierre, es relevante incluir reseñas bibliográficas más actuales, que presentan líneas argumentativas emergentes en las investigaciones sobre el dinamismo de la paradiplomacia a nivel global, incluso más allá del recorte temporal propuesto en la pregunta principal de nuestra tesis. En este contexto, los estudios sobre diplomacia subnacional en Estados Unidos destacan esquemas

multiactor con alta capacidad de impacto, en los cuales se incluyen organizaciones filantrópicas, el sector privado, *think tanks* altamente influyentes y la academia, los cuales han adquirido un peso significativo (Scoville, 2022; Fernández de Losada, 2024).

Por otro lado, otras visiones auguran consecuencias de largo alcance en la política exterior de Estados Unidos, sosteniendo la idea de una superpotencia fracturada, dependiendo de cómo los estados subnacionales desplieguen su poder e influencia en los temas de agenda y en las negociaciones más dinámicas de la agenda internacional (Bednar y Cuéllar, 2024). En este contexto, Estados Unidos lleva ya algunos años tratando de posicionarse en el ecosistema urbano global. La diplomacia subnacional estadounidense opera sustentada en una narrativa bien construida, en instrumentos dirigidos a reforzar sus capacidades y en un vínculo cada vez más estrecho con la política exterior del país.

Siguiendo con las tendencias identificadas, diversas investigaciones se focalizan en el creciente peso que las ciudades y los procesos de urbanización adquieren en la proyección exterior de China, lo cual queda plasmado en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa es la pieza central del expansionismo del gigante asiático, que se expresa en muchas ciudades alrededor del mundo a través de inversiones millonarias que China facilita para desarrollar infraestructuras críticas en entornos urbanos de Asia, África, América Latina e incluso Europa. En paralelo, la diplomacia subnacional china se vuelve cada vez más dinámica, tejiendo vínculos en todas las regiones del planeta, mientras asegura una presencia de peso en algunas de las principales redes globales que operan a escala internacional, como las redes climáticas o migratorias (Curtis y Klaus, citado en Fernández de Losada, 2024: 2).

En otra línea, es relevante destacar algunas tendencias actuales de la dinámica de cooperación internacional con actores locales por parte de la Unión Europea (UE), que resultan de interés para la problemática de estudio, especialmente en relación con su incidencia como socio y contraparte en los procesos de cooperación internacional subnacional y cooperación descentralizada. En este sentido, Sánchez de Losada sostiene que la UE se encuentra a contracorriente de las principales potencias globales, ya que ha disminuido la prioridad que otorga a las ciudades y los territorios en la implementación de su política de acción exterior y cooperación internacional, según datos analizados de las prioridades presupuestarias (Sánchez de Losada, 2023). Sin perder de vista el recorte temporal planteado en la presente tesis, actualmente se observa una tendencia de reversión respecto a décadas anteriores, cuando Europa promovía activamente la descentralización, la

democracia local y la cooperación descentralizada. Estos sucesos en desarrollo abren interrogantes y reflexiones sobre el futuro de estas tendencias, que revisten un gran interés en el área temática de la política internacional subnacional y la paradiplomacia.

1.2. Perspectivas teóricas y conceptos centrales

Para abordar el fenómeno de la subestatalidad y orientar el análisis de la política internacional subnacional de las ciudades, se adoptarán perspectivas teóricas articuladas dando lugar a un marco teórico mixto o ecléctico. Este enfoque se caracteriza por la integración de conceptos que son resultado de avances e investigaciones que se sustentan en diversos campos teóricos de la disciplina de las relaciones internacionales, así como de otras disciplinas de las ciencias sociales. La complementariedad de este andamiaje conceptual, aplicada al estudio de la proyección internacional de los gobiernos locales, permite profundizar el análisis de los alcances, las potencialidades e implicancias de un proceso social de naturaleza compleja y multidimensional.

La fundamentación de la propuesta de articulación teórica se basa en la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno estudiado, lo que exige la combinación de diversas perspectivas y categorías analíticas que permitan profundizar en su comprensión. La internacionalización de ciudades y regiones sitúa el análisis en un terreno que requiere un enfoque transdisciplinar, integrando las relaciones internacionales con los estudios urbanísticos, la gestión y las políticas públicas, el desarrollo económico y la economía política.

La presente tesis se inscribe en las líneas de investigación sobre la internacionalización de las provincias argentinas, ampliadas posteriormente con aportes sobre la proyección internacional de ciudades y regiones (Colacrai y Zubelzu, 2004; Maira, 2010; Calvento, 2015; Matsumoto, 2011; Ippolito, 2019). En este marco, se busca contribuir con nuevos casos de análisis que permitan constatar y/o contrastar el enfoque desarrollado en estudios previos. La incorporación, mediante la observación y el análisis en perspectiva comparada, de las dinámicas de gestión de la internacionalización de dos ciudades grandes de Argentina resulta fundamental para la generación de conocimientos que favorecen el diseño, la consolidación y/o el mejoramiento de políticas de inserción internacional en el ámbito local, al tiempo que contribuyen a la construcción de un enfoque innovador sobre el desarrollo de estrategias orientadas a la participación internacional.

Este abordaje se lleva a cabo desde perspectivas teóricas que articulan categorías provenientes de los estudios sobre internacionalización subnacional y los aportes teóricos de la ciencia política y la gestión pública con conjunción con los temas del desarrollo y los territorios. Se plantea que la integración de estas perspectivas en el estudio de la política internacional subnacional (Maira, 2010; Calvento, 2015; Calvento y Nicolao, 2003), los aportes desde la política exterior y el nivel de análisis subestatal (Salomón, 2024), junto con los enfoques del desarrollo territorial y los estudios situados (Boisier, 2005; Madoery, 2008 y 2016; Álvarez et al., 2019), conforman un marco analítico adecuado para el estudio del fenómeno en cuestión. Esta combinación se refuerza mediante la adopción de una perspectiva comparada para el análisis de los casos seleccionados (Lijphart, 1975; Ragin, 1987; Lorenzini, 2023), lo que permite examinar integralmente los factores coadyuvantes e identificar tanto regularidades como especificidades en las dinámicas de internacionalización de los gobiernos locales analizados.

Asimismo, se espera que las conclusiones de este estudio contribuyan a la expansión del campo teórico y empírico de la paradiplomacia, enriqueciendo los debates actuales a través del análisis comparado de estudios de caso. En particular, se busca ofrecer una perspectiva que permita profundizar en la comprensión de las dinámicas subnacionales en contextos latinoamericanos, un aspecto aun escasamente abordado. A continuación, se describirán los aspectos destacados y las categorías fundamentales de las teorías mencionadas.

Retomando el amplio campo de estudios sobre paradiplomacia a nivel global (Duchacek, 1984; Michelmann y Soldatos, 1990; Cornago, 2000) se toma en cuenta el potencial multidimensional de análisis que consideran causas domésticas locales en la comprensión del fenómeno de la internacionalización. En particular, interesan las categorías propuestas por Soldatos (1990), que subrayan la interacción entre los actores subnacionales y el sistema internacional, y cómo estas interacciones se ven impulsadas por factores locales específicos, como la capacidad de los gobiernos locales para negociar, las tradiciones políticas y las estrategias de desarrollo económico y social.

Es relevante señalar que se articulan una serie de conceptos clave, entre los cuales se destacan las nociones de *política internacional subnacional* y *perfil de gestión internacional*. Estas categorías no solo permiten una actualización del marco conceptual, sino que también habilitan un análisis más profundo de las políticas públicas orientadas a la inserción internacional de las ciudades. A su vez, facilitan un enfoque integral de los factores que inciden en el desarrollo de dichas políticas,

permitiendo identificar las capacidades estatales requeridas para la implementación efectiva de las estrategias de internacionalización aquí examinadas. Esta aproximación analítica resulta fundamental para comprender cómo las ciudades gestionan su proyección en el ámbito global y cómo logran articular recursos y capacidades internas con el fin de posicionarse en la arena internacional.

Como resultado de las contribuciones científicas y la sistematización de información sobre la *política internacional subnacional*, así como de investigaciones empíricas y estudios comparativos publicados (Vigevani, 2006; Zubelzú, 2008; Salomón, 2007; Maira, 2010; Calvento, 2012 y 2016; Milani y Ribeiro, 2010; Matsumoto, 2011), esta tesis sostiene que el accionar internacional de las ciudades, tomadas como actores, se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional. Esta política está definida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales encargada de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, de manera articulada, las oportunidades del contexto con las necesidades del territorio, dentro de los marcos que definen la política exterior del Estado nacional (Maira, 2010; Calvento, 2016). Es importante resaltar que esta categoría supone una instancia de transversalización y refleja la voluntad política del gobierno local de internacionalizarse

La categoría de *política internacional subnacional* proporciona una herramienta teórica útil para examinar el contenido, es decir, el *qué* de los procesos de internacionalización de las ciudades analizadas. Este concepto se operacionaliza y sistematiza a través de tres dimensiones: *unilateral*, *bilateral* y *multilateral*.

Las dimensiones de la categoría sintetizan numerosas experiencias y herramientas reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2006; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; López y Oddone, 2010; Matsumoto, 2011; Colacrai, 2013; Lara Pacheco, 2017; Ippolito, 2019) que contemplan al conjunto de variadas estrategias de los actores subnacionales en el ámbito regional y latinoamericano.

Cada una de estas dimensiones abarca diversas herramientas que son los indicadores a observar y medir. En su conjunto estos últimos conforman una estrategia de presencia directa e indirecta de los gobiernos locales. Estas estrategias son, en su mayoría, de carácter formal o

gubernamental y son implementadas por actores subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales, ya sea a nivel regional o global (Calvento y Di Meglio, 2023).

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



Fuente: Calvento y Di Meglio, 2023

El Gráfico N° 1 muestra cómo las dimensiones del concepto incluyen una variedad de herramientas, acciones, relaciones y vínculos que los gobiernos locales despliegan en el ámbito internacional. Estos serán considerados como indicadores clave para el análisis.

A continuación, se describen los observables o indicadores considerados dentro de cada dimensión de la política internacional subnacional, o unidad de observación en cada caso. Este enfoque permitirá caracterizar el comportamiento de las ciudades analizadas a través de mediciones, asignando categorías o valores dentro del marco temporal propuesto.

La dimensión *unilateral* de la política internacional subnacional de un gobierno local tiene como objetivo la promoción y el posicionamiento de los actores subnacionales en el exterior mediante su propia iniciativa. Este tipo de estrategia se distingue por una mayor implicancia, creatividad, compromiso y recursos por parte del gobierno municipal, ya que, a diferencia de las otras dimensiones, las herramientas y depende exclusivamente de la definición y sustentabilidad del actor gubernamental local. En esta dimensión se destacan las acciones locales de promoción

del comercio exterior, las políticas de posicionamiento estratégico y el marketing de ciudades, que buscan establecer una imagen territorial, entre otras (Calvento, 2012; Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022).

La dimensión *bilateral*, por su parte, engloba los acuerdos celebrados entre gobiernos locales o regiones, así como entre ciudades e instituciones u organismos internacionales. Estos compromisos “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, basados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (Batista et al., 2008: 59). La estrategia más reconocida en este ámbito es el hermanamiento de ciudades, que comenzó a desarrollarse tras la Segunda Guerra Mundial, impulsada por la necesidad de generar lazos de unión entre la población europea (Luna y Ballesteros, 2005), y que posteriormente se expandió a todas las regiones del mundo. Este tipo de vínculo permite establecer relaciones y crear lazos de amistad y solidaridad entre ciudades de distintas zonas geográficas, motivadas por el deseo de compartir objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, el origen inmigratorio, entre otros, esperando obtener beneficios mutuos (Añorve, Díaz Pérez y Muñoz Ramírez, 2022). Además, en la vinculación bilateral se pueden considerar otros tipos de acuerdos, como actas y convenios de cooperación internacional (Calvento y Mutti, 2020).

Por último, se encuentra la dimensión *multilateral*, que incluye las vinculaciones de los gobiernos locales a través de relaciones horizontales, conformadas entre entidades similares sin jerarquía, lo que les otorga un mayor margen de flexibilidad y dinamismo en comparación con las estrategias bilaterales (Zapata Garesché, 2007). Esta dimensión abarca la participación en redes de ciudades, foros y otros eventos internacionales, los cuales facilitan la inserción en un sistema de relaciones superior. Estos espacios permiten crear una promoción e imagen de la ciudad, acceder a información y experiencias que, a su vez, estimulan y sustentan una estrategia de internacionalización (Borja y Castells, 1997; Colacrai, 2013; Fernández de Losada, 2019).

Cabe destacar que las redes y foros que resaltan la participación y el protagonismo de Córdoba y Rosario a nivel latinoamericano son Mercociudades y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA). A nivel global, destacan la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), entre otras.

Como se ha señalado, los actores subnacionales presentan modalidades novedosas de participación externa con el principal objetivo de establecer vínculos que les permitan acceder a un

conjunto de recursos materiales (económicos-comerciales, financieros, tecnológicos) e inmateriales (contactos, experiencias, buenas prácticas) que el escenario internacional ofrece. Estos recursos son fundamentales para contribuir a la estrategia de desarrollo local definida por los gobiernos locales. Los programas y proyectos derivados de este accionar internacional tienen impacto en áreas tan diversas como la economía, la salud, el medio ambiente y la modernización administrativa local, entre otras.

De esta manera, se incorporan un conjunto integral de herramientas que permiten abordar de manera compleja la temática, reconociendo que su implementación conjunta es clave para lograr una inserción internacional diversificada e integral (Calvento, 2012 y 2015).

Estas modalidades y herramientas serán relevadas como indicadores observables y medibles del desempeño de un actor subnacional en su internacionalización, lo que permitirá generar, actualizar y sistematizar información que describa las características de los recorridos internacionales de las ciudades grandes analizadas, en una perspectiva comparada.

Una reciente producción académica sobre la internacionalización de gobiernos en Argentina (Calvento y Nicolao, 2023) destaca que un número significativo de municipios ha basado estos procesos en la iniciativa y liderazgos políticos que impulsan la vinculación externa. En este sentido, se resalta como variable clave para el desarrollo y continuidad de dichas políticas la permanencia de estos liderazgos o la estabilidad gubernamental dentro de las estructuras de toma de decisiones. Es fundamental, en este punto, no confundir el concepto de intereses u objetivos de la internacionalización con los de condicionantes de la paradiplomacia. Mientras los intereses y objetivos se refieren a las motivaciones y finalidades que persiguen los gobiernos locales en su proyección internacional, los condicionantes aluden a los factores estructurales, institucionales y contextuales que inciden en la viabilidad y sostenibilidad de estas estrategias. Esta distinción permite un abordaje más preciso de los procesos de internacionalización subnacional, evitando reduccionismos que sobrestimen la voluntad política en detrimento de otras variables explicativas.

Entre los *condicionantes* favorables que pueden influir en la internacionalización de los gobiernos locales se encuentran factores como la personalidad de los líderes, antecedentes históricos y culturales, clima político, posición geográfica, así como la existencia de recursos o transferencias federales destinadas a fomentar la paradiplomacia. Asimismo, la promoción de legislación que incentiva la inversión extranjera en determinados territorios, regiones o ciudades constituye otro elemento facilitador de estos procesos (Nicolao y Pesuto, 2023).

En cuanto a los *intereses*, la asignación presupuestaria para actividades en el extranjero suele estar vinculada a la voluntad del líder o agente decisor dentro del gobierno local, quien, en función de sus preferencias, activa los mecanismos administrativos necesarios para concretar la acción externa. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad del proceso de internacionalización, se requiere más que el mero interés individual de un actor político. En este sentido, Soldatos (citado en Matsumoto, 2011:42) subraya que, si bien el liderazgo puede ser un factor desencadenante, la consolidación de la política internacional subnacional exige estructuras institucionales y estrategias de largo plazo que trasciendan la coyuntura y las voluntades personales.

Es importante destacar que la institucionalidad se presenta como el contrapunto del personalismo y requiere la creación y consolidación de capacidades organizacionales y administrativas. En este sentido, cuando el interés o voluntarismo político no se encuentra acompañado por el desarrollo de atributos institucionales y el fortalecimiento administrativo, resulta difícil concebir una estrategia de internacionalización integral y sostenible en el tiempo (Nicolao y Pesuto, 2023).

Para analizar *cómo* se lleva adelante la generación e implementación de la internacionalización de los casos bajo estudio se recurre al concepto de *gestión internacional* (Colacrai y Zubelzú, 1994; 2004; Milani y Riveiro, 2010; Calvento, 2016). La gestión refiere al conjunto de mecanismos y capacidades (contenidos y recursos) a través de los cuales se lleva adelante concretamente la política internacional subnacional en los gobiernos locales.

Dicha categoría se articula en esta tesis con la noción de capacidades estatales, que también será operacionalizada, y que genera un concepto diferente que es el de *perfil de gestión internacional*. Este último se construye luego de realizar un análisis de los componentes de la gestión (contenidos y recursos) y de observación y medición de los indicadores en las dimensiones de las capacidades estatales para la internacionalización (dimensión territorial, relacional y organizativa y administrativa). Las descripciones y profundización sobre el perfil de gestión internacional es abordado en Capítulo 4 de esta tesis.

Para llevar adelante la política internacional subnacional resulta necesario que los gobiernos cuenten con capacidades y recursos institucionales, humanos y financieros, así como con la decisión real de participar y aprovechar el entorno internacional desde una mirada estratégica (Zapata Garesché, 2014).

Milani y Ribeiro (2010), plantean la discusión en una investigación empírica sobre las diversas modalidades de acción paradiplomática implementadas por 72 municipalidades de Brasil, con especial énfasis en las interacciones organizativas entre los procesos de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional. Los autores introdujeron la categoría de estrategia pragmática de *gestión internacional local* que se define como un conjunto de estructuras organizativas y procedimientos de gestión que fortalecen la capacidad de las ciudades para generar, participar y fomentar redes o flujos económicos, culturales, sociales e informativos, tanto en el ámbito regional como en el global.

Asimismo, su trabajo amplía la perspectiva al sostener que la gestión internacional local puede generar oportunidades para que las organizaciones locales —económicas, culturales y sociales— expandan su accionar en el ámbito transnacional sin requerir necesariamente el respaldo directo del Estado-nación. En este marco, el artículo propone la discusión sosteniendo que las estrategias de gestión internacional local incluyen el desarrollo de marcos organizacionales y espacios de internacionalización, tales como la cooperación con organizaciones internacionales y la articulación con asociaciones de gobiernos urbanos locales/globales, especialmente en proyectos de infraestructura, asistencia técnica, capacitación institucional y esquemas de cooperación económica (2010: 37-38).

En este sentido, resulta relevante retomar el concepto de gestión internacional (Colacrai y Zubelzú, 1994) a fin de operacionalizarlo. El fundamento es la desagregación en dimensiones y la identificación de indicadores que posibiliten el relevamiento de información empírica, que sistematiza y alimenta la caracterización de los perfiles de gestión internacional de los casos bajo estudio que será abordado en Capítulo 4. Asimismo, este insumo enriquecerá más adelante los datos y análisis en perspectiva comparada de Rosario y Córdoba en el período bajo estudio que se realizará en el Capítulo 5.

Particularmente, la operacionalización del concepto se encuentra anclada al enfoque de las *capacidades estatales de los gobiernos locales para la internacionalización*. Este acercamiento busca aportar evidencia empírica que contribuye a comprender los determinantes institucionales y estratégicos que inciden en los procesos de internacionalización subnacional. En este sentido, resulta fundamental recuperar la categoría de *capacidades estatales*, que permite ampliar las indagaciones incorporando variables menos observables o menos formalizadas dentro de los procesos de internacionalización de las ciudades. Este concepto fue desarrollado y validado en investigaciones

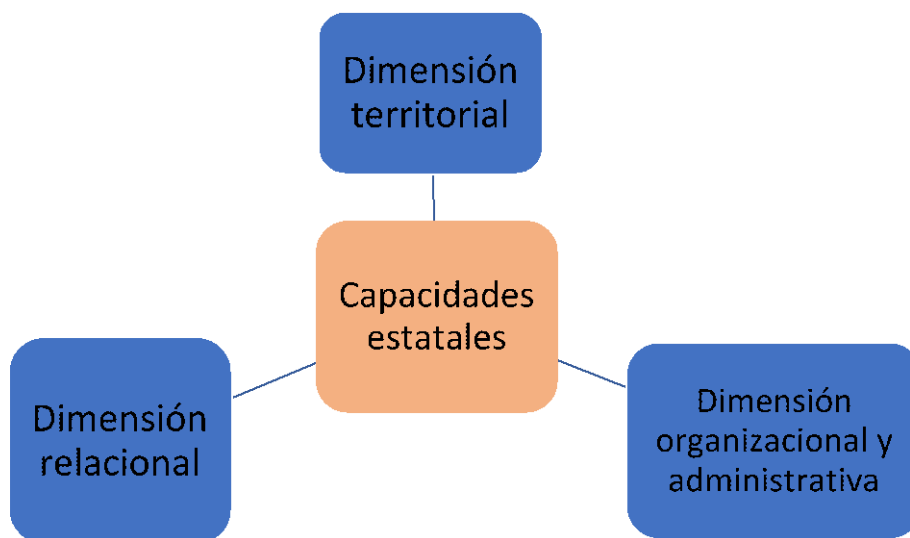
académicas previas realizadas en la región latinoamericana (Zapata Garesché, 2007; Calvento, 2016; Matsumoto, 2011; Ippolito, 2019; Calvento y Nicolao, 2023), y que han aportado elementos empíricos como teóricos sobre el tema, incorporando además ajustes y adecuaciones específicas al contexto.

El concepto de *capacidades estatales* para la internacionalización municipal, que será implementado en el Capítulo 3, hace referencia a los atributos del gobierno local, sus características, roles, estructuras y habilidades para establecer vínculos con distintos agentes. Estas capacidades se dividen en dos dimensiones: "hacia adentro", relacionadas con la propia estructura y organización gubernamental, y "hacia afuera", en su relación con el entorno en el que se desenvuelve. Ambas dimensiones son fundamentales para la producción e implementación de políticas, en este caso específico, políticas de internacionalización municipal (Evans citado en Calvento, 2012).

La operacionalización de dicha categoría requiere que sea desglosado en tres dimensiones centrales: *territorial, relacional y organizacional-administrativa* (Calvento, 2012; Nicolao y Pesuto, 2023) las cuales se encuentran esquematizadas en el Gráfico N°2. Dentro de cada una de estas dimensiones, se pueden identificar subdimensiones que se refieren y correlacionan directamente con el concepto, las cuales se presentan en los cuadros subsiguientes.

La presencia o ausencia de indicadores relacionados con cada una de estas subdimensiones en los gobiernos locales permite argumentar sobre la variación en el tipo o perfil de participación internacional que un municipio despliega y que será indagado en el Capítulo 3 de la tesis.

Gráfico N°2 Esquema de dimensiones de las capacidades estatales



Tal como se muestra en los cuadros subsiguientes, la primera dimensión, denominada “territorial” (anteriormente mencionada por Calvento, 2012, como “contextual”), hace referencia al contexto de acción y al entorno institucional del sector público. Esta dimensión implica las observaciones sobre las condiciones o situación normativa en el cual los gobiernos subnacionales diseñan e implementan sus estrategias de participación internacional.

DIMENSIÓN TERRITORIAL

Subdimensiones	Indicadores
Contexto de acción	Tamaño relativo de la economía municipal dentro del Producto Bruto Interno (PBI) provincial.
	Peso de la producción de bienes en el Producto Bruto Geográfico (PBG).
	Densidad del tejido productivo de las PYMES exportadoras.
	Ubicación geográfica, acceso y conectividad en el ámbito provincial y nacional.
	Condiciones de infraestructura y transporte.
	Tamaño de la población (número absoluto y peso demográfico relativo en el ámbito provincial y nacional).
	Patrimonio natural y cultural de valor singular.
Contexto Normativo-Institucional	Competencias de los gobiernos locales en el campo de acción de RRII y sus marcos regulatorios.
	Apoyo institucional, presupuestario y financiero provincial, nacional e internacional promoviendo internacionalización.

Fuente: Nicolao y Pesuto (2023)

En esta variable, se pueden identificar dos subdimensiones. La primera, particular, se enfoca en detallar las características singulares del contexto de acción del municipio, considerando indicadores como el tamaño de su economía y su estructura productiva, con énfasis en los sectores clave de actividad, especialmente aquellos efectivos o potencialmente exportadores. Además, se

analizan aspectos geográficos y de conectividad que pueden influir en la capacidad del municipio para proyectarse internacionalmente.

La tipificación de los indicadores de esta subdimensión hace referencia a observaciones sobre aspectos clave del territorio, tales como las vías de acceso al municipio, la identificación de núcleos urbanos de importancia, y la consideración de si se trata de una ciudad fronteriza. También se incluyen factores como la escala demográfica y el tamaño de la ciudad (grande, intermedia o pequeña), las condiciones de infraestructura y transporte, así como el análisis de los recursos patrimoniales que contribuyen a la identidad local (Nicolao y Pesuto, 2023). Es relevante señalar que el conjunto de estas características, aunque en ocasiones solo una de ellas pueda estar presente, define un perfil territorial que actúa como un punto de partida crucial para que el gobierno local despliegue vínculos y acciones internacionales. Estas categorías, y su presencia o ausencia, pueden reflejar una tendencia o vocación internacionalista más definida del actor subnacional en cuestión; ejemplos claros de ello son las ciudades portuarias o de frontera, en contraste con aquellas que carecen de tales particularidades.

Una segunda subdimensión territorial se refiere al plano normativo-institucional, el cual, en gran medida, es común para todos los municipios en Argentina y constituye un componente esencial del entorno en el que operan estos actores. En este sentido, se consideran las funciones definidas como competencias legales y administrativas en los marcos constitucionales (provinciales o nacionales) y las cartas orgánicas, según el grado de autonomía legal alcanzado por el municipio o distrito en cuestión. Además, se toma en cuenta el apoyo institucional y financiero proveniente de niveles superiores de gobierno (provincial o nacional), así como flujos internacionales que puedan contribuir a las acciones del municipio, tales como los recursos y programas de organismos internacionales. En relación con este último aspecto, los indicadores observables se enfocan en la existencia o ausencia de programas, líneas de gestión y oportunidades de financiamiento que se alinean con las agendas y problemáticas gestionadas desde áreas pertinentes a niveles superiores de gobierno, o incluso a través de organismos internacionales, que favorecen la acción y la vinculación internacional de los gobiernos locales (Nicolao y Pesuto, 2023).

Las observaciones sobre el contexto o el territorio de la internacionalización remite a articulaciones con categorías provenientes del campo de estudios sobre desarrollo territorial en su perspectiva endógena y estudios situados (Madoery, 2016 y 2020), los cuales fueron mencionados en el Estado del Arte. Este campo se nutre de aproximaciones convergentes, tales como la geografía

crítica del espacio social, la filosofía americana del suelo y su cultura, la economía política del desarrollo endógeno, la sociología de los mundos sociales, la antropología del hábitat y la teoría política de los espacios políticos. Como señala Madoery, estas corrientes teóricas contribuyen a identificar diferentes escalas en los análisis y permiten comprender cómo los territorios no solo son espacios físicos, sino también construcciones sociales cargadas de significados políticos, económicos y culturales.

Estas aproximaciones permiten, en el contexto de la tesis, enriquecer la interpretación del desarrollo territorial a través de una mirada crítica sobre las interacciones y las dinámicas locales que los gobiernos municipales promueven al involucrarse en procesos de internacionalización. Además, facilitan una comprensión más profunda de cómo los actores subnacionales, al participar en la política internacional, construyen identidades, intereses y estrategias que están íntimamente vinculadas a sus características y recursos territoriales específicos.

Por un lado, los enfoques desde lo situado o lo espacial sobre las agendas globales del desarrollo, que en las últimas décadas han cobrado relevancia, han demostrado que los acuerdos globales promovidos por organismos multilaterales como las Naciones Unidas fueron pensados en función de escalas geográficas específicas. Estas escalas se entienden como ámbitos donde se despliega un determinado proceso, función o problema, sobre los cuales se consensuan agendas e ideas compartidas acerca de bienes comunes, derechos humanos y la dignidad de las personas.

En otra escala, se concibe el proceso de implementación de las agendas, que es principalmente nacional, en el cual cada gobierno es responsable de fijar sus propias metas nacionales en función de aspiraciones a nivel mundial. Este proceso incluye la difusión, el seguimiento y las alertas tempranas, que tienen un alcance principalmente regional y global.

Lo anterior refuerza la necesidad de una planificación multinivel del desarrollo territorial en el contexto de una gobernanza multiescalar, que abarca diferentes niveles del Estado, los cuales deben articularse y coordinarse para la resolución de los problemas sociales (CEPAL, 2017, citado en Madoery, 2020). Las políticas situadas permiten modificar el abordaje tradicional de las políticas de desarrollo. Si bien los países pueden acordar una guía de acción global, como es el caso de los ODS, el camino hacia su implementación será diferente según cada realidad territorial y situada, adaptándose a las características y necesidades específicas de cada contexto local.

Sin embargo, resulta interesante reflexionar sobre cómo se relaciona esta categoría de política endógena con las políticas desarrolladas por los gobiernos locales en cuanto a sus agendas,

socios y modalidades de internacionalización. Existe una concepción según la cual la política pública local busca principalmente responder a la opinión pública, lo que lleva a los gestores locales a enfocarse en agendas relacionadas con el desarrollo económico. Esto, en ocasiones, deja de lado políticas redistributivas que caen bajo la competencia de las unidades federales o gobiernos centrales (Matsumoto, 2011).

Una observación interesante que proviene de investigaciones empíricas sobre paradiplomacia en el caso brasileño sugiere que la internacionalización se potencia en aquellos contextos donde los gobiernos locales asumieron un rol activo como agentes de desarrollo local. Esto permitió habilitar agendas más amplias y diversificadas que apuntaban al desarrollo integral del territorio (Vigevani, 2010; Matsumoto, 2011). De esta forma, la internacionalización no solo se convierte en una herramienta para fortalecer la proyección global de los gobiernos locales, sino también para potenciar sus capacidades internas de desarrollo, logrando un impacto positivo en sus territorios mediante la diversificación de socios y la ampliación de sus agendas de cooperación internacional.

La dimensión relacional de las capacidades estatales que será abordada a continuación refiere al tipo de vínculos que establece un gobierno local con un conjunto de actores locales y externos, tanto públicos como privados, que son fundamentales para el desarrollo de sus RRII.

DIMENSIÓN RELACIONAL

Subdimensiones	Indicadores
Mapeo de Organizaciones	Actores gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados locales
	Agencias provinciales y nacionales vinculadas a la inserción internacional
Red de tareas	Canales de vinculación y retroalimentación de actores y agencias

Fuente: Nicolao y Pesuto (2023)

Es importante tomar en consideración que la acción articuladora de los municipios hacia el complejo multi-actoral, que forma parte del tejido social y productivo del territorio, juega un papel

clave en este proceso. Estas observaciones contribuyen a delinear el nivel de representación de intereses que logra la administración local respecto al diseño de sus vinculaciones internacionales. En este sentido, se busca describir las características de la red de agentes involucrados en la elaboración de los lineamientos de política internacional subnacional, sus agendas e instrumentos, y cómo se involucra y legitima el entramado actoral e institucional del territorio en el accionar internacional del gobierno local (Nicolao y Pesuto, 2023).

La capacidad relacional refiere a la capacidad política y, por extensión, a la habilidad para construir alianzas, acuerdos y estrategias colaborativas con actores que poseen intereses y recursos de poder heterogéneos. Siguiendo la propuesta de Calvento (2012) las capacidades relacionales requieren considerar el entramado socio-cultural y económico-productivo del territorio, que abarca una amplia gama de actores, como el sector empresarial y productivo, las instituciones universitarias o científico-tecnológicas, las organizaciones de la sociedad civil, tales como las de migrantes o colectividades, las instituciones culturales, entre otras.

También resulta relevante considerar las agencias gubernamentales vinculadas a la inserción internacional, algunas de las cuales pueden tener presencia en el territorio. Estas agencias pueden estar bajo el control de fuerzas políticas tanto opuestas como coincidentes, lo que influye en la dinámica de la internacionalización. Posteriormente, es fundamental observar los canales de comunicación y vinculación (Evans, 1995), así como la participación activa de estas agencias en los procesos de internacionalización de los municipios, evaluando el carácter conflictivo o cooperativo de tales interacciones (Alonso, 2007).

Como ya fue expresado, las perspectivas del desarrollo endógeno y los estudios situados han puesto énfasis en la dimensión productiva, las cadenas de valor territoriales, las lógicas de bienestar, el fortalecimiento de la organización y el ordenamiento territorial. Si bien estas cuestiones siguen siendo relevantes, hoy en día se busca mejorar dicha agenda incorporando aspectos más culturales y políticos. Consideramos que estos enfoques pueden enriquecer los análisis sobre subestatalidad y las relaciones internacionales. En este marco, la categoría de "proyecto político local" (Madoery, 2020) será retomada en esta tesis para sistematizar los indicadores de las capacidades relacionales observadas en los gobiernos locales de las ciudades estudiadas. Las dinámicas, ritmos, alcances, vinculaciones y prioridades de las interacciones multiactorales son aspectos clave en la sistematización de datos e información, permitiendo describir las estrategias y los perfiles de gestión internacional de los casos analizados.

El potencial de vinculación internacional de un gobierno local varía significativamente según la existencia de un entramado organizado de actores clave. No es lo mismo contar con una red densa de organizaciones de migrantes o consulados de diversas nacionalidades que carecer de dicha estructura organizativa. La presencia de una cámara empresarial sólida y un sector productivo-comercial dinámico facilita la creación de canales de colaboración efectivos, a diferencia de los contextos en los que estos recursos están ausentes. De igual forma, contar con un complejo universitario o científico-tecnológico en el territorio incrementa sustancialmente las oportunidades de proyección internacional del gobierno local.

En resumen, la investigación tendrá en cuenta los conceptos mencionados en la dimensión relacional, reconociendo su relevancia para comprender los elementos clave en los procesos de construcción e implementación de las políticas de internacionalización. Las mediciones y caracterizaciones de estos factores serán fundamentales y enriquecerán el análisis comparativo de los casos, particularmente en los Capítulos 3 y 4, dedicados al nivel de participación alcanzado y los perfiles de gestión internacional, respectivamente.

Finalmente, la tercera dimensión de las capacidades estatales abarca lo organizacional y administrativo, e incluye aspectos relativos a la estructura interna del gobierno local y a los recursos humanos de la administración pública. Esta dimensión se enfoca en la capacidad del gobierno local para gestionar y coordinar de manera efectiva sus políticas internacionales, a través de la optimización de su organización interna, la formación y capacitación de su personal, y la disponibilidad de recursos administrativos y logísticos que faciliten la implementación de sus estrategias de internacionalización.

DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL ADMINISTRATIVA

Subdimensiones	Indicadores
Organización	Oficinas destinadas al campo específico, funciones y ubicación en organigrama.
	Gestión pro-activa / reactiva y descentralizada / centralizada
	Trayectoria/tradición de internacionalización del gob. Local
	Liderazgo y autoridad
	Infraestructura y presupuesto
	Comunicación estratégica

	Desarrollo de estrategia de comunicación interna y externa
Recursos Humanos	Número de personal afectado al área
	Perfil de personal y modalidad de reclutamiento
	Conocimientos y capacitación en la materia

Fuente: Nicolao y Pesuto (2023)

En este sentido, los indicadores se refieren al tipo de administración y los recursos físicos, financieros y humanos disponibles que permiten instrumentar los objetivos de la política internacional subnacional. Entre los indicadores clave se encuentra la existencia o no de un área específica dedicada a las relaciones internacionales, incluyendo su ubicación en el organigrama (lo cual define tanto su rango jerárquico como su dependencia de determinada órbita administrativa), así como el presupuesto e infraestructura asignados a esta área. Además, se considera central en este tipo de política pública, y especialmente relevante para la internacionalización municipal, la tradición de abordaje público del tema a escala municipal, así como los aprendizajes adquiridos y capitalizados por la burocracia local.

En cuanto a los recursos humanos involucrados, se toma en cuenta el número de personal asignado al área específica (o la que se ocupa de la internacionalización), el perfil profesional del equipo de trabajo, su modalidad de reclutamiento, así como la formación o capacitación específica en el campo de actuación. Estos aspectos son fundamentales para evaluar la capacidad organizacional y administrativa de los gobiernos locales para llevar adelante estrategias de internacionalización eficaces y sostenibles.

Asimismo, estos indicadores de análisis pueden combinarse con los aportes de Zubelzú (2008), en su estudio sobre el diseño organizacional e institucional del área de gestión externa de los gobiernos de las provincias argentinas, aplicable también a los gobiernos municipales. Entre los aspectos relevantes que se consideran se encuentran la descentralización/centralización y las gestiones proactiva/reactiva, características que definen la gestión internacional de los gobiernos municipales.

La descentralización se refiere a la distribución de funciones y responsabilidades hacia niveles más bajos de gobierno, lo que permite a los gobiernos municipales tener mayor autonomía para diseñar e implementar políticas internacionales. Por otro lado, la centralización implica un control más fuerte desde el nivel central, lo que puede restringir las capacidades de actuación internacional de los municipios. La gestión proactiva, en cambio, se refiere a una estrategia en la

cual los gobiernos locales buscan activamente oportunidades internacionales y toman iniciativas, mientras que la gestión reactiva se caracteriza por una respuesta a demandas externas o situaciones impuestas, en lugar de generar propuestas propias. Estos elementos proporcionan una base para evaluar cómo los gobiernos locales estructuran sus capacidades organizacionales y cómo estas influyen sus acciones y decisiones en el ámbito internacional.

Otra posible articulación de los considerandos de la dimensión organizacional-administrativa es con el enfoque del *actorness*, también denominado "poder de agencia". Esta perspectiva realiza consideraciones sobre la habilidad de los gobiernos locales para influir en la política mundial (Oddone y Luna Pont, 2021: 228) y pone el foco en la constitución interna del actor, su autonomía, sus instituciones y el impacto que genera. Al considerar las capacidades del actor, en este caso de los gobiernos locales, poniendo el acento en las indagaciones sobre los impactos o la efectividad de la gestión permite identificar y analizar los efectos que la política internacional subnacional genera, así como las dificultades que los gobiernos locales enfrentan para alcanzar sus objetivos. Todo lo mencionado será abordado a través de análisis del perfil de internacionalización de cada caso. La singularidad del concepto de perfil de gestión internacional de un gobierno local refiere a la incorporación de variables menos observables o menos formalizadas, tales como indicadores territoriales o relacionales en la descripción de procesos y prácticas de internacionalización de ciudades.

A continuación, se presenta el esquema de articulación de los enfoques analíticos y las categorías teóricas que guían las observaciones sobre los perfiles de gestión internacional, los cuales serán retomados en el Capítulo 4. A partir de la sistematización e interpretación de la información de los casos analizados, como se mencionó previamente, la gestión internacional de una ciudad se entiende como el conjunto de mecanismos y capacidades a través de los cuales se implementa la política internacional subnacional (Colacrai y Zubezú, 1994; 2004; Calvento, 2016). Este concepto permite examinar los aspectos empíricamente observables relacionados con los medios y los recursos que sustentan los rumbos o estrategias de política internacional subnacional. La información sistematizada aportará a nutrir las consideraciones sobre las variaciones en la inserción internacional de los gobiernos subnacionales observados.

Las observaciones sobre la sostenibilidad y el seguimiento de las posibilidades de consolidación de trayectorias de relacionamiento internacional constituyen otra variable clave que es tomada en cuenta en esta investigación. Diversas investigaciones han abordado este aspecto,

evidenciando que la inestabilidad o la escasa consolidación de la internacionalización responden a múltiples causas (Mina, 2005; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Zubezú e Iglesias, 2008; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; López y Oddone, 2010; Colacrai et al., 2015; Wayar, 2015; Calvento, 2016; Lanfranco, 2019; Calvento y Nicolao, 2023; Sánchez y Trebuc, 2020 y 2023), lo que aún demanda la realización de estudios más exhaustivos.

La ampliación de las indagaciones sobre la sostenibilidad de las experiencias de internacionalización remite a análisis de los niveles de internacionalización alcanzados que superen los enfoques descriptivos centrados exclusivamente en el nivel de institucionalidad como indicador principal. Se han relevado perspectivas cuantitativas que han permitido la construcción de escalas o índices (Matsumoto, 2011; Mesa Bedoya, 2019) reflejando con mayor precisión el nivel de actividad internacional subnacional de los gobiernos locales. Sin embargo, la política internacional subnacional continúa enfrentando desafíos metodológicos que dificultan la generación de datos que la posicionen como variable explicativa. En el Capítulo 3 de la tesis, con el propósito de describir y comparar analíticamente los procesos de internacionalización de los casos seleccionados, se ampliará y describirá la implementación del Índice de Participación Internacional que es un instrumento metodológico validado en investigaciones previas (Calvento, 2012; 2020; Di Meglio, 2023)

Para los casos de Rosario y Córdoba las observaciones dentro de la dimensión territorial son articuladas con estudios sobre el desarrollo territorial desde una perspectiva endógena. En este sentido, el análisis se centra en los indicadores empíricos que evidencian las motivaciones que impulsaron a las ciudades bajo estudio a internacionalizarse, identificando los factores que promovieron este proceso y evaluando el grado de reactividad o proactividad (Zubezú, 2008) presente en las acciones externas implementadas.

El análisis de la capacidad relacional o política en los casos de Rosario y Córdoba incluye una evaluación de la articulación del gobierno local con los actores territoriales en su rol gubernamental. Esto implica un mapeo de las organizaciones vinculadas a la política internacional subnacional, ya sea desde una agenda cultural, educativa, social, productiva o política. Como indicador empírico, se considera la existencia o ausencia de una planificación estratégica en cada ciudad. Asimismo, estos datos son correlacionados con datos sobre el grado de transversalidad en la gestión, el diálogo interactoral en el territorio y la conformación de redes de vinculación público-privada en los procesos de internacionalización.

Es necesario contemplar los datos sobre la capacidad relacional de las agencias y los gobiernos de nivel provincial y nacional, dado que estos actores desempeñan un rol central en el desarrollo de las RRII y en los procesos de internacionalización de los municipios. En este contexto, es posible identificar el carácter conflictivo o cooperativo de dichas relaciones y vinculaciones (Rodríguez Gustá, 2007, citado en Calvento, 2012). Las investigaciones paradiplomáticas sobre los perfiles de gestión de los gobiernos locales se enriquecen al incorporar las capacidades locales arraigadas, con un enfoque en la perspectiva político-relacional. En este sentido, la dimensión agonal de la política amplía el entendimiento y la vinculación de los actores, permitiendo negociaciones analizar, acuerdos (o desacuerdos) y decisiones que no siempre alcanzan consenso, ni se traducen en procedimientos que se materializan en estructuras institucionales capaces de garantizar una resolución efectiva de los problemas. En este contexto, es fundamental la existencia o no de indicadores de articulación entre el gobierno local con los niveles provincial y nacional.

Las indagaciones sobre la creación y el fortalecimiento de capacidades estatales de carácter técnico-administrativo aportan a evaluar el grado de anclaje de las iniciativas políticas de un líder local (intendente, gestor, prefecto) en la promoción de los procesos de internacionalización (Nicolao y Pesuto, 2023). Los indicadores empíricos observables incluirán la creación y sostenimiento de oficinas o secretarías dedicadas a la vinculación internacional dentro de los organigramas municipales, así como el nivel de recursos humanos y económicos asignados a dichas áreas. La posibilidad de analizar estos aspectos depende de la disponibilidad de datos administrativos de cada gobierno local, el grado de dispersión de la información y su nivel de organización.

Para los casos de la tesis los indicadores relevantes evidencian una dispar preferencia a la creación de oficinas específicas de relaciones internacionales municipales en distintos períodos. También una variada propensión al fortalecimiento institucional mediante la asignación de recursos humanos para la conformación de equipos de gestión con mayor experiencia y especialización. Este aspecto será analizado en articulación con la capacidad de agencia o *actorness* desplegada en cada caso en distintas etapas que podrá informar respecto de los impactos o efectividad en la gestión a partir de la internacionalización.

A modo de cierre, se subraya que el enfoque de las capacidades estatales para la internacionalización permite profundizar el análisis del interrogante central y el segundo objetivo de investigación planteado. Para ello, se identifican indicadores empíricos que evidencian la presencia o ausencia de dichas capacidades en las ciudades estudiadas, a partir de la información obtenida de

fuentes secundarias y primarias. Entre éstas últimas destacamos en particular, de las nueve (9) entrevistas semiestructuradas realizadas, que serán descritas en el apartado sobre diseño y estrategia metodológica. Aquí solo cabe mencionar que el análisis de los datos recopilados se sustenta en la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967, citado en Valles, 1997; Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2006) y tiene como propósito relevar categorías centrales e indicadores en cada dimensión, a fin de avanzar en la contrastación de la validez de la teoría y la variación en los tipos o perfiles de gestión internacional. Asimismo, este análisis permite identificar las capacidades estatales deficitarias o ausentes, fundamentales para consolidar y sostener un proyecto de internacionalización subnacional.

2. CAPÍTULO II DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se describen los métodos y técnicas de investigación aplicadas en el diseño metodológico, fundamentales para abordar el problema planteado. La investigación siguió un enfoque descriptivo y correlacional (Hernández Sampieri, 2014), con una aproximación que combina el análisis descriptivo con una perspectiva comparada como herramienta heurística. Esta estrategia permitió examinar los procesos de política internacional subnacional en los dos casos seleccionados, identificando los factores que han influido en sus trayectorias diferenciadas de internacionalización.

Los objetivos propuestos se orientaron hacia el desarrollo de un análisis descriptivo y analítico basado en la identificación de factores coadyuvantes que sustentaron las indagaciones sobre los casos de estudio. A partir de las reseñas de investigaciones científicas relevantes (Soldatos, 1990; Colacrai y Zubelzu, 1994; Maira, 2010; Matsumoto, 2011; Calvento, 2015; Ippolito, 2019) se observó que el análisis de los factores coadyuvantes de la paradiplomacia se originaban en el contexto local, aunque también se consideraban causales complementarias o variables de otra índole. Este enfoque respondió a un abordaje interdisciplinario del problema, en consonancia con la naturaleza multidimensional de la unidad de análisis: la política internacional subnacional de gobiernos locales.

La investigación se centró en los casos de Rosario y Córdoba en el período 1995-2015, con el objetivo de comprender las dinámicas y determinantes que moldearon sus estrategias de inserción internacional. La comparación entre ambos municipios permitió identificar patrones,

divergencias y factores coadyuvantes clave en sus procesos de internacionalización, contribuyendo así a un análisis más profundo sobre la política internacional subnacional en contextos situados.

Por lo tanto, la estrategia metodológica general que abordó el problema de investigación fue de tipo cualitativa, complementada con información cuantitativa y estadística (Hernández Sampieri et al., 2014; Pérez Bentancur, 2022). A partir de la formulación del problema, las perspectivas teóricas seleccionadas y la operacionalización de las variables se consideró que el enfoque cualitativo era el más apropiado. Lo anterior se fundamentó en la posibilidad de captar las particularidades, procesos, dinámicas e interacciones del fenómeno con profundidad y consistencia, facilitando la descripción de los factores coadyuvantes.

Asimismo, las categorías analíticas para identificar similitudes y diferencias en los procesos de internacionalización de las ciudades se enriquecieron con datos provenientes de relevamientos estadísticos o cuantitativos. La combinación del enfoque cualitativo con el respaldo empírico de indicadores cuantificables posibilitó un análisis más sólido y fundamentado.

La recolección de datos que sustentó el diseño metodológico propuesto incluyó tanto técnicas interactivas como no interactivas (Reyes y Hernández, 2008). Entre las primeras, se realizaron entrevistas semiestructuradas a referentes e informantes claves en la temática dentro de los municipios analizados. En cuanto a las técnicas no interactivas, se llevó a cabo el relevamiento de indicadores y estadísticas, así como el examen de registros oficiales y fuentes normativas disponibles en cada municipio.

Para el análisis de los datos, se implementó el método documental, estadístico, interpretativo y de contenido (Cea D'Ancona, 1996), con especial aplicación al análisis de prensa en formato digital. Se priorizó el estudio de prensa escrita de relevancia en ambas ciudades, con el objetivo de triangular datos y cotejarlos a partir de la complementariedad de la información obtenida de diversas fuentes.

Para la obtención de la información se recurrió a fuentes primarias y secundarias, así como a diversas técnicas de relevamiento que permitieron acceder a datos sobre la internacionalización de los casos bajo estudio. Entre las fuentes secundarias se incluyeron el examen de registros oficiales y fuentes normativas disponibles en cada municipio; los documentos públicos de cada administración municipal, como informes y memorias de gestión presentadas ante órganos legislativos locales, así como digestos municipales (resoluciones, decretos, ordenanzas, informes técnicos, memorias institucionales, etc.), y otras a las que se pudo acceder a través del contacto con los entrevistados.

También se analizaron documentos oficiales de otros niveles del Estado, informes técnicos, publicaciones y análisis vinculados a planificaciones estratégicas. Además, se analizaron materiales producidos por organismos no gubernamentales, incluyendo Agencias de Desarrollo Local, la Bolsa de Comercio, planes estratégicos como el PER, PERM y PEC, el Ente Metropolitano, así como fundaciones, federaciones empresariales y gremiales, universidades y centros de investigación, formación y desarrollo tecnológico.

Se analizaron fuentes secundarias que incluyeron investigaciones académicas publicadas y el relevamiento de medios de comunicación multiplataforma, con el propósito de complementar y cotejar datos. La implementación de la triangulación de datos respondió a la necesidad de construir y cotejar información, así como a la validación convergente (Marradi et al., 2019), con el objetivo de alcanzar una comprensión más completa del fenómeno.

Asimismo, se recurrió a sistematizaciones de datos estadísticos para caracterizar los perfiles económico-sociales de las ciudades y sus áreas metropolitanas, considerando aspectos como sus estructuras sociales y productivas, exportaciones y participaciones en los productos brutos regionales. Para ello, se utilizó información proveniente de diversas entidades públicas, entre ellas, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe (IPEC), la Agencia Pro Córdoba, la Agencia de Desarrollo Económico Ciudad de Córdoba (ADEC), el Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario (ECOM) y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario. (UNR), especialmente en lo referido a la sistematización del producto bruto geográfico de las ciudades.

Las fuentes primarias incluyeron el diseño e implementación de entrevistas semiestructuradas (Cea D'Ancona, 1996; Marradi et al., 2019), lo que constituyó el trabajo de campo y contribuyó a la construcción de datos sobre los objetivos, modalidades, dinámicas y procesos de internacionalización. Las entrevistas fueron dirigidas a informantes clave, tales como gestores de gobiernos locales, funcionarios municipales, negociadores internacionales de diversas dependencias y representantes de agencias públicas, privadas y mixtas de cada ciudad.

El diseño metodológico del relevamiento de la información del campo estuvo centrado la utilización de la técnica de la entrevista semiestructurada (Cea D'Ancona, 1996; Piovani, 2018). Dicha técnica permitió la interpretación y el posterior análisis de la información, para dar cuenta de objetivos, modalidades, dinámicas de la internacionalización en cada caso.

La elección de la técnica de la entrevista semiestructurada se fundamentó en su eficacia para brindar información sobre la política pública de internacionalización. Dado que se trata de un fenómeno complejo se debió sortear la escasa caracterización y registro de resultados por parte de los gobiernos locales.

Uno de los principales desafíos en la generación de conocimiento y en la comprensión de las experiencias empíricas de internacionalización de grandes ciudades argentinas radicó en la limitada sistematización de información por parte de las administraciones. Esta situación dificulta la posibilidad de contrastar empíricamente los supuestos teóricos en el estudio de las trayectorias empíricas subestatales.

La principal dificultad que se encontró fue la dispersión, la falta de registro y la escasa disponibilidad de datos e información relevantes sobre las gestiones gubernamentales. Lo que representó un obstáculo que fue necesario superar en el desarrollo del trabajo de campo en la investigación.

La profundización del conocimiento sobre el proceso de internacionalización de ciudades requirió precisión en la identificación de los informantes clave, así como rigurosidad en el diseño de la guía de entrevistas que fue el instrumento de recolección de información (Cea D'Ancona, 1996). En ese sentido, los informantes claves se constituyeron en los interlocutores centrales ya que habían tenido acceso a la información más importante sobre las políticas públicas observadas. Su experiencia y conocimientos sobre el tema abordado en la investigación y su capacidad para comunicar sus conocimientos se complementó con su voluntad de cooperar (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996).

En este sentido, la selección de los informantes se realizó en función de criterios de relevancia y pertinencia respecto de su desempeño profesional durante el período analizado. El criterio de relevancia se aplicó a la identificación de gestores y asesores de áreas de relaciones internacionales dentro de los gobiernos locales, cuyo desempeño como funcionarios municipales en diferentes períodos permitió ampliar y profundizar el conocimiento cualitativo sobre procesos, actores y dinámicas, proporcionando información sensible. La pertinencia de estos informantes radicó en su participación directa en las negociaciones internacionales y en su cercanía con los intendentes.

Asimismo, se entrevistó a expertos y académicos especializados en la temática, quienes, además de sus aportes teóricos, habían desempeñado funciones de asesoramiento para los gobiernos locales de Rosario y Córdoba en el período bajo estudio.

A continuación, se presentan los entrevistados que aportaron datos e información sobre la experiencia de la ciudad de Córdoba:

Lic. Guillermo Marianacci : Responsable del área de Planificación Estratégica de la Municipalidad de Córdoba en los períodos 1995-1999 y 2003-2007, investigador y docente en la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Siglo XXI y el Instituto de Capacitación Municipal de Córdoba. Entrevista realizada en septiembre de 2021.

Lic. Noelia Wayar : Directora de Relaciones Institucionales e Internacionales de la Municipalidad de Córdoba entre 2011 y 2019. Entrevista realizada en febrero de 2023.

Mg. Silvana Fernández : Profesora Titular de la Universidad Nacional de Córdoba y especialista en desarrollo urbano y territorial. Entrevista realizada en mayo de 2023.

A continuación, se presentan los informantes claves identificados y entrevistados en relación con la experiencia de la ciudad de Rosario:

Dr. Juan Carlos Zabalza : Director de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario en el período 1995-2001, Secretario General entre 2001-2003, Secretario de Gobierno entre 2003-2007, Diputado y Senador provincial de Santa Fe. Entrevista realizada en febrero de 2023.

Lic. María del Huerto Romero: Subdirectora de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rosario en los períodos 1992-2004 y 2013-actualidad. Entrevista realizada en septiembre de 2021.

Dr. Oscar Madoery : Coordinador Técnico del Plan Estratégico Rosario, Secretario de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior de la Municipalidad de Rosario en el período 2006-2008, investigador y docente especializado en desarrollo territorial. Entrevista realizada en abril de 2023.

En el proceso de interpretación y análisis de la información obtenida, se decidió incluir dos entrevistas adicionales a informantes gubernamentales de Rosario con el objetivo de cotejar datos y completar información dispersa en la administración local. Particularmente, los datos sobre proyectos de cooperación internacional se encontraron muy fragmentados en diversas dependencias

gubernamentales. En este sentido, los entrevistados que complementaron la información sobre la experiencia de Rosario fueron:

Lic. Natalia Carnovale: Coordinadora General del Plan Estratégico Rosario Metropolitana en el período 2008-2018, docente e investigadora de la UNR y consultora en desarrollo local. Entrevista realizada en septiembre de 2023.

Mg. Sebastián Chale : Director General de Promoción Económica de la Municipalidad de Rosario en el período 2004-2009, Secretario de Producción y Desarrollo Local entre 2009-2012, Concejal de la ciudad de Rosario en el período 2013-2017 y Secretario de Desarrollo Económico y Empleo de la Municipalidad de Rosario entre 2019-2023. Entrevista realizada en octubre de 2023.

El diseño de la guía de entrevistas se estructuró con base en criterios de precisión y coherencia, alineados con los objetivos específicos y las categorías centrales de la pregunta problema de la tesis (Valles, 1997).

El análisis de la información recopilada a través de las entrevistas se sustentó en el enfoque de la teoría fundamentada o *fundamentada* (Glaser y Strauss, 1967, citado en Valles, 1997), según la cual el propio investigador elabora aportes o planteamientos teóricos a partir de los datos recolectados y examinados, aplicando el método de comparaciones constantes. Esta metodología propone un análisis cualitativo de la información, enfocado en la descripción conceptual, donde el investigador adopta una actitud abierta a los hallazgos emergentes, favoreciendo una interpretación genuina de los datos que permitan identificar la estructura subyacente del fenómeno estudiado (Barrios, 2015). La información reunida aportó a profundizar los análisis sobre el accionar internacional de dos ciudades grandes argentinas, enriqueciendo categorías teóricas y refutando o comprobando la validez de otros aportes, a través de los principales hallazgos empíricos de la perspectiva comparada de los casos (Hernández Sampieri et al, 2006).

La definición del recorte temporal de la tesis, establecida en un período de veinte años, resultó esencial, ya que permitió examinar la internacionalización desde una óptica temporal, territorial y contextualizada. Esta dimensión fue crucial para identificar patrones y variaciones en la intensidad de las políticas de los gobiernos locales su proyección internacional. La consideración de este intervalo facilitó el análisis de la evolución de los procesos, la evaluación de la continuidad o interrupción de las iniciativas y la comprensión del impacto de los cambios políticos y estructurales en la inserción internacional de los municipios estudiados. Este recorte temporal obedeció también

a la factibilidad y control de la investigación en términos de disponibilidad de datos y accesibilidad de informantes clave para el desarrollo de las entrevistas.

La justificación de la observación entre los años 1995 y 2015 respondió a la necesidad de estructurar una comparación que reflejara un período significativo en el desarrollo de internacionalización de ciudades en Argentina. Este lapso de veinte años coincide con un punto de inflexión, marcado por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la incorporación del artículo 124. Dicha modificación otorgó a las provincias ya la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la facultad de actuar en el ámbito internacional, dentro de los límites establecidos por el marco constitucional. La inclusión de este artículo amplió las competencias de los gobiernos subnacionales en materia de relaciones internacionales, habilitando su participación en una diversidad de temas y consolidando su internacionalización (Colacrai y Zubelzu, 2004; Salviolo, 2005; Natalizio, 2006; Pesuto, 2023). A partir de este marco normativo, se generaron condiciones institucionales que influyeron en las estrategias de inserción internacional de los gobiernos locales, lo que justifica el recorte de este período en la presente investigación.

El año 2015 se establece como línea de corte, ya que permite captar la dimensión histórica, temporal y situada de las políticas internacionales subnacionales. Este período posibilitó el análisis de cinco gestiones gubernamentales en cada caso de estudio, lo que garantizó una observación de veinte años con una diversidad de intendencias cubiertas⁶. Esta amplitud temporal resulta clave para examinar la internacionalización de los gobiernos locales, al ofrecer una perspectiva de mediano plazo que permite analizar distintos equipos gubernamentales, objetivos y estrategias. Asimismo, la extensión del período estudiado facilitó la identificación de regularidades y quiebres en las trayectorias de internacionalización, contribuyendo a la construcción de datos que permiten validar periodizaciones e identificar los factores coadyuvantes de la gestión internacional de las ciudades seleccionadas.

2.1. Relevancia de la perspectiva comparada

⁶ En el caso de Rosario: Binner (PSP) de 1995 – 1999 y segundo mandato de 1999 – 2003. Lifschitz (PS) de 2003 – 2007 y segundo mandato de 2007 – 2011. Fein (PS - FPCyS) de 2011 – 2015. En el caso de Córdoba: Martí (UCR) de 1995 – 1999; Kammerath (UPC) de 1999 – 2003; Juez (PN-FC) de 2003- 2007; Giacomino (FC) de 2007- 2011 y Mestre (UCR) de 2011 – 2015.

Es relevante señalar que la elección y aplicación de la perspectiva comparada para el análisis de esta investigación se fundamenta en la necesidad de expandir esta estrategia metodológica dentro del campo de los estudios sobre internacionalización subnacional, con el propósito de consolidar sus bases de sustentabilidad y reducir sus posibles limitaciones teóricas. En este sentido, coincidimos con Ippólito (2019) en cuanto a las deudas pendientes de la paradiplomacia tanto como ámbito de estudio como en su aspiración a constituirse en una teoría de alcance medio dentro de las RRII. En particular, se destacan las lagunas existentes en el desarrollo de una metodología precisa que permita evaluar los resultados e impactos efectivos de los objetivos que persigue la internacionalización de ciudades y regiones. Frente a este desafío, se plantea la necesidad de operacionalizar el concepto de política internacional subnacional, convertirlo en una variable medible, aplicarlo a casos de estudio —individuales o en conjunto— y así facilitar una comprensión más profunda de su alcance y magnitud.

Si bien este aspecto será abordado en profundidad en el Capítulo 4, resulta relevante justificar la elección de la perspectiva comparada en el diseño metodológico de esta tesis. En términos generales, en las ciencias sociales pueden distinguirse tres enfoques para la aplicación del método comparado. Un primer enfoque consiste en la mera yuxtaposición de datos o información, siendo esta la modalidad más difundida y empleada en el análisis de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Sin embargo, dicho enfoque no implica la identificación de similitudes y diferencias ni un examen de los factores o razones que podrían explicar esas variaciones (Rosenau, 1968; Faurby, 1976, citados en Lorenzini, 2023: 173). Un segundo enfoque adopta la perspectiva comparada como un instrumento heurístico, es decir, como un mecanismo de exploración que permite formular interrogantes sobre el objeto de estudio (Stretton, 1969; Lijphart, 1975; Ragin, 1987, citados en Lorenzini, 2023: 177).

Por último, una tercera aproximación es la del *método comparado*, entendida como una estrategia para controlar los resultados y una herramienta para generalizar conclusiones sobre determinados comportamientos (Przeworski y Teune, 1970; Lijphart, 1975; Sartori, 1994; Morlino, 2010). Al respecto, Sartori (1994) enfatiza que el método comparativo está orientado al control de las generalizaciones. Por su parte, Lijphart (1975) lo define como una actividad científica que busca establecer relaciones empíricas generales entre dos o más variables en los casos analizados, procurando maximizar la variabilidad de las variables independientes y minimizar la de las variables de control o dependiente (Marradi et al., 2018).

En esta tesis se ha optado por implementar la perspectiva comparada, específicamente concebida como una modalidad de comparación asimilable a un *dispositivo heurístico*, lo que permite un abordaje más adecuado de las unidades de análisis (Lorenzini, 2023). El estudio comparativo de las políticas internacionales subnacionales tomará como punto de partida los casos seleccionados, sin asumir las categorías resultantes como modelos puros o tipos ideales. En su lugar, las categorías y variables construidas a partir del trabajo de campo y la aplicación de mediciones constituirán la base para la selección de los casos (siguiendo inicialmente el criterio de máxima semejanza). Posteriormente, esto permitirá fundamentar los argumentos comparativos orientados a identificar los factores que han influido en los distintos procesos de internacionalización.

Se ha elegido la comparación como dispositivo heurístico por considerarla una herramienta adecuada para el análisis de las unidades de estudio. Las políticas internacionales subnacionales requieren un enfoque metodológico cualitativo, complementado y enriquecido con información cuantitativa y estadística.

El enfoque de máxima diferencia requiere una amplia cantidad de casos en el análisis, lo que se conoce como estudios con una N grande, donde los casos pueden ser seleccionados aleatoriamente dentro de una gran población o universo (Lijphart, 1975). Entre las investigaciones que nutrieron este trabajo y aplicaron dicha lógica, se destacan la tesis doctoral de Matsumoto (2011), que analiza los determinantes locales de la paradiplomacia en municipios brasileños, y la tesis doctoral de Ippólito (2019), que desarrolla un modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios de la provincia de Entre Ríos.

Al aplicar la lógica de máxima semejanza, Lijphart (1975) sostiene que es necesario seleccionar un número reducido de casos y un conjunto amplio de variables para su análisis. Este enfoque privilegia la perspectiva cualitativa y es el que se ha adoptado en esta investigación. En consecuencia, la tesis emplea la perspectiva comparada por máxima semejanza que es representada en la Matriz de semejanzas entre Rosario y Córdoba del Cuadro N°1.

La justificación del enfoque comparativo se basa en la aplicación de esta perspectiva a dos grandes ciudades de Argentina, considerando su dimensión territorial, urbanística y su desarrollo (CEPAL, 1998; Fernández Wagner, 2008), tal como se detalló en la introducción y en el planteamiento del problema, y que es retomado aquí, se han sistematizando datos e información sobre los casos.

Entre estas dos urbes ha existido una competencia por ser la segunda ciudad más importante de Argentina, después de la Capital Federal. Ambas han logrado mantener un alto perfil en cuanto al despliegue de acciones de internacionalización durante los años '90, guiados por planificaciones estratégicas. Estos antecedentes las ha posicionado como actores subnacionales destacados en la cooperación internacional e internacionalización dentro del ámbito regional y latinoamericano.

Tanto Rosario como Córdoba están ubicadas en provincias con una fuerte tradición exportadora e integran la Región Centro (Bolsa de Comercio de Córdoba, 2024 y Bolsa de Comercio de Rosario, 2024). Poseen altas tasas de actividad económica (Iglesias, 2008; Bugna y Kosakoff, 2009; Dangelo y Terré, 2024) con importantes complejos agropecuarios y agroindustriales actuando como ejes de desarrollo de sus zonas metropolitanas. En el ámbito económico y productivo, ambas ciudades se destacan por su dinamismo, manteniendo elevados niveles de competitividad económica (Iglesias, 2008; Botto y Scardamaglia, 2012), que dan cuenta de un significativo peso de sus Productos Brutos Geográficos (PBG) en relación con el PBI nacional⁷.

Cuadro N° 1: Matriz de semejanzas entre Rosario y Córdoba

Indicadores	Rosario	Córdoba
Ciudad Grande	Sí	Sí
Población	1,3 millones de habitantes	1,4 millones de habitantes
Territorio	178,69 km ²	576 km ²
Producto Bruto Geográfico	3,5% del PBI de la Argentina.	3,65% del PBI de la Argentina.
Desarrollo de Planes Estratégicos	Sí	Sí

⁷ Producto Bruto Geográfico de Rosario representa el 3,5% del PBI de la Argentina en tanto que Córdoba representa el 3,65% respectivamente (Instituto Provincial de Estadística y Censos de Santa Fe (IPEC) disponible en <https://estadisticasantafe.gob.ar/contenido/informes-producto-bruto-geografico/> y en Historial de Publicaciones de PGB, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Córdoba disponible en <https://estadistica.cba.gov.ar/>)

Lanzamiento a la paradiplomacia en los '90	Sí	Sí
--	----	----

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Indec, Ipec.

En base a esta argumentación, se propone indagar en los tres interrogantes clave y clásicos del análisis en perspectiva comparada establecidos por Sartori (1994), adaptándolos al contexto de la presente investigación. Las tres preguntas fundamentales son: ¿qué comparar?, ¿cómo comparar? y ¿por qué comparar?

El interrogante sobre qué comparar remite al estudio de las unidades de observación que es la generación, actualización y sistematización de la información sobre las políticas públicas de inserción internacional que desarrollan los gobiernos locales Rosario y Córdoba. La propiedad observada es la política internacional subnacional de cada ciudad que se operacionaliza a través de tres dimensiones: unilateral, bilateral y multilateral.

La medición del nivel de internacionalización alcanzado, luego de la aplicación del Índice de participación internacional desarrollado por Calvento y Di Meglio (2023) que se presenta en el Capítulo 3. El cual es descripto a través de los indicadores del concepto, con énfasis en las modalidades, las agendas o temas clave (*issues*) y los aliados o contrapartes internacionales en cada período. Estos elementos serán relevantes para cada caso, permitiendo la creación de una base de datos para la sistematización de los resultados por municipio. Complementariamente se toma en consideración las trayectorias; a partir del inicio formal de cada estrategia; y se observan grados de continuidad o interrupción, etapas y subetapas en el nivel alcanzado en cada proceso.

Desde una perspectiva metodológica, tal como sostienen Marradi et al. (2018: 307), los estudios comparativos no responden a una estrategia única. Si bien son más frecuentes — y gozan de mayor difusión— aquellos enfoques basados en el análisis secundario de datos estadísticos, también resultan de particular relevancia las comparaciones sustentadas en datos primarios. Estas últimas implican el diseño de instrumentos pertinentes, la construcción de muestras, el trabajo de campo y la posterior sistematización y análisis de la información obtenida. En esta línea, la generación de datos fiables y pertinentes, a partir de técnicas e instrumentos específicamente diseñados para el estudio de la paradiplomacia o de las

políticas internacionales subnacionales adquiere especial relevancia para abordar de manera rigurosa el problema de investigación planteado en esta tesis.

Por otro lado, la identificación del perfil de gestión internacional se construye a partir del análisis de capacidades estatales para la internacionalización desplegadas por cada gobierno local a lo largo del tiempo, lo cual será detallado en el Capítulo 4. Esta variable se caracteriza en función de los indicadores empíricos de cada una de las dimensiones de las capacidades. Esto implica investigar cuáles fueron las herramientas utilizadas en la gestión de la internacionalización y cuáles fueron omitidos o no desplegadas. Se tendrá en cuenta las condiciones intrínsecas del territorio, la administración pública y sus capacidades técnicas entre otros factores. Además, se considerarán los esquemas de vinculación con actores locales y de otros niveles de gobierno, sin omitir el análisis del liderazgo de los responsables decisores del gobierno local.

En cuanto a cómo comparar, se procede desde una perspectiva comparada que permite identificar semejanzas y diferencias sin recurrir a tipos ideales. Para ello, se propone una hibridación de modelos (Collier, 1994 citado en Lorenzini, 2023: 179), que ofrece una vía intermedia para la elaboración de las categorías y su presentación en una matriz que sintetice los datos del análisis en perspectiva comparada de los casos. Esto implica que las categorías se conciben como herramientas para identificar tanto diferencias como semejanzas, sin buscar necesariamente las máximas. Esta perspectiva comparada se articula con una estrategia metodológica cualitativa que facilita la captura de los matices presentes en las experiencias de gestión internacional de los casos de estudio, permitiendo indagar en los factores que han influido de manera significativa en el desarrollo de trayectorias disímiles de internacionalización subnacional.

El justificativo, o el por qué comparar, en esta investigación comprende las particularidades de los procesos de internacionalización de las dos ciudades analizadas, identificando los niveles alcanzados, las caracterizaciones sobre la sostenibilidad de las estrategias, los subperíodos y los perfiles de gestión internacional. El interrogante que guía esta parte del análisis es por qué dos ciudades de características similares han desarrollado perfiles de internacionalización disímiles en un mismo periodo de tiempo.

2.2. Antecedentes metodológicos de los instrumentos de medición

En los últimos años, el desarrollo de instrumentos teóricos y metodológicos en el campo de la internacionalización de los gobiernos locales ha experimentado una expansión significativa, impulsada por la necesidad de contar con herramientas que permitan medir y sistematizar, sobre la base de información confiable, diversas experiencias a escala global. Este avance se enmarca en un creciente interés por la temática, que ha adquirido una visibilidad cada vez mayor en la agenda académica y disciplinar de las relaciones internacionales.

En este contexto, a continuación se presentan antecedentes relevantes en la construcción de instrumentos y técnicas de medición aplicables al estudio de la paradiplomacia, con el objetivo de identificar aquellos enfoques que resulten compatibles o comparables con el índice seleccionado para esta investigación. En particular, este trabajo se centra en el Índice de participación internacional elaborado por Calvento y Di Meglio (2023).

Cabe señalar que, en la revisión de antecedentes, se prestará especial atención al proceso de evolución, perfeccionamiento y ajustes metodológicos que ha atravesado esta herramienta desde su creación. Las distintas versiones del índice responden a la necesidad de adaptabilidad impuesta por un objeto de estudio caracterizado por una marcada heterogeneidad empírica. Esta diversidad de casos constituye, precisamente, uno de los rasgos distintivos de los estudios sobre subestatalidad en el campo disciplinar de las relaciones internacionales.

Tal como se ha señalado, no existe una única vía para el desarrollo de la política internacional subnacional. Por el contrario, se observa una multiplicidad de diseños institucionales y estratégicos, condicionados por las trayectorias específicas de los actores subnacionales. La implementación de estas políticas depende de un conjunto de factores, entre los que se destacan las capacidades —existentes o ausentes— de concertación por parte de las autoridades locales, la articulación con otros actores, la disponibilidad de recursos (tanto organizacionales como administrativos), las experiencias acumuladas en gestiones previas, así como la posibilidad de adaptar o replicar modelos institucionales preexistentes.

En este marco, y como resultado de una revisión exhaustiva de la literatura académica sobre índices y tipologías para medir la internacionalización subnacional, se pondrá especial

énfasis en aquellos desarrollos metodológicos contruidos a partir del análisis de experiencias latinoamericanas —y particularmente argentinas— por considerar que ofrecen una mayor afinidad con las características y dinámicas de los casos empíricos analizados en esta tesis.

Así lo sostienen Calvento y Di Meglio (2023: 4), quienes analizan la evolución de las herramientas de medición de la internacionalización subnacional. La investigación detallada que recupera diversos esfuerzos teóricos y metodológicos orientada a sintetizar el nivel de participación de los actores subnacionales y a reflejar la complejidad de sus formas de acción en el ámbito internacional. En su estudio, las autoras destacan el aporte de Philippart (1997), quien propuso una tipología de la paradiplomacia estructurada en cuatro niveles: mínima, menor, mayor y máxima.

La paradiplomacia mínima se vincula con iniciativas de cooperación transfronteriza centradas en dimensiones socioeconómicas y culturales, mientras que la paradiplomacia máxima refiere a formas más robustas de regionalismo o nacionalismo, orientadas a maximizar beneficios regionales mediante una mayor autonomía en la acción internacional. En este marco, la protodiplomacia se conceptualiza como una fase transicional, en la cual los actores subnacionales despliegan estrategias internacionales con el objetivo último de alcanzar la independencia o una mayor soberanía respecto del gobierno central (Lara Pacheco y Cerqueira Torres, 2017: 50).

Otra propuesta para medir el nivel de internacionalización fue desarrollada por Gasser (2017), quien introdujo dos dimensiones analíticas: el grado de institucionalización y el grado de desarrollo de las RRII. La primera dimensión contempla variables como el posicionamiento institucional, los actores involucrados, el marco legal, la planificación estratégica, la asignación presupuestaria y el nivel de democratización del proceso. La segunda dimensión, en cambio, se enfoca en el tipo de relaciones establecidas (bilaterales y multilaterales), el grado de reconocimiento internacional alcanzado y las acciones de promoción exterior. El análisis se basa en un enfoque descriptivo, sustentado en un conjunto de indicadores para cada una de estas dimensiones, cuyas mediciones se clasifican en niveles alto, medio y bajo. Esta propuesta fue aplicada al estudio de ciudades con distintas características poblacionales y socioeconómicas de la provincia de Santa Fe, Argentina.

Por otro lado, Ippolito (2019) desarrolla un índice de actividad paradiplomática que contempla tres dimensiones principales: acciones de cooperación internacional, de

promoción y proyección exterior, y actividades protocolares. Una de las innovaciones que introduce este autor radica en el diseño de un sistema más refinado de categorías para reflejar los distintos niveles de participación, estableciendo seis rangos: muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo. Esta herramienta fue aplicada al análisis de procesos de internacionalización en localidades de la provincia de Entre Ríos, Argentina.

En cuanto al caso mexicano, Schiavon (2010) propone una clasificación en cuatro niveles de relaciones exteriores (bajo, medio, alto y muy alto), construida a partir de tres dimensiones: estructura gubernamental, actividad económica y actividad política. Asimismo, el autor contrasta estos niveles de participación internacional con un conjunto de variables explicativas, tales como el nivel de ingresos, la existencia de gobiernos yuxtapuestos, la condición geográfica fronteriza y la visibilidad coyuntural de las ciudades en el plano internacional.

Por su parte, Lara Pacheco (2014), en un estudio comparado sobre grandes metrópolis —México, Singapur y Bilbao—, desarrolla una tipología que complejiza el análisis de la internacionalización urbana, al identificar mecanismos y acciones específicas mediante las cuales las ciudades buscan proyectarse internacionalmente. Entre las dimensiones analizadas, destaca las actividades paradiplomáticas, la participación en asociaciones y redes de ciudades, la cooperación internacional descentralizada, la mercadotecnia urbana, las redes globales y la noción de “ciudades modelo”. Un aporte particularmente relevante de este trabajo radica en la diferenciación entre diversas percepciones de la ciudad en el escenario internacional. Para ello, distingue tres categorías: a) la proyección exterior, entendida como la endo-imagen o cómo la ciudad se autopercibe; b) la presencia internacional, que refiere a cómo la ciudad desea ser vista por los demás actores; y c) el reconocimiento internacional, o exo-imagen, que alude a la forma en que la ciudad es percibida por actores externos. Estas dimensiones son evaluadas mediante una escala de intensidad que va de baja a muy alta, lo que permite incorporar el nivel de proyección como variable analítica clave y, con ello, enriquecer la comprensión de los procesos de internacionalización urbana.

Luego del recorrido por los principales antecedentes en la construcción de índices aplicados a la paradiplomacia o a la internacionalización subnacional, es posible identificar un eje recurrente en la mayoría de las propuestas analizadas: la centralidad otorgada a los

indicadores de carácter institucional o burocrático-administrativo en los instrumentos de medición. Si bien estos enfoques han contribuido significativamente a sistematizar y comparar experiencias, algunos estudios más recientes han procurado superar las limitaciones de los enfoques predominantemente descriptivos centrados en el grado de institucionalización.

En esta línea se destacan los trabajos de Matsumoto (2011) y Mesa Bedoya (2019), quienes introducen perspectivas cuantitativas o mixtas, que introducen recopilación y análisis de datos estadísticos, orientadas a capturar con mayor precisión el nivel de actividad internacional de los gobiernos subnacionales. Un rasgo distintivo de estos estudios reside en la amplitud de sus respectivos universos de análisis, al incorporar poblaciones extensas conformadas por múltiples unidades gubernamentales locales.

En su tesis de maestría titulada *As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros* (2011), Matsumoto adoptó una perspectiva cuantitativa para analizar los factores que inciden en la participación internacional de los municipios brasileños. Para ello, utilizó datos correspondientes a 5.562 municipios recopilados entre 2005 y 2008, lo que le permitió desarrollar un análisis estadístico a gran escala sobre la presencia de estructuras institucionales dedicadas a la acción internacional y su vinculación con variables locales como el tamaño poblacional, la ubicación geográfica y el contexto político-administrativo.

Por su parte, la tesis doctoral de Mesa Bedoya, titulada *Paradiplomacia y desarrollo endógeno: Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000–2015* (2019), adoptó un enfoque metodológico mixto. Si bien se centró en un único estudio de caso —la ciudad de Medellín, Colombia—, incorporó una perspectiva cuantitativa mediante la recopilación y análisis de datos estadísticos vinculados tanto a las actividades internacionales de la ciudad como a indicadores de desarrollo económico y social. Esta estrategia le permitió examinar la relación entre las prácticas paradiplomáticas y el desarrollo endógeno, con especial atención a la trayectoria institucional de Medellín en materia de internacionalización.

No obstante, el campo de estudio de la internacionalización subnacional continúa enfrentando importantes desafíos metodológicos, compartidos con otras disciplinas de las ciencias sociales que abordan fenómenos complejos y multidimensionales como variables explicativas significativas.

Entre las dimensiones más frecuentemente consideradas en los estudios relevados, se destaca la institucional o técnico-organizacional, que constituye una categoría central en la mayoría de los instrumentos de medición disponibles. Ello se explica, en parte, por su carácter empíricamente observable: refiere a la existencia —o ausencia— de una dependencia específica dentro de la estructura administrativa del gobierno subnacional, como una secretaría, dirección o área especializada, encargada de coordinar las acciones de vinculación internacional.

Coincidimos con la observación de Calvento y Di Meglio (2023) respecto de que esta centralidad de las estructuras burocrático-administrativas como criterio de medición responde, en gran medida, al hecho de que buena parte de los estudios se han centrado en casos correspondientes a entidades subnacionales de gran escala, como grandes ciudades, provincias, regiones o estados federados.

Desde una perspectiva metodológica, la inclusión de este tipo de indicador ofrece ventajas relevantes: se trata de un dato concreto, verificable empíricamente, que fortalece la validez de los análisis y las interpretaciones que se derivan de los valores obtenidos para cada caso. Sin embargo, esta perspectiva presenta una limitación significativa: los índices e instrumentos centrados exclusivamente en la dimensión institucional tienden a desatender aspectos cualitativos fundamentales, como la caracterización del perfil y la trayectoria internacional de los actores subnacionales. Esta omisión dificulta, además, la identificación de subperíodos o fases diferenciadas dentro de trayectorias de mediano y largo plazo, lo cual resulta indispensable para comprender la dinámica y evolución de los procesos de internacionalización en contextos históricos y políticos específicos.

En el apartado siguiente se profundizará en la descripción de los componentes que integran el Índice de participación internacional seleccionado como base para las mediciones realizadas en esta tesis. Asimismo, se incorporarán las consideraciones metodológicas relativas a las adaptaciones efectuadas para su aplicación específica en los casos analizados.

En este marco, se expondrán los fundamentos y criterios que sustentan los ajustes introducidos al instrumento original, así como los factores contextuales e institucionales que explican las variaciones observadas en la intensidad de la participación internacional en cada una de las dimensiones del índice. Dichas variaciones serán interpretadas a la luz de las tipologías previamente desarrolladas y de los valores empíricos obtenidos a través de las

mediciones, lo cual permitirá captar con mayor precisión las especificidades de los casos de estudio y aportar evidencia sustantiva para la perspectiva comparada de sus trayectorias de internacionalización.

2.3. Descripción del índice de participación internacional

En consonancia con el objetivo general de esta tesis —analizar comparativamente las políticas internacionales subnacionales de dos grandes ciudades argentinas, con especial atención a los factores que han coadyuvado a sus respectivas trayectorias de internacionalización—, se considera pertinente la aplicación del Índice de participación internacional propuesto por Calvento y Di Meglio (2023). Este instrumento constituye una herramienta analítica idónea para medir el grado de globalidad en la participación internacional de los gobiernos locales objeto de estudio.

El índice adoptado retoma el diseño original desarrollado por Calvento (2012, 2020), quien elabora esta propuesta metodológica a partir de la categoría de política internacional subnacional (Calvento, 2015), la cual es recuperada teóricamente en esta investigación. Dicha categoría se operacionaliza en tres dimensiones clave, permitiendo estructurar de forma sistemática las observaciones empíricas y garantizando coherencia entre el marco teórico y la estrategia metodológica. El instrumento contempla un conjunto de elementos, dimensiones y subdimensiones que, en su conjunto, permiten construir un índice general de participación internacional, conforme a los principios de construcción de indicadores establecidos por Lazarsfeld (1973) y retomados por las autoras (Calvento y Di Meglio, 2023).

La conformación del índice se realiza mediante análisis factorial (Cortés y Rubalcava, 1991). A través de esta técnica estadística, se diferencian los factores que lo componen y se considera que su consecución, en base a estudios previos (Calvento, 2012; 2015), es progresiva: en el primer factor, se reúnen los indicadores dentro de la dimensión unilateral; en el segundo factor, se retoman los indicadores de la dimensión bilateral; y en el tercer factor, se contienen los indicadores que integran la dimensión multilateral. En principio, se normalizan estos indicadores, donde su valor se considera a través de la existencia o no de este tipo de estrategias en los gobiernos municipales en estudio.

Cabe señalar que el índice no es ponderado: cada dimensión tiene el mismo peso relativo en la construcción del valor final del índice. Esta decisión metodológica obedece a un criterio teórico: se considera que todas las dimensiones son igualmente relevantes para caracterizar una inserción internacional efectiva, diversificada y sostenida en el tiempo. El propósito central del índice no es valorar la intensidad relativa de cada tipo de estrategia, sino más bien verificar la existencia de acciones correspondientes a las tres dimensiones de la política internacional subnacional (Calvento y Carcedo, 2016).

La aplicación del Índice de participación internacional subnacional permite categorizar a cada gobierno local dentro de una escala de medición compuesta por tres tipologías: baja, intermedia y alta. Estas categorías, de carácter incremental, reflejan distintos niveles de desarrollo institucional y estratégico en los procesos de internacionalización (Calvento y Di Meglio, 2023).

La internacionalización baja se caracteriza por un accionar limitado o acotado por parte del gobierno local. En estos casos, puede observarse —o no— la existencia de estrategias de participación internacional restringidas a una única dimensión. No es posible identificar una direccionalidad clara en el accionar internacional, y las iniciativas registradas suelen ser esporádicas y de corta duración.

En contraste, la internacionalización intermedia responde a un perfil sectorial. Esta categoría implica la implementación de acciones o herramientas enfocadas en algunas dimensiones del índice, generalmente las unilaterales y bilaterales, que son las más frecuentes en los procesos observados. Esta configuración permite vislumbrar ciertos lineamientos estratégicos, aunque todavía fragmentarios o incipientes.

Por su parte, la internacionalización alta se define por la presencia de acciones y herramientas formales y observables en todas las dimensiones (unilateral, bilateral y multilateral), que permiten identificar una estrategia integral de inserción internacional. Esta categoría contempla la utilización de un conjunto amplio de instrumentos de la política internacional subnacional, integrados en un diseño que orienta y sostiene la acción internacional del gobierno local (Calvento y Di Meglio, 2023).

Por tanto, el índice permite establecer comparativamente las variaciones entre los gobiernos municipales, implicando la construcción de una tipología basada en categorías incrementales que reflejan distintos niveles de desarrollo en los procesos de

internacionalización subnacional. La presente investigación propone una adaptación en el uso del índice, aprovechando su flexibilidad metodológica y su capacidad de ajuste a diversas configuraciones empíricas. Esta adaptabilidad resulta clave para captar con mayor precisión las dinámicas específicas de los procesos de internacionalización de los gobiernos locales analizados.

Las mediciones de los indicadores empíricos, así como su clasificación y análisis, han permitido establecer comparaciones significativas tanto entre subperíodos como entre las distintas dimensiones del índice. Esto ha contribuido a dotar de mayor precisión y profundidad a la caracterización del proceso de inserción internacional en los casos estudiados. Asimismo, esta estrategia metodológica posibilita la identificación de fases diferenciadas dentro del proceso general, permitiendo su caracterización en términos de expansión, consolidación, estancamiento o retroceso.

En este marco, el trabajo empírico ha planteado el desafío de innovar en la aplicación del instrumento de medición de los niveles de participación internacional subnacional. Esta necesidad de adaptación surge de la voluntad de captar con mayor fidelidad las especificidades contextuales y dinámicas de los casos seleccionados. Las adaptaciones del índice son presentadas en el apartado siguiente, junto con los fundamentos conceptuales y metodológicos que guiaron su reformulación.

2.4. Adaptaciones y aplicación del índice a los casos

La aplicación del Índice de participación internacional en esta investigación implicó un proceso de ajuste y profundización respecto de su formulación original. El diseño del instrumento (Calvento y Di Meglio, 2023), basado en análisis factorial, resulta metodológicamente pertinente para abordar el objeto de estudio, en tanto permite constatar variaciones y niveles de diversificación en la participación internacional de los actores subnacionales. Asimismo, posibilita identificar experiencias diferenciadas y comparar las trayectorias de inserción internacional de los casos seleccionados.

Se parte de la premisa de que la participación internacional de las ciudades se desarrolla de manera progresiva, en función de distintos niveles de articulación institucional, política y estratégica. Esta perspectiva analítica permite avanzar en una comprensión más

integral de un proceso social complejo y dinámico, al tiempo que posibilita identificar los factores estructurales, coyunturales y actorales que inciden en dichas trayectorias.

Siguiendo a Cortés y Rubalcaba (1987), puede sostenerse que la investigación empírica —al incorporar de forma sistemática indicadores e índices derivados de la realidad, más allá del mero valor ilustrativo— progresa precisamente a partir de las tensiones o discordancias que emergen entre el plano teórico y la información empírica. En consonancia con este enfoque, la aplicación del índice no solo permite constatar la existencia o ausencia de estrategias de internacionalización, sino también realizar mediciones desagregadas por subperíodos dentro del recorte temporal definido. Esta estrategia habilita la identificación de fases diferenciadas en las trayectorias de internacionalización, tales como momentos de inicio, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso.

Con el propósito de afinar las observaciones y complejizar las caracterizaciones más allá de las tres tipologías originalmente propuestas (baja, intermedia y alta), esta investigación plantea la identificación y validación empírica de subperíodos dentro del marco temporal seleccionado para cada ciudad. Esta decisión metodológica busca ampliar la capacidad explicativa del índice, al permitir un análisis más detallado del nivel de internacionalización alcanzado a lo largo del tiempo, así como las dinámicas propias de cada etapa.

Del mismo modo, el relevamiento sistemático de indicadores provenientes de la realidad ha posibilitado elaborar análisis más precisos sobre los distintos niveles de internacionalización alcanzados, tanto de forma agregada como desagregada, ya sea por subperíodos o por dimensión (unilateral, bilateral o multilateral). Este enfoque refuerza la validez analítica del instrumento y potencia su aplicabilidad en contextos diversos, lo que justifica su adaptación para los fines de esta investigación.

Esta adaptación introduce un nivel de complejidad analítica en el uso del instrumento que no ha sido considerado en los antecedentes revisados sobre herramientas de medición aplicadas a la internacionalización subnacional. A diferencia de los enfoques previos, centrados mayormente en capturar la presencia o ausencia de estrategias internacionales desde una perspectiva estática o acumulativa, el presente estudio propone una utilización dinámica y desagregada del índice.

Cabe destacar que el diseño original del índice no contempla una valoración diferenciada de la intensidad de los subperíodos ni establece mediciones específicas por dimensión. Por el contrario, parte del supuesto de que todas las dimensiones —unilateral, bilateral y multilateral— son igualmente necesarias para alcanzar una inserción internacional efectiva y diversificada (Calvento y Carcedo, 2016). En contraste, esta investigación propone una lectura más detallada del fenómeno, que considera no solo la presencia de estrategias en cada dimensión, sino también su evolución temporal y el grado de articulación alcanzado en cada etapa.

En función de lo anterior, se espera que esta tesis realice un aporte sustantivo al desarrollo metodológico de futuras investigaciones, especialmente aquellas orientadas a diseñar y validar instrumentos capaces de captar las particularidades y dinámicas de internacionalización en grandes ciudades latinoamericanas. El enfoque propuesto en esta investigación no solo mide el nivel global de internacionalización alcanzado por cada ciudad, sino que también permite identificar elementos distintivos dentro de cada unidad de análisis, considerando tanto dimensiones como subdimensiones específicas.

Particularmente, se plantea una diferenciación analítica entre los niveles alcanzados en cada dimensión —unilateral, bilateral y multilateral— que el diseño original del índice no contempla. Esta desagregación permite enriquecer las caracterizaciones empíricas, especialmente en virtud del extenso recorte temporal de veinte años adoptado por esta tesis.

La construcción de datos a partir de la aplicación ajustada del índice contribuye a una mejor comprensión de un fenómeno complejo y multidimensional, como lo es el desempeño internacional diferenciado de los gobiernos locales. La evidencia empírica obtenida sostiene las argumentaciones desarrolladas en los capítulos posteriores y permite profundizar la caracterización de las políticas internacionales subnacionales en los casos estudiados.

En virtud de lo expuesto, en el siguiente apartado se procederá a la aplicación del índice de participación internacional subnacional a las unidades de análisis seleccionadas. Esta aplicación permitirá establecer niveles específicos de medición para cada caso, así como asignar categorías tipológicas a lo largo del período de estudio. A su vez, posibilitará identificar fases diferenciadas en las trayectorias de internacionalización, tales como momentos de despegue, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso.

3. CAPÍTULO III NIVEL DE INTERNACIONALIZACIÓN

3.1. Nivel de internacionalización de los casos

El objetivo de este capítulo es implementar efectivamente el índice de participación internacional subnacional, con el propósito de medir y analizar el nivel de internacionalización alcanzado por cada uno de los casos empíricos. Para lo cual resulta necesario asignar valores o categorías tipológicas a las trayectorias de internacionalización observadas, a fin de medir y caracterizar los alcances, dinámicas y particularidades de las políticas internacionales subnacionales desarrolladas por Rosario y Córdoba durante el período 1995–2015. Se busca asimismo identificar fases diferenciadas en estas trayectorias, tales como momentos de despegue, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso.

La presentación de los resultados se organizará en tres apartados sucesivos e individuales para cada caso de estudio. En primer lugar, se analizará la ciudad de Rosario, para luego abordar el caso de Córdoba. Cada análisis comenzará con una *caracterización general de cada ciudad*, destacando el contexto urbano e institucional correspondiente.

En una segunda instancia, se procederá a la aplicación del índice de participación internacional a cada uno de los casos de estudio, con el propósito de *medir el nivel de internacionalización* alcanzado durante el período completo. Esta operación analítica permitirá definir un nivel general de participación internacional para cada ciudad, sustentado en la observación sistemática de indicadores empíricos organizados según las tres dimensiones del índice: unilateral, bilateral y multilateral.

En este marco, se incluirá un apartado específico destinado a la descripción detallada de los indicadores empíricos que mejor representan cada dimensión, lo cual contribuirá a una comprensión más precisa de los componentes que configuran las políticas internacionales subnacionales observadas. Asimismo, se procederá a la asignación de categorías tipológicas correspondientes al conjunto del período, complementadas con caracterizaciones sobre las principales tendencias identificadas en las trayectorias de internacionalización. Para una mejor visualización de los resultados, se presentarán dos Matrices N° 1 y N° 2 que mostrarán el nivel alcanzado en cada dimensión del índice, según el caso estudiado.

En un tercer apartado, se identificarán *subperíodos* diferenciados para cada caso con el objetivo de profundizar las caracterizaciones generales y capturar la sostenibilidad temporal de los indicadores observados. Este enfoque permitirá establecer periodizaciones internas, sustentadas en datos empíricos que reflejan momentos específicos del proceso de internacionalización. Las fases que se buscará identificar incluyen momentos de inicio, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso, según corresponda a cada trayectoria.

A partir de estas periodizaciones, se construirá una matriz reorganizada de datos por dimensión del índice, presentada en los Cuadros N° 3 y N° 4. Esta reorganización permitirá validar empíricamente las caracterizaciones propuestas, facilitando una comprensión más precisa de las particularidades de cada recorrido y de los factores coadyuvantes que incidieron en las trayectorias de internacionalización analizadas. Finalmente, sobre el cierre del capítulo, se retomarán las mediciones integradas para consolidar los hallazgos principales e incorporar nuevas observaciones derivadas del análisis comparado.

3.1.1. Caracterización general de Rosario

La ciudad de Rosario, ubicada en el sudeste de la provincia de Santa Fe sobre la margen occidental del río Paraná, es la tercera ciudad más poblada de Argentina, con una población de 1.029.619 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC, 2023). A su vez, constituye la cabecera del departamento Rosario y del Área Metropolitana Rosario (AMR), que engloba 23 localidades y alcanza una población de más de 1,3 millones de habitantes, concentrando aproximadamente el 43% de la población provincial en apenas el 1,4% del territorio (Plan Rosario Metropolitana, 2018). La ciudad posee un área metropolitana (AMR) de relevancia que la circunda⁸.

Desde una perspectiva geoestratégica, Rosario ocupa una posición privilegiada en el corredor del Mercosur, situada a 300 km de Buenos Aires, lo que le permite articular múltiples corredores logísticos nacionales e internacionales. Históricamente, su desarrollo ha estado estrechamente ligado al modelo agroexportador argentino. La consolidación de su

⁸ El AMR se encuentra integrada por las localidades de Villa Gobernador Gálvez, San Lorenzo, Pérez, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Fray Luis Beltrán, Funes y Puerto General San Martín. La misma se inserta en la Región Sur de Santa Fe (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010).

puerto y su vinculación con la red ferroviaria nacional durante el siglo XIX posicionaron a la ciudad como enclave logístico clave y como nodo del comercio de granos y productos agroindustriales. Esta vocación exportadora sigue vigente: hacia mediados de la década de 2000, el AMR aportaba más del 30% del valor de las exportaciones argentinas de origen agropecuario, equivalente al 14% del total nacional (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010, citado en ECOM, 2015: 20).

Desde finales del siglo XX es sede y polo de negocios agroindustriales y exportadores. Desde mediados de los '90 Rosario puede ser definida como una ciudad grande, teniendo en cuenta los parámetros ya mencionados en el capítulo 1. En base a los datos definitivos del último censo nacional de 2022 (Indec, 2023; Ipec, 2024) la provincia de Santa Fe tiene 3.544.908 habitantes y el departamento Rosario cuenta con 1.348.725 habitantes. Destacamos al alta densidad poblacional del territorio de la ciudad referenciados por la concentración de la población que asciende a un 43% del total de la población provincial habita en un 1,4% del territorio (Plan Rosario Metropolitana, 2018).

Desde la visión histórica la urbe que observamos, a diferencia de la mayoría de las ciudades argentinas, no fue fundada, sino que se fue constituyendo como una aldea irregular desde finales del siglo XVIII (Alvarez, 1943; Dócola, 2017). A través del tiempo esta ciudad fue reconfigurado su senda de crecimiento hasta convertirse en la segunda mitad del siglo XIX en una metrópoli en la pampa que la configura como ciudad puerto de importancia (Dócola, 2017). Durante el período 1850-1920 Rosario vivenció un crecimiento demográfico y urbanístico espectacular, muy rápido y desordenado. Este proceso se dio en consonancia con un contexto nacional del país, que era muy joven y con una conciencia nacional aún indefinida. Fue necesario para forjarse una identidad propia, una autopercepción se pasó del rechazo al estereotipo de urbe “fenicia” al orgullo de ser una “ciudad autoconstruida” (Sánchez, 2013). Cabe destacar que los orígenes de la formación del área metropolitana se encuentran en el crecimiento demográfico que experimentó Rosario en los años de auge industrial de las décadas del '50 y '60 tras veinte años de estancamiento poblacional y que se extendió a las localidades vecinas de los departamentos Rosario y San Lorenzo.

Otro rasgo distintivo es que Rosario no es capital provincial, lo que representa una excepción en el contexto latinoamericano entre las ciudades con proyección internacional. No obstante, ha sabido construir un grado significativo de identidad como ciudad pujante,

con una interesante dinámica de crecimiento económico; socio cultural y en la gestión administrativa y política. Esta condición ha posibilitado el desarrollo de políticas públicas locales con fuerte impronta propia, incluyendo desde fines del siglo XX una sostenida y proactiva vocación internacional.

La internacionalización de Rosario ha sido impulsada por sucesivos gobiernos municipales que promovieron la apertura externa como eje transversal del desarrollo urbano. En este marco, se han creado estructuras institucionales específicas para la cooperación internacional, se han suscrito convenios bilaterales y se ha participado activamente en redes como Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG). Estas acciones han estado acompañadas por reformas orientadas a la modernización del Estado local, que fortalecieron la gobernanza y la proyección externa de la ciudad.

Rosario se ha posicionado internacionalmente como referente en políticas de desarrollo urbano sostenible, derechos humanos e inclusión social. Estas iniciativas se vinculan estrechamente con su tejido socio-productivo y científico-técnico, conformado por un entramado competitivo de servicios, comercio, actividades industriales y centros de innovación académica y tecnológica (PER, 1998; PERM, 2008). En efecto, la ciudad cuenta con infraestructura portuaria, terrestre y aérea de alto nivel, así como con una densa red de instituciones educativas, culturales y de investigación.

En síntesis, la ciudad de Rosario ha sostenido una trayectoria sostenida de vinculación internacional, respaldada por una densa estructura institucional y una marcada capacidad de proyección externa. Estas características la convierten en un caso privilegiado para analizar las dinámicas contemporáneas de la acción internacional de los gobiernos locales, lo cual será abordado en el apartado siguiente a partir de herramientas teórico-metodológicas específicas.

3.1.2. Medición del nivel de participación internacional de Rosario

La aplicación del Índice de participación internacional al caso de Rosario, en el período comprendido entre 1995 y 2015, se realiza tomando como base la versión actualizada del mismo, previamente presentada en el apartado anterior. En primer lugar, se presentan los

datos en formato de matriz (Matriz N°1), en la cual se consignan los indicadores relevados para cada dimensión del índice, permitiendo una aproximación general a la tendencia alcanzada en términos de internacionalización durante el período analizado.

Como fue expuesto en el marco conceptual, la política internacional subnacional se operacionaliza a partir de tres dimensiones analíticas que agrupan un conjunto de herramientas, acciones, relaciones y vínculos desplegados por los gobiernos locales en el ámbito internacional. El criterio de presentación de los datos en la matriz responde a una lógica temporal que busca reflejar la evolución progresiva de los indicadores considerados en cada una de las dimensiones del índice. Este enfoque tiene como objetivo capturar, de manera lo más fiel posible, cómo se fueron configurando y desplegando en la práctica los distintos vínculos internacionales por parte del municipio. En este sentido, la matriz no solo sistematiza información empírica, sino que permite observar la secuencia histórica en la que fueron emergiendo las acciones, herramientas y estrategias internacionales adoptadas por la ciudad, brindando así una representación dinámica del proceso de internacionalización local.

En este sentido, la matriz organiza los indicadores según tres dimensiones: bilateral, multilateral y unilateral. La primera, de carácter **bilateral**, agrupa los acuerdos o convenios establecidos entre gobiernos locales, ciudades o regiones con otras entidades similares, e incluso con agencias de cooperación de esos territorios u organismos internacionales. El instrumento más representativo en esta dimensión son los hermanamientos, aunque también cobran creciente relevancia los acuerdos de cooperación horizontal bilateral con ciudades, territorios, sus agencias de cooperación y otros organismos internacionales. Estos acuerdos se basan en intereses compartidos de corto, mediano y largo plazo.

La segunda dimensión, **multilateral**, comprende la participación del municipio en redes de ciudades, foros internacionales y otros espacios colectivos de vinculación horizontal. Estas plataformas, caracterizadas por la ausencia de jerarquías formales, otorgan mayor flexibilidad y dinamismo a las estrategias internacionales de los gobiernos locales (Zapata Garesché, 2007). La tercera dimensión, **unilateral**, involucra estrategias impulsadas de forma autónoma por el propio gobierno local, orientadas a la promoción internacional del territorio; estas acciones implican un mayor grado de compromiso, creatividad e inversión de recursos institucionales, ya que no dependen de acuerdos externos sino de la iniciativa y sostenibilidad del actor gubernamental local. Entre las herramientas más relevantes se

destacan la promoción del comercio exterior, el marketing territorial, las políticas de atracción de inversiones y de posicionamiento estratégico de la ciudad en el escenario internacional (Calvento, 2012; Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022).

Posteriormente, se procederá a la interpretación de los resultados arrojados por la medición, evaluando la relevancia empírica de cada indicador y su contribución a la construcción de una tendencia general. Esta evaluación incluirá una descripción detallada de cada indicador, así como una valoración cualitativa de su impacto en la trayectoria de internacionalización de la ciudad.

En una segunda parte de este subapartado, se retomará la información procesada con el propósito de proponer un uso complementario del índice, orientado a identificar posibles **subperíodos** o **fases diferenciadas** en la evolución del proceso de internacionalización de Rosario. Esta estrategia analítica permitirá distinguir etapas de despegue, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso, en función de las características particulares asumidas por la acción internacional del municipio en distintos momentos del período considerado.

Matriz N° 1: Medición del nivel de internacionalización de Rosario 1995-2015.

Dimensiones	Bilateral	Multilateral	Unilateral	Tendencia General
Indicadores	Hermanamientos. Acuerdos de cooperación bilateral con regiones; territorios y sus agencias de cooperación (CID)	Redes: Mercociudades. Foro Consultivo de Municipios Mercosur. AICE URBAL CIDEU CGLU, Metrópolis ICLEI, FAL, ALLAS	Promoción e información de comercio exterior (ferias y misiones). Misiones empresariales-institucionales. FIAR ADERR	Alta

			Desarrollo de Marca ciudad. Premios internacionales
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

El relevamiento de información y el análisis sistemático desarrollado a partir de la aplicación del índice de internacionalización al municipio de Rosario, en el período comprendido entre 1995 y 2015, permiten arribar a una caracterización de la ciudad como un actor subnacional con un *nivel alto e integral de internacionalización*. Esta conclusión se sustenta en la identificación de indicadores empíricos correspondientes a las tres dimensiones que componen el índice —bilateral, multilateral y unilateral— lo que da cuenta de una estrategia internacional compleja e integral en el tiempo de la ciudad bajo estudio.

A lo largo del recorte temporal establecido, se relevaron indicadores en las tres dimensiones mencionadas. Desde el punto de vista metodológico, tanto las fuentes primarias como secundarias permitieron observar acciones y vinculaciones internacionales desarrolladas por el gobierno local en ámbitos diversos: institucional y político, económico y productivo, tecnológico, social, cultural y académico⁹.

Todos estos datos fueron sistematizados y clasificados en la Matriz N° 1 (de elaboración propia), la cual organiza los indicadores empíricos relevados según las tres dimensiones del índice.

⁹ A fin de validar los datos se utilizaron fuentes primarias en el trabajo de campo de la tesis, en base a la realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios y asesores municipales. Las fuentes secundarias de información consultadas fueron informes de organismos gubernamentales y no gubernamentales. Entre ellos se destacan: Informes de gestión de Municipalidad de Rosario, en especial del Ejecutivo Municipal; Dirección de RRII y Secretaría de Desarrollo Productivo, Informes del Plan Estratégico Rosario 1998; PERM Rosario 2018; Plan Estratégico Rosario 2030. Así como organismos internacionales, nacionales y provinciales afines: Red de Mercociudades, CIDEU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, AICE, Unión Europea Programa URB-AL, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, AECID, BID. Así como ECOM, IPEC, Santa Fe Global, Informes de Bolsa de Comercio de Rosario y Fundación Rosario. Todo lo anterior fue validado, triangulado y complementado con relevamientos periodísticos en medios de comunicación local y prensa así como consulta a sitios webs institucionales.

3.1.2.1. Descripción de los indicadores de la dimensión Bilateral

La dimensión bilateral presenta una densidad significativa de indicadores empíricos, lo cual pone de manifiesto su centralidad en la etapa inicial de planificación y proyección internacional de la ciudad de Rosario. Esta dimensión agrupa aquellas estrategias orientadas a establecer vínculos formales y directos con otros gobiernos locales o entidades subnacionales.

Dentro de esta categoría, se destacan especialmente los acuerdos de hermanamiento y los convenios de cooperación bilateral horizontal, que han constituido instrumentos clave para institucionalizar la presencia internacional de la ciudad¹⁰. Estas herramientas no solo permiten formalizar vínculos diplomáticos entre pares territoriales, sino que también habilitan el intercambio técnico, cultural, educativo y político, sobre la base de intereses compartidos y afinidades estratégicas.

Los acuerdos bilaterales ciudad-ciudad, comúnmente conocidos como *hermanamientos*, representan una de las herramientas más tradicionales dentro de la dimensión bilateral de la internacionalización subnacional. En el caso de Rosario, este tipo de vinculación internacional comenzó a desarrollarse a partir de la década de 1980, alcanzando un total de veintiún (21) acuerdos de hermanamiento durante el período analizado. Estos acuerdos se caracterizan, en primer lugar, por una notable heterogeneidad tanto en su distribución geográfica como en la diversidad temática de las agendas abordadas.

Desde una perspectiva temática, los hermanamientos firmados por Rosario han abarcado un amplio espectro de áreas de cooperación, incluyendo gestión urbana, cultura, desarrollo económico local, medio ambiente, sustentabilidad, servicios públicos y políticas sociales, entre otras. Esta variedad da cuenta de una estrategia bilateral flexible, orientada a responder a intereses diversos y contextos específicos, lo que refleja la voluntad del gobierno local de posicionar a la ciudad como un actor internacional proactivo y multifacético.

¹⁰ Basado en los datos del sitio web de Relaciones Internacionales oficial de Rosario, en la cual se presentan las relaciones con otras ciudades bajo dos categorías clasificatorias: Acuerdos de Hermanamiento y de Cooperación Bilateral en <https://www.rosario.gob.ar/inicio/relaciones-con-otras-ciudades>. Consultada 12/5/2023

En términos geográficos, si bien se observa una concentración significativa de acuerdos en la región sudamericana —lo que responde a la proximidad cultural, política y económica—, también se han establecido lazos con ciudades de Europa, Asia y África, evidenciando una proyección global. Esta amplitud territorial sugiere que la política de hermanamientos de Rosario no se limitó a su entorno regional inmediato, sino que buscó deliberadamente establecer vínculos con ciudades de diferentes continentes, promoviendo el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de relaciones internacionales diversas.

Según los datos relevados, hasta el año 2011 Rosario había formalizado acuerdos de hermanamiento con las siguientes ciudades: Alessandria, Asunción, Bilbao, Caracas, Dakar, Haifa, Imperia, Manizales, Montevideo, Monterrey, Pireo, Pisco, Porto Alegre, Shanghai, Santa Cruz de la Sierra, Santiago de Cuba, Santo Domingo y Valparaíso (Rosario Internacional, 2011). Esta red de ciudades hermanas constituye una base significativa sobre la cual se ha articulado buena parte de la estrategia bilateral de internacionalización del municipio rosarino¹¹.

Los acuerdos de hermanamiento con ciudades como Bilbao, Porto Alegre y Shanghai han constituido una herramienta significativa en el proceso de internacionalización de Rosario. Si bien este tipo de iniciativas no ha sido objeto de una sistematización exhaustiva ni ha recibido un tratamiento sostenido en la literatura especializada, resulta pertinente destacar estos tres casos que, por su trayectoria, continuidad e impacto, pueden ser considerados relevantes en la construcción de una política internacional subnacional. Estos vínculos no solo han promovido el intercambio de experiencias en materia de gestión urbana, planificación estratégica y cooperación técnica, sino que también han contribuido a proyectar a Rosario en circuitos internacionales.

El acuerdo suscripto entre Rosario y la ciudad de Bilbao (España) fue formalizado en el año 1988. Este hermanamiento adquirió especial relevancia por su carácter pionero y por haber sido facilitador de herramientas que ayudaron a la estrategia de internacionalización de Rosario. En este sentido, el contenido del acuerdo promovió una cooperación activa y sostenida en diversas áreas, entre que se las destacan la gestión urbana y la planificación

¹¹ En base a fuentes secundarias tales como documentos oficiales del Municipio, memorias institucionales de gestiones de la Dirección de RRII y prensa. Ver sitio web Municipalidad de Rosario <https://www.rosario.gob.ar/inicio/internacionales consultada 11/8/21>.

estratégica. Se destacó en dicho hermanamiento la vinculación con la agencia *Bilbao Metrópoli 30*, reconocida por su papel en la transformación urbanística del País Vasco. Lo anterior fue decisivo en la elaboración del primer Plan Estratégico de Rosario hacia fines de los '90.

Un segundo eje de colaboración dentro del acuerdo de hermanamiento fue la educación técnica y formación profesional, que impulsó programas de intercambio docente y donaciones de equipos para educación técnica local en un área clave para el desarrollo productivo. Asimismo, el acuerdo facilitó el acceso de Rosario a redes internacionales de ciudades, tales como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). La participación en estos espacios multilaterales permitió a Rosario no solo compartir experiencias y buenas prácticas, sino también articular políticas públicas orientadas al desarrollo urbano sostenible, la innovación institucional y la mejora en la gestión de los asuntos locales. Finalmente, ambas ciudades participaron en el Programa URB-AL III, financiado por la Unión Europea, el cual promovía la revitalización de áreas urbanas degradadas a través de políticas integradas de inclusión social. Rosario implementó proyectos en el marco de este programa con el apoyo técnico de Bilbao, consolidando así un modelo de cooperación intermunicipal con fuerte anclaje en problemáticas sociales locales¹².

La firma del acuerdo de hermanamiento entre Rosario y Porto Alegre (Brasil) en 1994 marcó el inicio de un vínculo estratégico que contribuyó a que ambas ciudades se consolidaran como referentes en el desarrollo de políticas públicas participativas e inclusivas, a partir de una cooperación basada en afinidades políticas, institucionales y territoriales. Uno de los principales aportes del acuerdo radicó en el intercambio de experiencias en gestión pública innovadora. Porto Alegre, reconocida internacionalmente por la implementación pionera del presupuesto participativo, sirvió de inspiración para Rosario en el fortalecimiento de mecanismos de democracia local y descentralización administrativa. En efecto, programas como los Centros Municipales de Distrito en Rosario reflejaron un proceso de aprendizaje institucional que dialogaba con las prácticas desarrolladas en la ciudad brasileña.

¹² Diario La Capital . <https://www.lacapital.com.ar/opinion/rosario-y-bilbao-una-larga-historia-cooperacion-mutua-n487676.html> y Centro Vasco de Rosario <https://zazpirakbat.com/> consultados 11/5/24

A su vez, esta cooperación facilitó la proyección internacional conjunta de ambas ciudades en espacios como la red Mercociudades. Cabe destacar que ambas urbes fueron miembros fundadores de la red en 1995, promoviendo una visión alternativa de integración regional centrada en la cooperación solidaria entre gobiernos locales¹³.

El acuerdo de hermanamiento entre Rosario y Shanghái (China), se firmó en 1997 con el apoyo de la Embajada de la República Popular China en Argentina y del Instituto Rosarino de Amistad Argentina-China (IRAACHi). Este acuerdo ha constituido una herramienta estratégica en el proceso de internacionalización subnacional de la ciudad, fue clave para posicionar a Rosario en el escenario internacional, facilitando el intercambio de experiencias a nivel global y estableciendo vínculos duraderos con un socio en Asia, lo que significó una ampliación cualitativa de su internacionalización. El vínculo fortaleció la cooperación bilateral entre ciudades en áreas como comercio, educación, cultura, salud y políticas sociales, mediante una agenda de intercambios sostenida en el tiempo. En este marco, Rosario fue la única ciudad argentina con un stand propio en la Expo Shanghái 2010, donde presentó el proyecto “La ciudad y el río”, centrado en las políticas públicas de recuperación del entorno ribereño. Asimismo, aunque excede el recorte temporal de esta tesis, resulta pertinente mencionar que durante la pandemia de COVID-19, Shanghái realizó una significativa donación de insumos médicos a Rosario que reafirmó el vínculo bilateral¹⁴. El hermanamiento ha proyectado a Rosario en el escenario global, vinculándola a redes de cooperación Sur-Sur con socios estratégicos de alto perfil internacional.

Un segundo indicador destacado de esta dimensión son los ***acuerdos de cooperación bilateral*** con ciudades y entidades territoriales de otros países, incluso con sus agencias de cooperación internacional. Estos pueden definirse como instrumentos formalizados entre un gobierno local y otras ciudades o gobiernos subnacionales extranjeros más ligado al enfoque del estudio de la ***cooperación internacional descentralizada (CID)*** y la acción internacional de los gobiernos locales (Aldecoa y Keating, 1999; Zapata Garesché, 2007; Batista et al., 2008; Velázquez y Schiavon, 2009; Colacrai, 2013). Se basan en principios de reciprocidad,

¹³ En base a entrevista realizada a Dr. Zabalza (2023) y a Lic. Marianacci (2021).

¹⁴ En Impulso Negocios <https://www.impulsonegocios.com/expo-shanghai-2010-rosario-participara-en-la-categoria-de-buenas-practicas-de-gestion-urbana> y Rosario Noticias <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/110555/title/Veinte-a%C3%B1os-de-hermandad%3A-Rosario-y-Shangh%C3%A1i-profundizan-sus-lazos-bilaterales>
Consultadas 20/7/24.

igualdad y objetivos comunes, sin que exista una relación jerárquica entre las partes. Estos acuerdos desarrollan iniciativas específicas de asistencia técnica de políticas públicas en áreas tales como salud, cultura, educación, desarrollo social, producción, comercio, economía y producción, ambiente, sustentabilidad, turismo y participación ciudadana, entre otras. Este trabajo permite compartir y potenciar las agendas globales de los gobiernos locales en materia de desafíos comunes, con la finalidad de intercambiar experiencias que aporten a la calidad institucional y de vida la ciudadanía.

La ciudad de Rosario ha firmado nueve (9) acuerdos de cooperación internacional bilateral o CID con diversas contrapartes, entre ellas Barcelona, Cochabamba, Concepción, Curitiba, el Gobierno del País Vasco, México, la Junta de Extremadura, Maldonado, Parma y la Provincia de Parma (Rosario Internacional, 2011: 23). Estos acuerdos incluyeron propósitos e iniciativas específicas orientadas a la asistencia técnica y al intercambio de saberes y experiencias sobre políticas públicas locales en diversas temáticas.

La actividad de cooperación internacional descentralizada tuvo su auge a fines del siglo XX, en un contexto favorable que estuvo impulsado por tendencias globales de acción internacional subnacional. En este marco, la participación de gobiernos locales como socios de proyectos de cooperación internacional mediante la firma de acuerdos bilaterales con agencias de cooperación internacional de otros territorios subnacionales e incluso con organismos internacionales (OOII) se volvió frecuente y se extendió a todos los continentes (Trebuc y Sánchez, 2023). Este contexto favorable fue aprovechado por Rosario, que logró captar iniciativas específicas de asistencia técnica para el diseño e implementación de políticas públicas.

Entre las contrapartes más relevantes con las que se concretaron acuerdos se destacan la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), así como diversas instituciones multilaterales como la UNESCO, el Programa Hábitat de la ONU, el Programa de Gestión Urbana (PGU) y Cities Alliance (Banco Mundial), entre otros¹⁵. Estos organismos, junto a otras agencias y OOII, fueron actores centrales en la creación de un ambiente propicio para el desarrollo de relaciones internacionales subnacionales (Weisstaub, 2013; Calvento, 2016).

¹⁵ En base a entrevistas semiestructuradas a Lic. Romero (2021) y al Dr. Zabalza (2023) y a fuentes secundarias en la web <https://www.rosario.gob.ar/inicio/internacionales> consultada 11/8/21.

Para Rosario, el impulso más significativo hacia la participación internacional se dio a partir del acuerdo bilateral de cooperación descentralizada con la AECID en 1992. Este convenio posibilitó la construcción e inauguración del complejo cultural Parque de España, un hito simbólico que reflejó el alcance y la experiencia del municipio en la gestión de proyectos internacionales. El acuerdo permitió a Rosario contar con un espacio cultural propio, el Centro Cultural Parque de España, que incluye un teatro, galerías de arte, una biblioteca y un colegio internacional, consolidándose como un referente cultural regional.

La colaboración con la AECID fortaleció la capacidad de gestión del municipio rosarino, permitiéndole acceder a recursos y conocimientos que enriquecieron sus acciones en cultura, educación y desarrollo social. Además, posicionó a Rosario como un actor relevante en la cooperación internacional, abriendo la puerta a futuras alianzas con otras ciudades y organismos internacionales¹⁶. De hecho, la experiencia de este acuerdo sirvió como insumo de aprendizaje y *expertise* para la posterior implementación de numerosas iniciativas y proyectos en distintos ámbitos de políticas públicas locales. Casi simultáneamente, la ciudad inició proyectos de cooperación con Italia.

Es destacable que Rosario priorizó su vinculación internacional con la Unión Europea (UE) como contraparte estratégica, en línea con una tendencia global que destaca a la UE como un actor dinámico en la cooperación con América Latina. Esta alianza constituyó una fuente importante para generar y sostener vínculos políticos, comerciales y culturales internacionales, logrando continuidad en el tiempo. Rosario fue una de las primeras ciudades argentinas en obtener proyectos de cooperación con la Comisión Europea, con montos significativos. En este contexto, un proyecto de cooperación en salud aprobado por la Comisión Europea y el entrenamiento mediante misiones técnicas europeas representaron el inicio de vínculos que resultaron claves para el desarrollo futuro de la internacionalización local.

En síntesis, el acuerdo de 1992 entre Rosario y la AECID no solo fortaleció los lazos culturales entre España y Argentina, sino que también consolidó a Rosario como un referente en la cooperación descentralizada, demostrando el potencial de los gobiernos locales para impulsar el desarrollo mediante la colaboración internacional.

¹⁶ En <https://www.rosario.gob.ar/inicio/cooperacion-internacional> consultada 24/6/24.

3.1.2.2. Descripción de los indicadores de la dimensión Multilateral

La inserción en redes de ciudades representa un componente fundamental dentro de la dimensión multilateral de la internacionalización subnacional. En este marco, se ha relevado un número significativo de herramientas que evidencian una acción sostenida, variada y diversa por parte de Rosario en múltiples redes de ciudades. Los objetivos perseguidos mediante estas membresías han contribuido a fortalecer una estrategia subnacional orientada a priorizar el intercambio de experiencias exitosas en gestión local, así como a fomentar la cooperación y el trabajo conjunto con otras ciudades.

Resulta especialmente destacable que esta herramienta y sus resultados hayan logrado sostenerse en el tiempo, impactando positivamente en una agenda urbana temática de relevancia. Este proceso se tradujo en beneficios concretos para la ciudad, a través de la captación de recursos técnicos y financieros provenientes del escenario internacional, con el propósito de mejorar la calidad de la gestión pública.

A partir de 1995, se advierte un salto cualitativo en la internacionalización de Rosario con su incorporación a la red Mercociudades. Este hecho dinamizó e impulsó de manera significativa la estrategia internacional de la ciudad. En efecto, las redes de ciudades representan una modalidad dinámica de inserción internacional para los actores subnacionales, facilitando el intercambio de información y experiencias (Rolandi, 2020). Tanto los procesos de integración regional como la globalización han sido considerados transformaciones estructurales del contexto en el que se desarrollan las políticas urbanas. En este sentido, la participación activa de los gobiernos locales se ha valorado como un elemento clave para democratizar el Mercosur y promover la inclusión de nuevos actores sociales y políticos en un proceso de integración más amplio y enriquecido (PER, 1998: 13).

Los datos relevados permiten afirmar que la participación de Rosario en esta red constituyó una herramienta prioritaria. Ello se refleja tanto en los recursos financieros y humanos destinados a la implementación de los objetivos establecidos —según fuentes técnico-administrativas—, como en la importancia estratégica asignada al área geográfica de cobertura de la red para los intereses de la ciudad (Colacrai et al., 2015: 154). Rosario no solo fue ciudad fundadora de Mercociudades, sino que también albergó varias de sus Cumbres,

integró el Consejo de la Red en distintos períodos y ejerció la Secretaría Ejecutiva en los trienios 2000-2001, 2009-2010 y 2014-2015.

Aunque excede el recorte temporal de este análisis, cabe mencionar que Rosario continuó desempeñando un papel protagónico en el ámbito de la red, liderando acciones en las comisiones de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable durante 2016-2017, así como asumiendo funciones de subcoordinación en las comisiones de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Derechos Humanos, Cultura y Cooperación Sur-Sur¹⁷.

La ciudad de Rosario también ha desarrollado una activa membresía y participación en el ámbito del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), espacio creado en 2004 durante la reunión del Consejo del Mercado Común del Mercosur celebrada en Belo Horizonte¹⁸. En este marco, Rosario ha integrado la Sección Nacional del citado Foro con un rol destacado, participando activamente en los debates y reuniones. Este espacio institucionalizó la participación de los gobiernos locales en el más alto nivel del proceso de integración regional (Rosario Internacional, 2011: 35).

La herramienta de participación en redes por parte de Rosario alcanzó una relevancia significativa en el marco del proceso de internacionalización objeto de estudio. Las investigaciones realizadas muestran que los criterios de selección para la participación y membresía en cada red, así como los objetivos definidos en ese marco y el nivel de compromiso asumido por el gobierno local —en términos de recursos técnicos, económicos y humanos—, han dependido de una evaluación previa sobre la capacidad de incidencia de cada red a nivel global. En este sentido, se ha considerado el tipo de red, su clasificación, alcance e integrantes (Calvento, 2016).

Las redes globales, entre las que se destacan Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Metrópolis y la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), pueden considerarse las más relevantes, dado que reúnen integrantes de distintas regiones del mundo y sus objetivos poseen un alcance sistémico (Di Meglio et al., 2023). En el caso de Rosario,

¹⁷ En sitio oficial de Mercociudades <https://mercociudades.org/apertura-oficial-de-la-cumbre-de-mercociudades-en-rosario/> consultado 21/9/21.

¹⁸ Documento fundacional del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur MERCOSUR/CMC/DEC. N° 41/04 disponible en <https://mercociudades.org> consultado 21/9/21.

la membresía en AICE adquirió particular relevancia, ya que su participación la llevó a constituirse en sede para América Latina de dicha red, consolidando así su compromiso con los principios establecidos en la Carta de Ciudades, documento fundacional de la organización.

El perfil de participación observado en este caso muestra que la ciudad se ha insertado en la estructura organizativa jerárquica de la red, integrando su comité ejecutivo y alcanzando la vicepresidencia de la asociación. Este posicionamiento no solo otorgó prestigio internacional a Rosario, sino que también fortaleció su acción exterior en el marco de la internacionalización subnacional¹⁹.

La ciudad de Rosario ha consolidado un desempeño destacado en su participación dentro de la red global CGLU, posicionándose como un actor clave en la cooperación internacional descentralizada y en la promoción de políticas públicas sostenibles. A nivel institucional, la ciudad ha integrado órganos de alta relevancia como el Bureau Ejecutivo y el Consejo Mundial de CGLU, representando a las ciudades latinoamericanas en la sección Metrópolis de la organización. Además, ha ejercido la vicepresidencia para América Latina, compartiendo este liderazgo con la ciudad de Sucre, Bolivia, lo cual evidencia su protagonismo regional y su capacidad de incidencia en las agendas multilaterales de gobernanza local²⁰ (Municipalidad de Rosario, 2022; CGLU, 2021).

En cuanto a su participación en comisiones temáticas, hay indicadores de su rol activo dentro de la Comisión de Planificación Estratégica Urbana de CGLU, aportando a la formulación de políticas urbanas sostenibles que integran criterios de resiliencia y equidad. De manera complementaria, la ciudad ha liderado iniciativas en áreas estratégicas como cambio climático, desarrollo sustentable y cooperación Sur-Sur, consolidando un perfil internacional orientado a la innovación social y ambiental dentro del marco subnacional (Di Meglio et al., 2023; Colacrai, 2019).

¹⁹ En base a <https://www.edcities.org/tag/rosario/> y <https://www.edcities.org/> consultado 21/9/24.

²⁰ Es la organización de gobiernos locales más grande del mundo, dedicada a fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y los gobiernos locales. La red abarca más de 240.000 ciudades, regiones y metrópolis y más de 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales presentes en 140 países. Rosario fue miembro del consejo de CGLU en representación de las ciudades de Argentina y como parte de la Sección Latinoamericana. Integró la comisión de Planificación Estratégica Urbana (PEU). En la Asamblea General de CGLU (Bogotá, Colombia, 2016) la ciudad fue elegida para ejercer, junto a la ciudad de Sucre (Bolivia), la vicepresidencia para América Latina de esta red. En base a sitio oficial de CGLU: <https://www.uclg.org/es> consultado 22/9/24.

Un indicador destacado dentro de la dimensión multilateral es la participación de Rosario en el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) desde 1995. Esta asociación de ciudades iberoamericanas ha promovido y respaldado el pensamiento estratégico urbano, espacio en el cual Rosario integró el Consejo Rector y ejerció la vicepresidencia. Además, la ciudad fue sede del IX Congreso Anual y asumió la presidencia de la organización, consolidando su protagonismo regional. Cabe señalar que, a partir de la asistencia técnica brindada por CIDEU, Rosario inició un proceso de planificación estratégica que derivó en la formulación del Plan Estratégico de Rosario en 1998, el cual se sostuvo como política pública durante más de dos décadas. Este proceso continuó con la elaboración del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) en 2008, y con el tercer plan estratégico, debatido en 2018, que profundizó la institucionalización de la planificación. Dicho documento, titulado “10 Estrategias Rosario 2030”, incorpora y articula 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que configuran las agendas internacionales, nacionales y locales.

La participación de Rosario en la red CIDEU y los aportes derivados de dicha vinculación adquieren especial relevancia, en tanto contribuyeron de manera significativa al desarrollo del proceso de planificación estratégica de la ciudad. Este proceso se caracterizó por la incorporación sistemática, participativa y abierta de diversos actores del territorio, lo que permitió establecer prioridades consensuadas y dotar de legitimidad social a las políticas formuladas. Asimismo, este enfoque favoreció la proyección internacional de Rosario, al integrar sus políticas locales dentro de marcos globales de referencia²¹.

El Programa URB-AL, implementado en 1998 por la Unión Europea, representó un punto de inflexión en la trayectoria internacional de Rosario, posicionando y potenciando su papel como referente en materia de CID. La vinculación con este programa europeo abrió nuevas oportunidades para el gobierno local, ampliando las posibilidades de establecer

²¹ “La planificación estratégica siempre articuló lo local y lo global. El rol asumido por Rosario en los últimos 20 años a nivel internacional, a través de su participación en foros, encabezando y fortaleciendo redes de ciudades, siendo objeto de estudios de investigadores y obteniendo reconocimientos a nivel mundial por sus políticas y sus acuerdos a nivel de la sociedad, dan cuenta de una ciudad que acompaña los desafíos que la misma humanidad se coloca en cada momento. Es por ello que la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es parte constitutiva de este tercer proceso de planificación estratégica. Una ciudad que mira hacia adentro y busca lo mejor para sus habitantes, pero que se encuentra en relación y sintonía con otras ciudades del mundo, con otras realidades y con objetivos que la superan pero que, al mismo tiempo, la contienen” (Rosario 2030: 12).

vínculos de cooperación con ciudades tanto latinoamericanas como europeas, con las que se habían comenzado conexiones políticas. URB-AL, a través de las 15 redes temáticas que lo integraban, funcionó como un verdadero catalizador del proceso de internacionalización de Rosario. En este marco, la ciudad fue seleccionada para coordinar la Red N° 7 sobre "Control y Gestión de la Urbanización", lo que supuso un reconocimiento a su trayectoria en planificación urbana y fortaleció su liderazgo técnico en el ámbito internacional.

La participación en el programa dinamizó los vínculos de Rosario con otras ciudades involucradas y consolidó relaciones bilaterales incipientes, promoviendo una mayor articulación con actores locales e internacionales. En este contexto, la ciudad participó activamente en numerosos proyectos conjuntos, tanto de Tipo A —centrados en el intercambio de experiencias— como de Tipo B —orientados a la aplicación práctica de dichas experiencias—²². Asimismo, Rosario apoyó la creación del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local y del Centro de Documentación del Programa URB-AL, iniciativas destinadas a garantizar la sostenibilidad y transferencia del conocimiento generado por los programas de cooperación (Rosario Internacional, 2011: 40).

La herramienta de vinculación y participación en redes de ciudades amplió significativamente las capacidades de la ciudad en términos de acumulación de saberes, desarrollo de competencias institucionales y adaptación a las nuevas agendas globales. De hecho, se estima que durante los años noventa el 80% de la cooperación internacional canalizada por el municipio tuvo origen en relaciones multilaterales —principalmente a través de programas como URB-AL—, mientras que el 20% restante provino de vínculos regionales, como los establecidos mediante la red Mercociudades (Colacrai et al., 2015: 156).

A partir de los años 2000, la ciudad de Rosario amplió y diversificó significativamente su participación en redes internacionales, consolidando su proyección multilateral en el marco de la internacionalización subnacional. En esta etapa, se incorporó a nuevas redes que dieron lugar a la aparición de indicadores relevantes vinculados a temáticas

²² URB-AL es un programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea que visa el intercambio de experiencias y la asociación entre colectividades locales (ciudades, provincias y regiones) de la Unión Europea y de la América Latina, en la búsqueda de soluciones concertadas para enfrentar los problemas comunes. En base a su desempeño como parte del programa la Comisión Europea invita a ser sede del Encuentro de representantes de gobiernos subnacionales de la UE y de América Latina que se realizó en julio de 2007 en la ciudad de Rosario, en sitio web de Programa URB-AL <https://www.observ-ocd.org/> consultado 22/7/22.

sociales, urbanas y de derechos humanos. Entre las más destacadas se encuentran: Ciudades Unidas contra la Pobreza, el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), la Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (AL-LAs), la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia, y la Red Global de Ciudades Más Seguras (RGCS).

Asimismo, merece especial mención —aunque exceda el recorte temporal establecido para esta investigación— la incorporación de Rosario a la red Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI). La participación en esta red resulta particularmente significativa, ya que ICLEI representa uno de los principales espacios internacionales dedicados a la promoción del desarrollo urbano sostenible a nivel local. En este marco, la ciudad ha participado activamente en diversos proyectos, eventos y programas, recibiendo asistencia técnica y asesoría especializada en cuestiones medioambientales y ha permitido incorporar los principios de sostenibilidad ambiental promovidos a nivel global²³.

3.1.2.3. Descripción de los indicadores de la dimensión Unilateral

Teniendo en cuenta los datos relevados, una de las herramientas unilaterales más significativas corresponde a las acciones orientadas a la *promoción del comercio exterior*, las cuales, en el caso de Rosario, fueron articuladas en el marco del Programa de Internacionalización de PyMEs. Este programa dependió de la Secretaría de Producción y Desarrollo Local de la Municipalidad, organismo creado en el año 1992 con el propósito de fortalecer el entramado productivo local y fomentar su proyección internacional²⁴. La información analizada muestra que muchas de las iniciativas desarrolladas en este eje contaron con el respaldo y articulación de la Dirección General de Relaciones Internacionales del municipio. En este marco, el gobierno local planificó, ejecutó y coordinó diversas acciones orientadas al fortalecimiento de las capacidades exportadoras del entramado productivo local. Entre estas, se destacaron la organización y calendarización de ferias

²³Rosario es miembro de ICLEI a partir de 2016, en base a <https://americadosul.iclei.org/es/associados/rosario/>.

²⁴Según Ordenanza N° 5549/1992 de la Municipalidad de Rosario. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/normativa/> consultada julio 2023.

internacionales, misiones comerciales al exterior y rondas de negocios internacionales inversas, en las que empresas extranjeras visitan la ciudad con fines comerciales (Anuario Rosario Productiva, 2022).

La generación de la Feria Internacional de la Alimentación Rosario (FIAR) fue apreciada. La importancia de esta iniciativa radicó en su creación y promoción sostenida desde el año 1998 como un evento estratégico de proyección internacional orientado a potenciar la industria alimentaria local y regional. La FIAR se realizó con frecuencia bienal y se ha consolidado como una de las exposiciones más prestigiosas del sector alimenticio, no solo en América Latina sino también a nivel global.

Con el objetivo de institucionalizar y gestionar esta política, se creó el Consorcio Ferial Rosario²⁵, una herramienta de carácter técnico y administrativo con integración público-privada, encargada de la organización de ferias internacionales en la ciudad. Esta estructura mixta representó un modelo de gobernanza colaborativa, en el cual confluyeron intereses del sector público y privado para promover el perfil productivo regional. La sostenibilidad y el crecimiento de la FIAR a lo largo del tiempo —con más de veinte ediciones realizadas— demostraron su eficacia como plataforma de internacionalización económica local.

La feria, además de ser un espacio de exhibición de productos y servicios, incluyó un Centro de Negocios y un Foro Empresarial con participación de delegaciones provenientes de países del Mercosur, NAFTA, Asia y la Unión Europea, lo cual reforzó su carácter internacional. En este sentido, la FIAR constituye una herramienta unilateral impulsada por el gobierno local, en articulación con el sector privado, que aporta al posicionamiento del perfil productivo de Rosario, donde la industria alimentaria representa un 23% del total del sector industrial. Esta rama, altamente competitiva a nivel mundial, encuentra en la FIAR una vía para visibilizar su capacidad productiva y promover su inserción en cadenas de valor globales (Informe de Gestión Intendencia de Rosario - Dra. Fein, 2011-2015).

²⁵ El COFER fue creado por la Ordenanza 6362/1997, y tiene un directorio que está compuesto por diversos actores públicos y privados. Según la normativa se invitará a participar al Concejo Municipal, al Departamento Ejecutivo Municipal, Banco Municipal, Gobierno de la Provincia, la Cámara de Exportadores de Rosario, la Unión Industrial, APyME, Federación Agraria Argentina, Fed. Gremial de Comercio e Industria, Sociedad Rural de Rosario, la Asociación Empresaria de Rosario, la Asociación de Industriales Metalúrgicos y otras instituciones que el DEM considere pertinente. Su objetivo es la organización, promoción y administración permanente de Ferias y/o Exposiciones Nacionales e Internacionales a realizarse en la Ciudad de Rosario.

Esta herramienta unilateral tuvo como objetivo constituirse en el puntapié inicial para proyectar a Rosario como un polo dinámico y una sede estratégica de *eventos internacionales*, sobre la base de una identidad territorial que buscó posicionarse en el escenario global. La participación activa del gobierno local —a través de stands institucionales, delegaciones oficiales y estrategias de promoción— consolidó la presencia de la ciudad en el circuito de ferias internacionales, especialmente en centros urbanos latinoamericanos y globales con fuerte perfil en sectores como el turismo y la agroindustria. Esta práctica sostenida formó parte de una política de visibilización internacional que apuntó a reforzar el perfil de Rosario como una ciudad económica y productiva, articulando sus capacidades territoriales con las dinámicas de internacionalización contemporánea²⁶.

Otro hito relevante en esta línea fue la creación, en el año 2014, del Programa Primeros Exportadores, cuyo objetivo principal es acompañar a las empresas locales —especialmente PyMEs y MiPyMEs— en su proceso de inserción en los mercados internacionales. Esta iniciativa busca además fomentar la exportación de productos y servicios con mayor valor agregado, contribuyendo así a un perfil de internacionalización productiva más complejo y competitivo para la ciudad.

Cabe aclarar, aunque este aspecto será retomado y profundizado en el Capítulo 4 de esta tesis, referido a la dimensión relacional del perfil de gestión internacional, que las herramientas de posicionamiento en comercio exterior por parte del gobierno local se desarrollaron fundamentalmente a través de la articulación con otros niveles de gobierno, tanto nacional —como Sepyme y Cancillería, así como Fundación Exportar—, como provincial, principalmente mediante la Agencia Santa Fe Global. Esta relación se sustentó en la provisión de financiamiento y recursos técnicos. La modalidad de articulación público-privada con actores clave del área de economía internacional constituyó una constante en la fundamentación de estas acciones, dirigidas a sectores representativos del entramado productivo rosarino y coordinado con entidades vinculadas al comercio exterior que nuclea a las empresas locales.

²⁶ Como ejemplo de lo anterior, en 2013 se pueden mencionar la participación de la Municipalidad de Rosario junto al Rosario Convention & Visitors Bureau de la Feria Internacional de Turismo en Barcelona, España. Así como también delegaciones gubernamental y privado promocionando la FIAR en Turquía en 2013 y en Lima y Sao Paulo en 2014 incluyendo soportes institucionales empresariales que promuevan negocios y vinculaciones en Informe de gestión 2011-2015 Municipalidad de Rosario.

Es importante destacar que el entramado institucional de Rosario es robusto y presenta una diversidad de interacciones con el gobierno local. Entre las principales organizaciones que conforman este entramado se encuentran la Cámara de Comercio Exterior de Rosario, la Cámara de Exportadores de Rosario, el Banco Municipal de Rosario, la Agencia de Desarrollo Región Rosario, el Ente Administrador Puerto Rosario, el Aeropuerto Internacional Islas Malvinas, la Universidad Nacional de Rosario y demás universidades privadas, entre otros²⁷.

Otro indicador significativo del posicionamiento internacional de Rosario son las *misiones comerciales externas*, las cuales han organizado a lo largo de todo el período analizado, con una preeminencia marcada a partir de los años 2000. Entre las misiones comerciales institucionales más destacadas se encuentran: la realizada en 2005 a la región norte de Italia, que incluyó las provincias de Piamonte, Toscana y Emilia-Romaña; la misión de 2006 al sur de Brasil, con visitas a Curitiba y Maringá; también en 2006, la misión a India, fundamentalmente a Bangalore; en ese mismo año, la misión a Lima, Perú; en 2007, la región central de Chile, con visitas a Valparaíso y Santiago; y finalmente, en 2007, a California, con un recorrido por San Francisco, Silicon Valley, Sacramento y Los Ángeles (Rosario Internacional, 2011).

La organización y gestión de las misiones comerciales desde Rosario se realizó a través de la Secretaría de Producción y Desarrollo Local del municipio, en coordinación con la Dirección General de Relaciones Internacionales, articulando además con otros niveles de gobierno y actores institucionales (Rosario Internacional, 2011)

Los objetivos de estas misiones variaron según el destino, pero en términos generales se orientaron al fomento de los negocios vinculados a la producción local y a la promoción de la oferta exportable, con el fin de potenciar el desarrollo territorial. La modalidad de organización y diseño de estas misiones incluyó la participación multiactoral y la articulación vertical con otros niveles de gobierno, tanto provincial como nacional, para su efectiva implementación. En este sentido, se contó con la colaboración de las secciones comerciales de las embajadas argentinas en el exterior, así como con dependencias de comercio exterior

²⁷ En base a <https://www.rosario.gob.ar/web/servicios/empresas-y-emprendedores/invertir-en-rosario/centro-de-asesoramiento-al-inversor-cair> consultada 20/11/20.

del gobierno provincial, que contribuyeron con estudios de mercado objetivos y financiamiento para las misiones.

La gestión desplegada por el gobierno local en la coordinación de estas iniciativas se focalizó generalmente en brindar asistencia integral a las delegaciones, que incluyó al empresariado local de referencia, antes, durante y después de cada misión. Además, se proporcionó información sistematizada sobre la oferta local y se diseñó la agenda de negocios con base en datos específicos fortaleciendo así la articulación entre los actores involucrados²⁸.

Otro indicador relevante dentro de la dimensión de posicionamiento internacional corresponde a las acciones impulsadas desde el gobierno local para maximizar el atractivo de Rosario como destino de inversión, con el propósito de potenciar el desarrollo productivo, fortalecer infraestructuras estratégicas y apalancar el crecimiento económico capitalizando su ubicación geográfica privilegiada y su conectividad regional. En este sentido, resulta pertinente analizar los avances vinculados a la *promoción de inversiones y al desarrollo de la Agencia de Desarrollo Regional Rosario* (ADERR), instancia que incorpora un enfoque multiactorial para el diseño de una estrategia de internacionalización.

No obstante, dentro del eje de posicionamiento, no se han registrado acciones sistemáticas ni sostenidas en el tiempo por parte del gobierno local específicamente orientadas al fomento directo de la inversión extranjera. Aunque se identificaron iniciativas relacionadas con el desarrollo productivo y el fomento del emprendedorismo, particularmente durante la primera gestión municipal de Miguel Lifschitz (2003-2007) en la Secretaría de Desarrollo Económico y Productivo, estas propuestas no lograron consolidarse plenamente²⁹.

Las herramientas orientadas a la promoción de inversiones comenzaron a implementarse de forma más concreta a partir de 2015, superando el período temporal considerado en esta tesis. Esto se materializó con la creación del Centro de Asesoramiento al

²⁸ En base a <https://www.rosario.gob.ar/inicio/internacionales> y <https://commerce.com.ar/convocatoria-9-edicion-del-programa-primeros-exportadores-rosario/> consultado 21/9/24 consultado 21/12/24

²⁹ En base a <https://puntobiz.com.ar/negocios/2015-10-6-22-57-0-fein-pone-a-la-captacion-de-inversiones-en-su-agenda> consultada 10/4/2023.

Inversor Rosario (CAIR)³⁰ y a través de diversas acciones desarrolladas desde el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) y la Universidad Nacional de Rosario, que adoptaron un enfoque territorial ampliado, abarcando el área metropolitana³¹. Sin embargo, estas iniciativas no alcanzaron a constituirse como una política pública integral con un claro objetivo de posicionar a Rosario como polo atractivo para inversiones en actividades innovadoras o para el establecimiento de alianzas y acuerdos internacionales orientados al desarrollo (ECOM, 2015; Gutiérrez, 2020).

Se observa, además, una débil articulación transversal en las acciones de captación de inversiones y otros ejes de internacionalización de la ciudad, tanto en la gestión municipal como en el entramado institucional local. Su diseño e implementación resultaron discontinuos y dependientes en gran medida del financiamiento proveniente de niveles superiores de gobierno, en particular de los gobiernos provincial y nacional. Este contexto evidenció limitaciones para consolidar una estrategia robusta y sostenida que posicionara a Rosario en este tema.

El análisis de los indicadores relacionados con iniciativas del gobierno local orientadas a la articulación de actores y la promoción de asociaciones y espacios para la conformación de consensos destaca la creación de la ADERR en 2001. Esta entidad, de carácter metropolitano, tuvo como misión principal fomentar el desarrollo productivo a través del fortalecimiento de las PyMEs locales. Aunque en sus primeros años mostró un dinamismo relativo y un potencial significativo, su efectividad fue limitada y su protagonismo comenzó a disminuir a partir de 2008. Si bien la ADERR constituye un indicador relevante por su función de anclaje entre el gobierno local y diversos actores territoriales, su baja dinámica institucional y escasa articulación con la estrategia de

³⁰ En octubre de 2015 se crea la Agencia Municipal de Inversiones y Proyectos Estratégicos en 2015, desde el cual se asiste con información a empresas; áreas industriales; a través de guías productivas; infomapas anuales y datos sobre evolución de la facturación local; en cuanto a consideraciones sobre su efectividad de gestión queda fuera de nuestro recorte temporal. Información disponible en <https://www.rosarionoticias.gob.ar/nota/6/10/2015> y <https://www.rosario.gob.ar/web/servicios/empresas-y-emprendedores/invertir-en-rosario/centro-de-asesoramiento-al-inversor-cair> consultada 20/11/2020.

³¹ El Ente de Coordinación Metropolitana (Ecom) es presidido por el/la Intendente de Rosario y cuenta con una estructura organizacional compuesta por un Consejo de Gobierno, integrado por todos los intendentes y presidentes de comuna de las localidades miembros; un Directorio, constituido como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo y como representante legal del Ente. Asimismo, tiene una Secretaría Ejecutiva y un Consejo Técnico Consultivo. Son 21 municipios y comunas los que integran este ente que planifica y gestiona proyectos interjurisdiccionales entre Rosario y la región (Informe de Gestión de Intendencia 2011-2015: 162).

internacionalización limitan su impacto en el proceso de posicionamiento internacional de la ciudad³².

En relación con las herramientas *de marketing territorial*, Rosario no ha desarrollado acciones de alta complejidad ni sostenidas en el tiempo. No obstante, estas iniciativas, aunque limitadas, han contribuido a crear una imagen favorable de la ciudad en el ámbito nacional e internacional.

En paralelo, la intención de convertir a Rosario en un polo atractivo para la realización *de congresos, jornadas, simposios* y eventos afines implicó un esfuerzo sostenido por parte del gobierno local desde la década de 1990. Este esfuerzo se intensificó a partir del año 2000, alcanzando su mayor auge desde 2006, cuando se desarrolló una agenda constante de ferias, eventos de negocios y exposiciones que buscaban posicionar a Rosario como un centro relevante en el ámbito regional (Experiencia Rosario, 2006). No obstante, este proceso se vio limitado por un déficit en la infraestructura adecuada: la falta de centros de convenciones y espacios que cumplieran con los requisitos de capacidad, confort y tecnología necesarios para eventos simultáneos constituyó una restricción permanente. Sólo a partir de 2010 comenzaron a observarse inversiones con impacto positivo en la mejora del equipamiento territorial para este tipo de actividades³³.

Las experiencias vinculadas al marketing territorial en Rosario quedaron plasmadas en la construcción de una Marca Ciudad en 1998, desarrollada en el marco del diseño del Plan Estratégico Rosario (PER, 1998). Esta línea fue continuada y profundizada en la reedición del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) de 2008, donde la ciudad definió con mayor precisión su perfil como una metrópolis moderna, territorialmente

³² La ADERR es una Asociación Civil sin fines de lucro, con personería jurídica habilitada por Resolución N° 237/02 de la I.G.P.J. de la Provincia de Santa Fe - Argentina. La institución refleja el compromiso fundacional del Estado Nacional, Provincial y Municipal y la activa participación del sector Empresarial que dieron forma a una Entidad mixta, con mayoría del sector privado y con alcance territorial en la Región Rosario, el estatuto de la Agencia de Desarrollo Región Rosario se define el radio de actuación a los siguientes Departamentos de la Provincia de Santa Fe: Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución, Iriondo, Belgrano y el área sur del Departamentos San Jerónimo. Entre los antecedentes que motivaron la constitución de la ADERR encontramos su inclusión como objetivo a cumplir por parte del Plan Estratégico Rosario de 1998 (ADERR, 2015:28).

³³ Información disponible en <https://www.fundacionrosario.org.ar/>; <https://www.rosariobureau.com.ar/> y <https://rosario.tur.ar/> consultado 21/9/23

integrada y socialmente inclusiva, sustentada en la cultura, la innovación y las economías de calidad, con protagonismo y conectividad a nivel nacional y global (PERM, 2008). La documentación relevada muestra que, aunque fueron diseñadas diversas imágenes de ciudad tanto por la gestión municipal como por el sector privado, estas se tradujeron en distintas representaciones gráficas a través de cuatro (4) isotipos, utilizados principalmente como herramientas de apoyo en la proyección internacional de la ciudad, especialmente en documentos públicos y eventos formales (Marcaida, 2017: 21). Sin embargo, estas iniciativas no lograron sostenerse ni consolidarse en el tiempo.

En 2007, la institucionalización del posicionamiento territorial se profundizó con la creación de la Fundación Ciudad de Rosario, cuyo eje central fue la concreción y construcción de la Marca Rosario, se orientó a identificar atributos diferenciales de la ciudad³⁴. Entre sus objetivos es destacó la generación de una imagen que dotara a Rosario de atractivo para captar inversiones, turismo, comercio, negocios y talento, además de potenciar su identidad local. No obstante, el análisis del proceso indica que la Fundación Ciudad de Rosario tuvo una baja efectividad en el cumplimiento de los objetivos propuestos, y su desempeño resultó fuertemente condicionado por el impulso político del entonces intendente Miguel Lifschitz. Esta dependencia del liderazgo político personal dificultó su institucionalización y sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, se observa una escasa apropiación por parte de actores del entramado local —tanto del sector empresarial como de la sociedad civil—, lo cual limitó la posibilidad de consolidar la construcción compartida de una marca ciudad robusta y perdurable.

Otra herramienta unilateral que puede mencionarse, ligada al interés por proyectar una imagen internacional, fue el esfuerzo por posicionar a Rosario como una ciudad pujante e innovadora en el diseño de políticas públicas. En este sentido, el gobierno local promovió activamente la postulación de sus programas y experiencias a *premios y reconocimientos internacionales*, aprovechando los espacios ofrecidos por redes de gobiernos locales para

³⁴ La Fundación Rosario surgió con la premisa de contribuir al posicionamiento de la ciudad. Desde sus inicios las distintas organizaciones de prestigio y el Estado Municipal, bajo el compromiso de trabajar en conjunto para potenciar el desarrollo de Rosario, fortaleciendo los rasgos de su identidad se unieron bajo el objetivo de convertir a Rosario en una ciudad más próspera, más inclusiva y más sostenible en <https://ar.linkedin.com/company/fundacionrosario> consultada el 23/6/23 y en <https://fundacionrosario.org.ar/institucional/> consultada 20/11/2020.

difundir esta imagen y buscar prestigio a través de distinciones globales³⁵. Un indicador relevante en este marco fue el premio otorgado por el PNUD en 2003, que reconoció a Rosario por sus buenas prácticas en gestión pública y desarrollo local. Este reconocimiento resultó especialmente valioso para afianzar la proyección internacional de la ciudad (Experiencia Rosario, 2006).

En síntesis, las acciones unilaterales desarrolladas por el gobierno local de Rosario muestran un avance significativo en la promoción del comercio exterior, destacándose la institucionalización de la FIAR como herramienta estratégica con sostenibilidad en el tiempo. Si bien las misiones comerciales externas no alcanzaron alta frecuencia ni profundidad, se realizaron mediante esquemas de articulación público-privada y coordinación con niveles de gobierno provincial y nacional. En cuanto a las iniciativas de marketing territorial y atracción de inversiones para el desarrollo territorial, si bien hubo esfuerzos puntuales, no lograron consolidarse como una política o herramienta sostenida en el tiempo.

A modo de cierre, y retomando los datos sistematizados en la Matriz N°1, puede afirmarse que Rosario alcanzó un nivel alto e integral de internacionalización, sustentado empíricamente en indicadores correspondientes a las tres dimensiones que conforman el índice analizado: bilateral, multilateral y unilateral. Esta evidencia respalda la existencia de una estrategia internacional compleja y sostenida en el tiempo por parte del gobierno local.

En la dimensión bilateral, los acuerdos de cooperación con regiones, territorios y agencias —principalmente bajo la modalidad de cooperación internacional descentralizada (CID) — constituyen el mecanismo central de la internacionalización rosarina. Estos convenios subnacionales configuraron un entramado robusto que muestra un grado elevado de vinculación exterior y continuidad en el tiempo.

La dimensión multilateral evidencia una participación activa y efectiva de Rosario en redes de ciudades. Su membresía en múltiples redes de alcance temático y geográfico diverso favoreció el aprendizaje institucional, el acceso a nuevas oportunidades de cooperación y la firma de acuerdos internacionales. En este sentido, la CID también operó como una herramienta clave, permitiendo consolidar a Rosario como un actor internacional desde mediados de los años noventa, con mayor institucionalización a partir de los años 2000. Se

³⁵ En <https://www.rosario.gob.ar/web/gobierno/intendenta/internacionales/premios-internacionales> consultada 20/11/2020.

trató de una estrategia orientada tanto al posicionamiento global como a la captación de recursos y conocimientos técnicos para proyectos y oportunidades de cooperación.

La cantidad, diversidad y resultados de los proyectos y programas en las dimensiones bilateral y multilateral reflejan no solo el protagonismo de la ciudad, sino también una apropiación efectiva de las herramientas de la CID, que se tradujo en transformaciones urbanísticas, fortalecimiento de capacidades institucionales y generación de nuevas iniciativas de cooperación.

En contraste, la dimensión unilateral presentó un desarrollo más limitado. Si bien se destacan acciones en promoción del comercio exterior, como la temprana creación de la Secretaría de Producción (1992) y la sostenida organización de la Feria Internacional de la Alimentación Rosario (FIAR), otras herramientas como el marketing de ciudad y la atracción de inversiones mostraron menor continuidad e impacto. Estas iniciativas no lograron consolidarse como políticas públicas sostenidas ni integrarse de forma transversal con los otros ejes de internacionalización.

3.1.3. Profundización de las mediciones: identificación de subperíodos y construcción de matriz de datos.

Retomando los argumentos ya expuestos, las mediciones aplicadas a la ciudad de Rosario a partir del índice de participación internacional (Calvento, 2016; Calvento y Di Meglio, 2023) permiten ubicar su nivel de internacionalización en una categoría alta a lo largo de todo el período analizado. No obstante, las observaciones cualitativas del proceso revelaron ciertas discontinuidades en cuanto a la recurrencia, sostenibilidad y alcance de las acciones e instrumentos implementados por el gobierno local. En función de ello, se consideró pertinente profundizar el análisis para identificar posibles *subperíodos* dentro del recorte temporal establecido, con el fin de captar fases diferenciadas en las trayectorias de internacionalización, tales como momentos de inicio, expansión, consolidación, estancamiento o retroceso.

Los resultados de esta trayectoria analítica se presentan a continuación y se sintetizan en el Gráfico N° 3, mediante una *matriz de datos de subperíodos* que organiza la información relevada. A partir del análisis de la evolución de los indicadores asociados a cada una de las dimensiones del índice (bilateral, multilateral y unilateral), fue posible segmentar el período

de quince años en tres subperíodos diferenciados. Esta segmentación se basó en la identificación de variaciones en la continuidad, intensidad y consistencia de las acciones observadas, así como en el comportamiento de los distintos componentes del índice.

Para construir esta periodización, se reagruparon los indicadores previamente sistematizados y se los evaluó en función de una escala de medición adaptada del índice de participación internacional (alta, intermedia y baja), tal como se explicó en el capítulo 2 dedicado a la adaptación del índice. A partir de esta base, se profundizó en el análisis de cada subperíodo, caracterizando sus principales rasgos y tendencias, y desagregando los factores que permiten identificar variaciones en la intensidad de las acciones dentro de cada dimensión. Finalmente, el conjunto de categorías e indicadores de cada subperíodo permitieron realizar una evaluación integral, a partir de la cual se identificó una tendencia general y se logró afinar la lectura sobre la evolución del nivel de participación internacional de Rosario a lo largo del período observado.

Gráfico N°3 : Matriz de datos Subperíodos en la internacionalización Rosario 1995-2015.

Subperíodos	Dimensión Bilateral	Dimensión Multilateral	Dimensión Unilateral	Tendencia Índice General
1995-2003	Alto	Alto	Alto	Alto
2004-2008	Intermedio	Alto	Alto	Alto
2009-2015	Intermedio	Alto	Intermedio	Intermedio

Fuente: Elaboración propia

3.1.3.1. Subperíodo 1995-2003. Despegue de la internacionalización y alto dinamismo

La profundización del análisis correspondiente al intervalo 1995-2003 reveló un notable dinamismo y amplitud en la cantidad y variedad de indicadores presentes en las tres dimensiones consideradas. Se identificó y se describe a continuación un conjunto significativo de herramientas relevadas en las dimensiones bilateral, multilateral y unilateral. Se advierte una preeminencia de indicadores vinculados al relacionamiento bilateral y multilateral, caracterizados por un alcance considerable y una continuidad sostenida a lo largo de todo el subperíodo. Ello permite caracterizar esta etapa como un momento inicial o de despegue en el proceso de internacionalización de la ciudad, marcado por un alto dinamismo en el diseño y la planificación de herramientas. Entre estas últimas, los acuerdos de hermanamiento y los convenios bilaterales de cooperación con agencias y otros territorios adquirieron particular relevancia. Asimismo, en este subperíodo comenzó a observarse un protagonismo creciente de los proyectos implementados bajo la modalidad de CID en el caso bajo estudio.

En este marco, resulta de especial importancia el acuerdo suscrito con la Unión Europea en 1998, el cual posibilitó la participación en el Programa URB-AL³⁶. Esta iniciativa promovió una activa participación del gobierno local en la modalidad de CID. De las quince redes que integraban el programa, Rosario fue seleccionada para coordinar la Red N° 7, dedicada al Control y la Gestión de la Urbanización. La incorporación de la ciudad a este programa fortaleció los vínculos con otras ciudades participantes y consolidó relaciones con ciudades europeas y latinoamericanas con las que ya se habían iniciado contactos políticos previos.

³⁶ URB-AL es un programa de cooperación descentralizada sustentado por la Comisión Europea. Destinado a las colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina, al igual que a los demás actores locales interesados por el desarrollo urbano, el mismo cubre los principales temas de las políticas urbanas. Los participantes de éste programa se agrupan libremente en redes, según sus afinidades y sus intereses, alrededor de uno o varios temas relacionados con la ciudad. Las actividades, basadas en el intercambio recíproco de experiencias y en la confrontación de prácticas, son propuestas, dirigidas y realizadas por los mismos participantes. URB-AL, fue creado en 1995, es un programa en el cual ya han participado numerosas ciudades. Información disponible en <https://www.observ-ocd.org/es>

La concreción de estos acuerdos en el marco de la CID permitió acceder a un volumen significativo de recursos y financiamiento, lo que contribuyó al fortalecimiento de capacidades técnicas y al desarrollo del saber hacer en los equipos de gestión del gobierno local. Estos avances se tradujeron en transformaciones urbanísticas concretas en la ciudad. Además, se observa que el proceso de internacionalización involucró transversalmente diversas áreas de la gestión local, abordando temáticas como salud, planificación urbana, educación y cultura.

Entre las herramientas unilaterales implementadas durante este subperíodo, se destaca la creación y puesta en marcha de la FIAR, considerada un indicador relevante del posicionamiento internacional del gobierno local. Asimismo, se incorporó al organigrama municipal la Secretaría de Producción, con el objetivo de generar sinergias en torno al comercio exterior para PYMES y MIPYMES regionales, así como de articular intereses públicos y privados. También comenzaron a desarrollarse, aunque de forma incipiente, misiones institucionales-empresariales encabezadas por el intendente, en conjunto con empresas, cámaras empresariales y consulados, orientadas a promover la oferta exportable del territorio.

3.1.3.2. Subperíodo 2004-2008. Consolidación de herramientas de internacionalización

Las indagaciones correspondientes al subperíodo 2004-2008 revelan una diversidad de indicadores en las dimensiones multilateral y unilateral, mientras que en la dimensión bilateral se observa un nivel intermedio en cuanto a la implementación de herramientas. En términos generales, la tendencia del índice de internacionalización para el caso continúa siendo elevada, aunque ya no presenta el mismo grado de integralidad observado en la etapa anterior.

Un análisis detallado de este subperíodo permite identificar una consolidación de los indicadores asociados a la membresía y al perfil destacado de Rosario en redes de ciudades. Esta participación adquirió un dinamismo particular y fortaleció las capacidades de vinculación e intercambio de experiencias, especialmente en el marco de Mercociudades y AICE y CGLU. Asimismo, se registra una ampliación en la implementación de esta

herramienta mediante la incorporación a nuevas redes como ALLAS, FAL y RGCS, cuya adhesión se formalizó a partir de 2004. Estas redes responden a problemáticas emergentes y abordan agendas diversas a escala global, entre las que se destacan el cambio climático, el desarrollo urbano y la igualdad de género. Cabe señalar que el grado de protagonismo de la ciudad varía en cada una de estas redes, lo cual puede explicarse tanto por la novedad de los espacios como por el posicionamiento y el activismo diferencial en relación con cada temática.

En lo que respecta a los indicadores de acuerdos bilaterales con otras ciudades, se evidencia una tendencia decreciente, particularmente si se considera el ritmo de crecimiento alcanzado en el subperíodo anterior. De hecho, más del 40 % de los hermanamientos firmados por la ciudad fueron rubricados antes de 2003. No obstante, durante esta etapa Rosario dio continuidad e implementó proyectos derivados de hermanamientos previos, profundizando en agendas de cooperación y asistencia técnica en distintos ámbitos de las políticas públicas y la gestión urbana.

Por otro lado, adquieren relevancia los acuerdos y convenios suscritos con agencias y espacios de cooperación internacional, especialmente de origen europeo, como es el caso de la AECI. Estos acuerdos tuvieron una etapa significativa de vigencia y ejecución, en la que se desarrollaron proyectos bajo la modalidad de CID. La agenda temática de estos proyectos se centró principalmente en el desarrollo urbano y la gestión de la ciudad, lo que permitió reforzar la imagen de Rosario como una ciudad con capacidad de gestión y calidad en sus políticas públicas.

Los indicadores correspondientes a la dimensión unilateral, vinculados al posicionamiento internacional subnacional, muestran un comportamiento estable y sostenido durante este subperíodo. Se observa la continuidad y consolidación de la FIAR; las misiones institucionales y empresariales se mantuvieron activas, y las rondas de negocios internacionales inversas experimentaron un relativo auge a partir de 2003, con apoyo operativo de los niveles nacional y provincial para su implementación.

Las herramientas de marketing urbano, originadas en el proceso de construcción de la Marca Ciudad en el marco del Plan Estratégico Rosario (PER) de 1998, encontraron continuidad en el Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) de 2008. La imagen proyectada de Rosario se basó en la caracterización de la ciudad como un espacio pujante e

innovador en el diseño de políticas públicas. Asimismo, se destacan indicadores orientados a posicionar a la ciudad como un destino atractivo para el turismo, la realización de ferias y congresos, y la atracción de inversiones, entre los que sobresale la creación de la Fundación Ciudad de Rosario.

3.1.3.3. Subperíodo 2009-2015. Amesetamiento del nivel de internacionalización

La profundización de las indagaciones correspondientes al subperíodo 2009-2015 evidencia, según los datos relevados, un nivel intermedio y de amesetamiento en el dinamismo y alcance del proceso de internacionalización de Rosario. Los indicadores muestran un estancamiento en el ámbito de los acuerdos bilaterales, tendencia que ya se manifestaba en el subperíodo anterior. En la dimensión unilateral, se observa una leve disminución en las acciones de posicionamiento internacional, particularmente en lo referido a la implementación y sostenibilidad de herramientas orientadas a la promoción de la oferta exportable y el comercio exterior. No obstante, se mantiene un nivel elevado de participación en espacios multilaterales, a través de redes y foros internacionales, así como en la obtención de premios y reconocimientos, especialmente a partir del año 2011³⁷.

Cabe destacar que el año 2008 marcó un punto de inflexión en múltiples dimensiones, ya que la crisis económica internacional afectó negativamente el ecosistema de cooperación, provocando una reducción significativa en la disponibilidad de fondos provenientes de países centrales hacia los gobiernos locales de América Latina. Entre 2002 y 2009, Argentina perdió capacidad para recibir fondos de cooperación internacional (Weisstaub, 2013; Domínguez, 2020), lo que representó un desafío considerable para los gobiernos subnacionales, que se vieron obligados a readaptar sus estrategias de internacionalización.

El nivel intermedio el índice general de internacionalización durante este subperíodo puede explicarse fundamentalmente por este factor externo o sistémico: el impacto de la crisis internacional de 2008, que ralentizó el crecimiento económico global y tuvo efectos directos

³⁷ Entre ellos se encuentra el reconocimiento a sus políticas de Cooperación Público-Privada (Programa URBAL III, de la Unión Europea); de Transporte Público y Movilidad Sustentable (Instituto Internacional para el Transporte y el Desarrollo, Tránsito Center y el Banco Mundial); de Promoción de la Igualdad de Género (Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, ICLEI); de Gestión Integral de Residuos (BID/FEMSA) de Ciudades Inteligentes (IBM) en Informe de Gestión Intendencia 2011-2015.

en la economía local (Bugna y Kosacoff, 2009). En particular, se registraron recortes y restricciones en la disponibilidad de fondos y recursos financieros por parte del gobierno local, lo cual afectó la realización de ferias internacionales, misiones y actividades de promoción del comercio exterior. La escasez de recursos derivada de la crisis también tuvo efectos indirectos sobre otras dimensiones de la internacionalización, al dificultar la sostenibilidad de las membresías y la participación activa del gobierno local en redes y foros regionales y globales, especialmente en comparación con subperíodos anteriores. Si bien, como ya se ha señalado, los intercambios y contactos en el marco de redes internacionales continuaron aportando aprendizajes y conocimientos en torno a la cooperación internacional y las nuevas agendas globales, se advierte una tendencia a la estabilización del proceso a partir de 2008³⁸.

En cuanto a los indicadores de la dimensión unilateral, los programas y fondos destinados al posicionamiento internacional experimentaron un comportamiento descendente. Esta situación se reflejó en la disminución de los recursos disponibles por parte de la administración local para contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre las cadenas de valor, así como sobre los niveles de producción y consumo de los sectores intraindustriales del territorio. Recién en 2014 se implementa el programa “Primeros Exportadores” a fin de apoyar la internacionalización de la producción de pymes locales, a través de acciones de asesoramiento, intermediación y capacitación en comercio exterior³⁹.

A partir de la información sistematizada en la matriz que recoge los subperíodos y las mediciones del nivel de internacionalización del caso Rosario (Gráfico N° 3), se observa que dicho nivel alcanza valores altos durante los dos primeros tramos analizados, que comprenden los años 1995 a 2008. No obstante, conforme se profundiza el análisis, se identifica un nivel intermedio de la medición y un proceso de amesetamiento en el tercer subperíodo (2009–2015), con una tendencia decreciente en el dinamismo y el alcance de la estrategia de internacionalización.

³⁸ En base a entrevista a Lic. Carnovale (2023).

³⁹ El objetivo del programa fue acompañar a las empresas locales en el camino de la internacionalización así como promover la exportación de productos/servicios con mayor valor agregado en apoyatura y promoción del comercio exterior y en ferias internacionales; misiones comerciales y rondas de negocios inversas (Anuario Rosario Productiva, 2022).

Tanto los datos provenientes de fuentes primarias —entrevistas a informantes clave— como los relevamientos en fuentes secundarias coinciden en señalar que, durante la etapa más dinámica del proceso, uno de los indicadores centrales fue la implementación de proyectos que incluyeron la CID. Esta modalidad de relacionamiento internacional resultó clave tanto en la dimensión bilateral como en la multilateral, al brindar sostenibilidad y continuidad a la estrategia de internacionalización durante la etapa de despegue y consolidación⁴⁰.

En efecto, en los dos primeros subperíodos hasta 2008, los resultados permiten sostener que la CID funcionó como un vector virtuoso para ampliar y diversificar las relaciones internacionales subnacionales. Aportó, además, cierta estabilidad temporal, profesionalización de los equipos técnicos y niveles crecientes de transversalidad en la gestión pública local.

Durante el tercer subperíodo (2009–2015), el indicador referido a proyectos de CID se mantiene, aunque se constata una clara pérdida de dinamismo, en parte atribuible a la crisis económica internacional de 2008. A pesar de este contexto adverso, la estrategia de internacionalización logró sostener acuerdos de cooperación bilateral con ciudades, agencias y entidades territoriales extranjeras, aunque con menor intensidad. Un comportamiento similar se observa en la participación en redes de ciudades. Es cierto que si bien la membresía y la presencia en foros internacionales se mantienen, el impulso y la innovación que caracterizaron los subperíodos anteriores disminuyen, retomando cierto dinamismo recién hacia el final del período. Esto puede apreciarse en los indicadores relativos a la obtención de premios y reconocimientos internacionales a partir de 2011, que dan cuenta del prestigio acumulado durante las etapas previas, y que podrían interpretarse como un intento por sostener la visibilidad internacional ante el estancamiento general del proceso.

Cabe destacar que, si bien en el último subperíodo se evidencia una merma en la generación de nuevas iniciativas, no se advierte un retroceso en sentido estricto. Más bien, se observa una continuidad limitada de las acciones previamente institucionalizadas, sin incorporación de innovaciones significativas desde el gobierno local que renovarían o ampliarían el alcance de la estrategia de internacionalización.

⁴⁰ En base a entrevista a Lic. Romero (2021) y Mg. Chale (2023).

Desde una mirada retrospectiva, la trayectoria de internacionalización de Rosario entre 1995 y 2015 permite identificar tres etapas diferenciadas, caracterizadas por variaciones en el dinamismo, la orientación estratégica y el contexto sistémico que condicionó el accionar del gobierno local en materia internacional

El primer subperíodo (1995–2003) y el segundo (2004–2008) pueden ser categorizados como etapas de internacionalización alta, aunque con especificidades propias en cuanto a sus componentes. En cambio, el tercer subperíodo (2009–2015) marca el inicio de una tendencia intermedia y de amesetamiento en el conjunto de las políticas internacionales desarrolladas por el gobierno local.

3.1.4. Caracterización general la ciudad de Córdoba

La ciudad de Córdoba, capital de la provincia homónima, constituye uno de los centros urbanos más dinámicos y estratégicos de la Argentina. Es la segunda ciudad en importancia demográfica del país, con una población de 1.565.112 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (INDEC, 2023), lo que representa aproximadamente el 40,18 % de la población provincial y el 3,6 % del total nacional. Su extenso ejido urbano de 576 km² le confiere una densidad media de 2.274 hab/km², con marcadas variaciones internas que incluyen áreas densamente pobladas y otras de carácter semirural.

Su localización en la región centro-norte del país le otorga un rol privilegiado en el sistema urbano nacional, constituyéndose como nodo articulador del corredor bioceánico central y del sistema vial y ferroviario argentino. Esta posición estratégica favorece su vinculación con los principales centros urbanos del país y del Mercosur, y le permite formar parte del corredor logístico que conecta el océano Atlántico con el Pacífico, desde la Mesopotamia argentina hasta Santiago de Chile (Vanella et al., 2001).

Córdoba es reconocida por su legado histórico y cultural, consolidado desde su fundación en 1573⁴¹. Desde el período colonial ha desempeñado un papel central en la vida

⁴¹ La ciudad de Córdoba fue fundada a orillas del río Suquía el día 6 de julio de 1573, por don Jerónimo Luis de Cabrera. Fue un militar de Sevilla que pertenecía a la corriente colonizadora del Perú. El nombre elegido por Cabrera es un homenaje a los ancestros de su esposa, Luisa Martel de los Ríos, oriundos de la ciudad española homónima, en la región andaluza. Cuatro años después de la fundación, se trazó el primer plano urbano, en

política y educativa del país. Fue una de las primeras ciudades en contar con instituciones de educación superior, destacándose la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), fundada en 1613, la más antigua de Argentina y una de las más relevantes de América Latina. Conocida como “la Docta”, la ciudad alberga actualmente más de 250.000 estudiantes universitarios (UNC, 2022), provenientes de diversas regiones del país y de países vecinos como Bolivia, Paraguay y Perú (Lanfranco, 2019). Es, además, la cuna de la Reforma Universitaria de 1918, hito que no solo transformó la educación superior en América Latina, sino que también consolidó una identidad local basada en valores democráticos, laicos y de participación ciudadana (Tcach, 2020).

Este carácter educativo y formativo se refuerza con la presencia de siete universidades públicas y privadas, además de una amplia red de instituciones de nivel primario, medio, superior no universitario y de educación especial⁴². Esto redundaría en un bajo porcentaje de población sin instrucción y en la disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, lo que constituye un activo estratégico para su inserción en la economía del conocimiento.

Desde el punto de vista económico, Córdoba presenta una estructura productiva diversificada. Su economía combina un fuerte sector industrial —especialmente en la rama automotriz, autopartista, metalmecánica y tecnológica— con sectores de servicios avanzados, comercio, turismo y una creciente economía basada en el conocimiento. La ciudad es sede del *Cluster Tecnológico Córdoba*, que agrupa a empresas de software y servicios intensivos en conocimiento, con foco en la innovación y la internacionalización de sus actividades (Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba, 2023).

El carácter de ciudad capital y su centralidad territorial han incidido también en su expansión metropolitana. La ciudad es el núcleo del Área Metropolitana de Córdoba (AMC), compuesta por 56 localidades distribuidas en un radio de aproximadamente 80 km, que en conjunto alcanzan una población estimada de 1.800.500 habitantes (Bases para el Plan Director, 2008; ADEC, 2019). Este entramado metropolitano fortalece su rol como proveedor

1577. Tenía forma de damero y ubicaba en la manzana central la Plaza Mayor (hoy Plaza San Martín) y frente a ella se destinaron los solares para el Cabildo y la Iglesia Matriz (Biscoff, 1978).

⁴² Entre las que se cuentan la Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Tecnológica Nacional, Instituto Universitario Aeronáutico, Universidad Provincial, Universidad Empresarial Siglo XXI, Universidad Blas Pascal y la Universidad Católica de Córdoba.

de servicios de alta complejidad, sede administrativa, y centro de innovación y transferencia de conocimiento⁴³.

En el plano institucional, Córdoba ha desarrollado políticas públicas orientadas a la modernización del Estado y, de forma más reciente, a su proyección internacional. No obstante, su política internacional subnacional presenta una trayectoria menos sistemática que la de otras ciudades argentinas, como Rosario. Desde la década de 1990, ha participado en experiencias de cooperación descentralizada, hermanamientos y redes internacionales como Mercociudades y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), aunque con una presencia intermitente y más condicionada por cambios en las gestiones municipales y por una menor institucionalización de las áreas encargadas de asuntos internacionales (Calvento y Di Meglio, 2023).

A pesar de estas limitaciones, en los últimos años Córdoba ha manifestado un renovado interés en fortalecer su inserción internacional, especialmente en temas relacionados con la innovación urbana, la sostenibilidad y la digitalización. Ha sido sede de eventos internacionales como el Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, y ha impulsado la articulación con centros científicos y culturales tanto de América Latina como de Europa y Estados Unidos, lo que evidencia una vocación de apertura más allá del tutelaje de la capital nacional, Buenos Aires (Vanella et al., 2001).

En suma, Córdoba representa un caso relevante para el análisis comparado de procesos de internacionalización subnacional. Su peso demográfico, su densidad institucional, su infraestructura educativa y productiva, así como su legado cultural y político, configuran un territorio con capacidades significativas para desarrollar una política internacional activa. Sin embargo, las discontinuidades observadas en su internacionalización permiten explorar también los factores coadyuvantes que condicionaron la sostenibilidad de dicha proyección en el largo plazo.

3.1.5. Medición del nivel de participación internacional de Córdoba

⁴³ El AMC se encuentra constituida por las localidades que delimita la Ley Provincial 10004/2011, más los aglomerados de Jesús María y las ciudades ubicadas entre Carlos Paz y Cuesta Blanca. Su superficie representa el 2,6% del territorio provincial (ADEC, 2019)

Con el objetivo de describir y analizar el proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba entre los años 1995 y 2015, se aplica el índice de participación internacional al caso en estudio. Este subapartado se estructura en dos partes. La primera presenta la caracterización general derivada de la aplicación del índice, la cual se sintetiza en la Matriz N° 2, que sistematiza los datos relevados. A continuación, se desarrollan en detalle los indicadores empíricos observados en cada una de las dimensiones consideradas por el índice, para culminar con un análisis crítico de los datos ponderados, en función de su relevancia para comprender la trayectoria internacional del caso.

En una segunda sección de este subapartado, se retomarán los datos con el propósito de analizar la sostenibilidad temporal de los indicadores observados. Este ejercicio permitirá identificar subperíodos o fases diferenciadas a lo largo del proceso de internacionalización, en función de rasgos particulares o dinámicas específicas que caracterizan al caso bajo estudio. Asimismo, se procederá a una desagregación analítica de los factores que explican las variaciones en la intensidad del proceso dentro de cada una de las dimensiones contempladas por el índice.

En cuanto a las aclaraciones metodológicas vinculadas a las fuentes utilizadas para validar la medición, cabe señalar que los datos recolectados provienen de fuentes primarias y secundarias. En particular, el trabajo de campo en el caso cordobés incluyó la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, tales como gestores políticos, técnicos, consultores y ex funcionarios que participaron en distintas gestiones del gobierno local durante el período considerado. Asimismo, se incorporó un amplio relevamiento documental que abarcó fuentes secundarias, tales como documentos institucionales, digestos municipales, discursos de intendentes, informes de gestión de diversas áreas del gobierno local, así como producciones de organizaciones no gubernamentales, datos estadísticos provenientes de organismos provinciales y nacionales, y literatura académica especializada.

Matriz N°2 Medición del nivel de participación internacional de Córdoba

Dimensiones	Bilateral	Multilateral	Unilateral	Tendencia General
Indicadores			Marca ciudad.	Intermedia

	Hermanamientos. Acuerdos de cooperación bilateral con regiones; territorios y sus agencias de cooperación	Redes: Mercociudades. AICE URBAL CIDEU CGLU Metrópolis OIDP	Comercio exterior - ADEC	Sectorizada
--	---	--	-----------------------------	-------------

Fuente: Elaboración propia.

La trayectoria de internacionalización desplegada por la ciudad de Córdoba entre 1995 y 2015 permite clasificarla como un gobierno municipal de participación internacional *intermedia y sectorizada*. Conforme a la tipología propuesta por Calvento (2016), este tipo de gobiernos locales se caracteriza por desarrollar una política internacional subnacional cuyo accionar se concentra predominantemente en algunas de las dimensiones que operacionalizan el concepto, en detrimento de una estrategia integral.

Tal como se observa en la Matriz N° 2, las dimensiones bilateral y multilateral son las que presentan un mayor número de indicadores empíricos, con niveles de alcance y diversidad relativamente significativos. En contraposición, la dimensión unilateral exhibe una presencia más limitada en términos de acciones concretas e indicadores relevados.

Asimismo, el caso cordobés presenta importantes fluctuaciones en la intensidad (Zubelzú, 2008) del proceso de internacionalización, incluyendo retrocesos notables en distintos momentos del período analizado. Como se desarrollará en los apartados siguientes, esta trayectoria se caracteriza por una dinámica de vínculos internacionales esporádicos y discontinuos, con marcadas intermitencias temporales que dificultaron la consolidación de una política internacional subnacional sostenida en el tiempo.

3.1.5.1. Descripción de los indicadores de la dimensión Bilateral

Durante el período 1995–2015, la internacionalización de la ciudad de Córdoba presenta una activa utilización de herramientas propias de la dimensión bilateral, siendo especialmente relevante la cantidad de acuerdos alcanzados bajo el formato de

hermanamientos. Asimismo, se observa la existencia de convenios bilaterales con regiones, territorios y agencias de cooperación internacional, algunos de los cuales incorporan modalidades de CID, destacándose particularmente, por su impacto y alcance, el vínculo establecido con la AECID.

En relación con los hermanamientos identificados, puede afirmarse que estos fueron orientados principalmente a promover el intercambio cultural y turístico, fortalecer vínculos con ciudades con las cuales Córdoba comparte semejanzas históricas, geográficas o culturales, y fomentar formas autónomas de cooperación internacional. La ciudad de Córdoba fue, incluso desde las décadas de 1960 y 1970, una de las pioneras en la Argentina y en la región en establecer este tipo de relaciones bilaterales con otros gobiernos locales. En este marco, cabe señalar experiencias tempranas como los hermanamientos con Tampa, Estados Unidos (1966); Córdoba, España (1969); y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (1970).

A partir del retorno de los regímenes democráticos en América Latina, en la década de 1980, y en un contexto regional atravesado por las crisis de deuda externa, puede advertirse una paulatina sistematización de las acciones internacionales, con objetivos más definidos. Este proceso se ve intensificado en los años 1990. Un hito relevante en ese camino fue el hermanamiento con la ciudad de Turín (Italia) en 1986, que generó intercambios concretos vinculados a la transferencia de experiencias de gestión, donaciones de insumos hospitalarios y programas de capacitación técnica⁴⁴. Este vínculo fue dinamizado por relaciones comerciales preexistentes entre ambas ciudades, particularmente la presencia de la automotriz FIAT en Córdoba (Wayar, 2015).

Durante la década de 1990, Córdoba desempeñó un rol destacado y pionero a nivel nacional en la promoción de nuevos vínculos bilaterales entre ciudades. En estos años, logró posicionarse como una ciudad referente en diversas temáticas vinculadas a la gestión local. Los hermanamientos con Lodz, Polonia, y Tiberíades, Israel (1990); Florianópolis, Brasil, y Valparaíso, Chile (1993); así como los Protocolos de Intención firmados con Curitiba, Brasil (1993), y con la Junta de Andalucía, España (1995); y los hermanamientos con Campinas, Brasil, y Montevideo, Uruguay (1997), representan aproximadamente el 80 % de los acuerdos bilaterales concretados en ese período.

⁴⁴ Según Ordenanza N° 8178 Hermanamiento con Turín-Italia. Sancionada: 30-04-1986 Promulgada: 15-05-1986 Decreto: 952-A-1986 Publicada: 28-05-1986 Boletín Municipal: 1358: 4.

En este contexto, es importante destacar el direccionamiento estratégico de los hermanamientos establecidos con ciudades latinoamericanas, ya que estos vínculos inciden directamente en el sentido y las prioridades de la estrategia de internacionalización subnacional. Particularmente, los lazos con Montevideo y con las ciudades brasileñas de Campinas, Curitiba y Florianópolis promovieron instancias sostenidas de cooperación en áreas como la cultura, la historia y el turismo⁴⁵. Asimismo, permitieron canalizar el intercambio de conocimientos y experiencias en torno a desafíos comunes que enfrentaban las ciudades latinoamericanas en el contexto de los años noventa, como el desarrollo urbano, la gestión cultural y las políticas educativas. Estos espacios de cooperación bilateral no solo facilitaron la circulación de buenas prácticas, sino que también contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local, en un momento en que los municipios comenzaban a desempeñar un rol más activo en el escenario internacional⁴⁶.

En contraste, a comienzos del siglo XXI se observa una disminución en la frecuencia de estos acuerdos: durante este período solo se firmaron hermanamientos con las ciudades de Menorca, España, e Izhevsk, Federación Rusa, ambos en 2006. Esto representa tan solo un 20 % del total de hermanamientos concretados durante el período analizado, lo cual refleja una merma en la intensidad de este indicador en la variable internacionalización.

En términos cuantitativos, sobre un total de diez acuerdos bilaterales de hermanamiento registrados entre 1995 y 2015, el 50 % corresponde a ciudades europeas y de Medio Oriente; el 40 % a ciudades latinoamericanas; y el 10 % restante a ciudades de América del Norte⁴⁷. Estos datos permiten observar una tendencia que combina una orientación regional latinoamericana con un interés sostenido en fortalecer vínculos con actores extra-regionales, especialmente en Europa.

⁴⁵ La ciudad de Córdoba firmó en el año 1993, un protocolo de intención con Campinas y un convenio con Curitiba, en el que se comprometían a formalizar instrumentos y procedimientos que permitan el intercambio efectivo de conocimientos y experiencias en todos los sectores del interés común. También en 1993, por medio de la ordenanza N° 9013, se declaró hermana de Córdoba a la ciudad de Florianópolis (Estado de Santa Catarina, Brasil) y en el año 1997, se aprobó el acta de hermanamiento con la ciudad de Montevideo por ordenanza N° 9776 en base a colección de libros digital Las Ciudades Hermanas de Córdoba (2018) disponible en <https://hermanamientosliterarioseditora.com/> consultada el 22/3/24.

⁴⁶ En base a entrevista a Lic. Marianacci (2001) y Lic. Wayar (2023).

⁴⁷ Información disponible en <https://rrii.cordoba.gob.ar/relbilaterales/> consultada: 20/8/2021.

Entre las acciones más relevantes de cooperación bilateral desarrolladas por el gobierno local de Córdoba durante la década de 1990, se destaca el acuerdo firmado con la AECID, que dio origen al Centro Cultural España Córdoba (CCEC). Esta institución comenzó a operar en 1998, y desde entonces se ha consolidado como un actor cultural de referencia en la ciudad, gestionado de manera mixta entre la AECID y el gobierno municipal (Wayar, 2015; Sánchez y Trebucq, 2023).

El CCEC se organiza a través de un comité gestor, y su programación cultural responde a una planificación conjunta y coordinada entre la AECID y la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Córdoba. Su modelo de trabajo se basa en la coproducción con agentes culturales locales, destacándose por su carácter público y pedagógico (AECID, 2012). En este sentido, el CCEC constituye un ejemplo significativo de cooperación internacional descentralizada en el ámbito cultural, articulando recursos, capacidades institucionales y agendas compartidas entre actores locales e internacionales⁴⁸.

3.1.5.2. Descripción de los indicadores de la dimensión Multilateral

La ciudad de Córdoba ha sostenido y desarrollado herramientas de la dimensión multilateral de la internacionalización mediante su participación activa en redes de ciudades y gobiernos locales. En este sentido, se destaca su condición de miembro fundador de la red Mercociudades, la cual constituye un espacio clave de articulación entre gobiernos locales latinoamericanos, cuya proyección trasciende el ámbito municipal y contribuye a irradiar su influencia sobre el proceso de integración subregional impulsado por el Mercosur.

La participación cordobesa en Mercociudades ha atravesado diferentes etapas: durante los años 1997–1998, la ciudad ejerció la presidencia de la red en un contexto incipiente de institucionalización; sin embargo, durante la primera década del siglo XXI, su involucramiento disminuyó notablemente en términos de intensidad y protagonismo. Esta tendencia se revirtió hacia el final del período de estudio, cuando Córdoba volvió a ocupar la presidencia de la red durante la gestión de Ramón Mestre (2011–2015). Esta alternancia

⁴⁸ Información disponible en <https://ccec.org.ar/> consultada el 24/8/2021.

evidencia una lógica discontinua, aunque persistente, de vinculación con los espacios multilaterales de membresía en redes.

La participación de Córdoba en Mercociudades ha constituido un eje importante de su estrategia internacional, aportando visibilidad, legitimidad y capacidad de incidencia en el escenario subregional⁴⁹. Pese a los vaivenes políticos, sociales y económicos del proceso de integración del Mercosur, la red ha logrado sostener un grado de autonomía institucional, lo que le ha permitido continuar promoviendo la cooperación intermunicipal en torno a agendas temáticas propias, fortaleciendo así las capacidades de los gobiernos locales y los vínculos con la ciudadanía.

Sumado a lo anterior, los indicadores correspondientes a la dimensión multilateral de la ciudad de Córdoba incluyen su incorporación y participación en diversas redes internacionales de gobiernos locales. Entre las más destacadas se encuentran: Metrópolis (desde 1992), CIDEU – Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (desde 1996), la Unión Iberoamericana de Municipios, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Asimismo, en 1998 adhirió a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), aunque su membresía se vio interrumpida en 2004 debido al incumplimiento de obligaciones administrativas vinculadas al pago de cuotas. En 2013 se intentó regularizar esta situación en el marco del lanzamiento del programa de Parques Educativos, lo cual denota una voluntad institucional de reinsertarse en dicha red⁵⁰.

Un aspecto destacable de la evolución de la dimensión multilateral en la internacionalización cordobesa es la sostenibilidad de ciertos vínculos internacionales en el tiempo. A partir de 2011, con la creación de un área técnica-administrativa de RRII dentro del gobierno municipal, se promovieron nuevas iniciativas de cooperación técnica con ciudades como San Pablo (Brasil) y Medellín (Colombia). Estas acciones se enfocaron en el intercambio de experiencias en materia de transformación urbanística y políticas socioeducativas, tomando como referencia los modelos implementados en ambas ciudades. En este marco, se concretaron convenios de cooperación técnica bilateral, bajo la modalidad

⁴⁹ En base a entrevista a Lic. Marianacci (2021).

⁵⁰ Información disponible en <https://cordoba.gob.ar/la-capital-cordobesa-vuelve-a-formar-parte-de-la-asociacion-internacional-de-ciudades-educadoras/> consultado en 2/2/2024.

de CID, que incluyeron estrategias de capacitación y transferencia de conocimientos entre contrapartes⁵¹.

Desde esta etapa, puede observarse una reactivación sostenida en la participación de Córdoba en redes internacionales, incluidas aquellas en las que ya contaba con membresía desde los años noventa, aunque con escaso protagonismo. Esta renovación se tradujo en una ampliación de la agenda internacional del municipio, incorporando temáticas alineadas con los desafíos globales contemporáneos, como la democracia participativa, las ciudades inteligentes y el gobierno abierto.

En este contexto, Córdoba se integró al Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP), a la Open Government Partnership (OGP) y a la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20, lo que evidencia una voluntad estratégica de posicionamiento en circuitos multilaterales orientados a la innovación en la gestión pública local⁵².

3.1.5.3. Descripción de los indicadores de la dimensión Unilateral

La dimensión unilateral muestra indicadores referidos a iniciativas impulsadas desde el ámbito municipal de la ciudad, centradas particularmente en el desarrollo de acciones de marketing territorial y en la construcción de una marca ciudad. Sin embargo, a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias, puede inferirse que las herramientas más complejas de posicionamiento territorial —especialmente aquellas vinculadas al financiamiento y a la ejecución de políticas de comercio exterior y atracción de inversiones— estuvieron, en su mayoría, supeditadas al accionar del gobierno provincial.

En este sentido, se observa una escasa iniciativa del gobierno municipal en la implementación de actividades vinculadas al comercio exterior, tales como la organización de rondas de negocios o la promoción de misiones comerciales. Las políticas de asesoramiento e intermediación en comercio exterior, participación en ferias y misiones

⁵¹ Los Parques Educativos son espacios destinados al encuentro, la creación, el disfrute y el acceso a conocimientos y saberes. Esta es una propuesta que invita a convivir en la diversidad, que nos propone hacer y aprender juntos, que promueve el ejercicio de derechos y una ciudadanía comprometida con el bien común, Información disponible en <https://educacion.cordoba.gov.ar/conoce-los-parques-educativos/> , consultado 4/2/2024.

⁵² Información disponible en <https://rrii.cordoba.gov.ar/relaciones-internacionales/> , consultada el 11/11/2020.

comerciales, así como el fomento de la inversión local, que componen esta dimensión según Calvento (2012, 2016) y Sánchez y Trebucq (2023), fueron abordadas prioritariamente por el gobierno de nivel provincial. A partir del año 2001, esta línea de acción fue canalizada mediante la creación de la Agencia ProCórdoba, lo cual confirma la primacía del nivel subnacional provincial respecto al municipal⁵³.

En este marco, resulta relevante destacar el rol de la Agencia para el Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), integrada por la Municipalidad y doce cámaras empresarias. Esta entidad se ha consolidado como un actor clave en la articulación con el entramado económico territorial, brindando apoyo y asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas locales en procesos de internacionalización. Asimismo, otras entidades como la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, la Bolsa de Comercio de Córdoba y la Unión Industrial de Córdoba, han sido fundamentales en este proceso.

En cuanto al marketing de ciudad o marca ciudad (Calvento, 2016) se han identificado iniciativas orientadas a resaltar las características diferenciales de Córdoba con el objetivo de fomentar el turismo y proyectar su identidad cultural. No obstante, estas acciones han carecido de una visión estratégica integral que articule la dimensión unilateral del posicionamiento con otros ejes de la internacionalización.

En los años noventa, en el marco del proceso de planificación estratégica local, se diseñó un plan integral de marketing e imagen de ciudad que incluía componentes de inserción internacional. Dicho plan proyectaba a Córdoba como un centro competitivo, del conocimiento e integrado al Mercosur⁵⁴. Sin embargo, el plan no fue implementado por falta

⁵³ La agencia Pro Córdoba, creada mediante la Ley N° 8938 el Gobierno de la Provincia de Córdoba, responde entre sus fundamentos administrativos de creación a la intención de dar continuidad a las acciones de promoción de exportaciones que se habían desarrollado en la década de los 80, priorizando un formato de gestión público-privado. Sus principales actividades se refieren a la organización de rondas de negocios y misiones comerciales, el desarrollo de información y asistencia técnica, y una agenda de cooperación institucional que abarca una agenda variada, desde ayuda humanitaria a la participación en la Red Internacional de Organismos Regionales de Promoción de Exportaciones (RTPO) (Sanchez y Tebuc: 2023).

⁵⁴ El plan de *city marketing* dentro del PEC tuvo como objetivo del eje estratégico y económico: “posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur” (PEC, 1999: 275).

de aprobación legislativa, lo cual evidencia la discontinuidad institucional de las herramientas de internacionalización ante los recambios de gobierno⁵⁵.

Posteriormente, en 2006, los contenidos del plan original fueron utilizados como insumo para un nuevo diagnóstico de ciudad, lo que derivó en el desarrollo de una estrategia orientada al fomento turístico. Esta dio lugar a la creación de la marca "Córdoba", presentada en la Feria Internacional de Turismo de 2012 bajo el lema "Ciudad de Córdoba Argentina, todo en una". El objetivo principal de esta marca fue fortalecer los distintos perfiles turísticos de la ciudad e involucrar activamente al sector privado⁵⁶.

La estrategia de marca ciudad se focalizó en posicionar a Córdoba en los mercados turísticos y de talentos, en particular atrayendo estudiantes extranjeros y promoviendo su perfil como centro de excelencia educativa y de enseñanza del idioma español. Sin embargo, esta estrategia no se articuló con políticas de promoción de la oferta exportable ni con iniciativas para la atracción de inversión extranjera directa (Vogel Conchez, 2015). Además, careció de una implementación transversal que involucrara a otras áreas del gobierno local, lo que resultó en un bajo desempeño de la dimensión unilateral en la evaluación global de la internacionalización subnacional.

Según datos de la Agencia ProCórdoba, durante los años noventa la atracción de inversión extranjera en Córdoba estuvo asociada a su perfil industrial y a la disponibilidad de recursos humanos calificados. El sector automotriz lideró el dinamismo productivo, seguido por el sector de la electrónica y la industria informática, tanto en hardware como en software⁵⁷.

⁵⁵ El Plan Estratégico de Córdoba no logró aprobación del Concejo Deliberante en los 2000, por lo cual, a pesar de que la Carta Orgánica de 1997 introduce e institucionaliza el concepto de la planificación estratégica, no fue implementado. El gobierno municipal de Córdoba que asumió en enero del 2000, ignoró la Carta Orgánica del 1997 y el Plan Estratégico de Córdoba fue discontinuado (Vogel Conchez, 2015).

⁵⁶ Los datos relevados muestran que en la administración local, es la Dirección de Turismo y Promoción de la Ciudad de Córdoba quien lleva adelante acciones basadas en lineamientos estratégicos del Observatorio Turístico, complementando y articulando con planes del Ministerio de Turismo de la Nación y la Agencia Córdoba Turismo. Información disponible en <https://turismo.cordoba.gob.ar/turismo/ciudad/>, consultada el 16/11/2020.

⁵⁷ El gobierno realizó diferentes ofertas para la radicación de empresas, como por ejemplo Intel en la ciudad y provincia; generando legislación ventajosa para la radicación de estas empresas como es la Ley de Producción de Software (Ley N° 25856) y la Ley de Promoción de la Industria de Software (Ley N° 25922). Información disponible en <https://www.procordoba.org/>, consultada 12/11/2020.

Si bien el gobierno municipal no creó áreas técnico-administrativas específicas para la promoción del comercio exterior y la atracción de inversiones, se identificaron acciones relevantes en este sentido impulsadas desde el entramado multiactorial del territorio en articulación con políticas provinciales. En este contexto, tanto ADEC como la Agencia ProCórdoba desempeñaron un papel destacado (ADEC, 2019).

En definitiva, la evidencia sugiere que las estrategias de posicionamiento vinculadas al comercio exterior fueron principalmente diseñadas, coordinadas y ejecutadas desde el ámbito provincial, especialmente a través de la Agencia ProCórdoba⁵⁸. Esta entidad fue responsable de planificar, financiar y desarrollar el calendario de ferias y misiones comerciales, así como de organizar rondas de negocios sectoriales, con especial atención a los sectores estratégicos radicados en el Área Metropolitana de Córdoba (AMC). Estas acciones contaron con la colaboración de instituciones empresariales y organismos públicos y privados que contribuyen a delinear la estrategia de internacionalización provincial⁵⁹.

Desde los años ochenta, el gobierno provincial ha desempeñado un rol protagónico como facilitador de la inserción internacional, inicialmente a través del Ministerio de Comercio Exterior, que evolucionó hasta convertirse en una agencia público-privada⁶⁰. La ampliación temática de la agenda se consolidó con la incorporación de cuestiones vinculadas a infraestructura, conectividad e integración regional, especialmente a partir de la formalización de la Región Centro⁶¹, y otras iniciativas que se encontraban bajo representación ejecutiva de la Secretaría de Integración Regional (Sánchez y Trebucq, 2023).

⁵⁸ En base a entrevista a Mg. Fernández (2023).

⁵⁹ La agencia Pro-Cordoba actualiza y difunde el directorio de oferta exportable de la Provincia de Córdoba. Información disponible en www.exportadoresdecordoba.com consultada 1/12/2020.

⁶⁰ Durante el primer Gobierno de Eduardo Angeloz (1983-1987 UCR), funcionó el Ministerio de Comercio Exterior con recursos presupuestarios de importancia que se vieron materializados en actividades de promoción de exportaciones y en misiones permanentes como fue el caso del Córdoba Trade Center (IIE, 2012 citado en Sánchez y Trebucq, 2023: 13).

⁶¹ La Región Centro es un bloque de integración territorial subnacional, conformado por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, cuya finalidad es promover el desarrollo económico y social, el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Se concibe como la plataforma para el desarrollo de las tres provincias, entendiendo a la integración como la herramienta que multiplica la potencialidad de cada una por separado abriendo nuevos horizontes. El bloque se creó haciendo uso de atribuciones previstas para las provincias en la Constitución Nacional en base a un tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe, firmado el 15 de agosto de 1998, al año siguiente se suma la Provincia de Entre Ríos. Disponible en <http://www.regioncentro.gob.ar/institucional/> Consultada 20/7/23.

A modo de revisión e integración de lo expuesto, puede afirmarse que la internacionalización de la ciudad de Córdoba, en el período analizado de dos décadas, presenta un perfil de nivel intermedio, con un carácter sectorizado y una marcada preeminencia de las dimensiones bilateral y multilateral por sobre las estrategias de posicionamiento internacional unilateral. Coincidimos con la caracterización de Sánchez y Trebucq (2023), quienes describen la participación internacional de Córdoba como variada y con distintas intensidades.

Durante la década de 1990, el gobierno local llevó adelante un dinámico proceso de internacionalización. En esta etapa, la ciudad se destacó por un uso activo de herramientas de vinculación internacional, en esa línea, la consultora Pontis (2012) identifica a Córdoba como pionera en el desarrollo de relaciones internacionales subnacionales en la primera mitad de los años noventa. Sin embargo, advierte que hacia 2012 las oficinas municipales responsables de estas funciones habían sido disueltas o reducidas a su mínima expresión. Esta situación dio lugar a una percepción extendida de que la internacionalización de la ciudad era incipiente o reciente, aunque en realidad existían antecedentes de una política internacional dinámica y consolidada en sus orígenes.

A pesar de ese impulso inicial, la evidencia muestra que, a partir del año 2000, la ciudad experimentó una fuerte caída en sus niveles de internacionalización. Diversas fuentes (Zubelzú, 2008; Pontis, 2012) señalan que Córdoba implementó en los años noventa una variedad de herramientas de internacionalización. No obstante, durante la primera década del siglo XXI, se verificó una discontinuidad manifiesta tanto en los indicadores como en las acciones desplegadas. Entre 2000 y 2010, los niveles de internacionalización fueron notablemente bajos: las iniciativas se redujeron a actividades protocolares, recepciones de delegaciones y otros indicadores sin objetivos estratégicos definidos. En términos de las tres dimensiones analizadas (unilateral, bilateral y multilateral), se constata un estancamiento del proceso y un retroceso generalizado.

Esta situación comenzó a revertirse a partir de 2011, cuando emergen señales claras de un relanzamiento de la internacionalización del gobierno local. Desde entonces, se observa un reposicionamiento de los proyectos en base a cooperación descentralizada en redes de ciudades, acompañado por una renovación de la agenda temática, que incorporó cuestiones

vinculadas al desarrollo sostenible, la gobernanza metropolitana, la planificación urbana, las migraciones y el medio ambiente.

Los indicadores muestran que entre 2011 y 2015 tuvo lugar una reactivación significativa de la política internacional de Córdoba. Este relanzamiento se manifestó, principalmente, en la revitalización de relaciones bilaterales y multilaterales, en la reactivación de membresías en redes como Mercociudades, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) y la Red Metrópolis, así como en el fortalecimiento de acuerdos de cooperación bilateral, muchos de los cuales incluyeron modalidades de CID⁶². Asimismo, se incrementó la participación en foros internacionales y se promovió la presentación de proyectos en convocatorias de organismos multilaterales, lo cual denota una estrategia más activa y propositiva (Lanfranco, 2019)⁶³.

Un aspecto institucional clave de esta nueva etapa fue la creación de un área específica de RRII en el ámbito del gobierno local, lo cual implicó una rejerarquización del tema dentro de la agenda urbana. Esta estructura permitió una mayor efectividad en la articulación con redes internacionales y una mejor capacidad de respuesta a los desafíos de la internacionalización. En este marco, las redes comenzaron a funcionar como espacios para identificar aliados y generar acuerdos de cooperación en base a necesidades territoriales o locales. Un ejemplo paradigmático de esta articulación es el desarrollo de los Parques Educativos Culturales, impulsados por el municipio en colaboración con actores internacionales, como parte de una estrategia de transformación urbana (Lanfranco, 2019).

A partir de los argumentos expuestos, las mediciones aplicadas ubican el nivel de internacionalización de la ciudad de Córdoba en una categoría intermedia y con un carácter sectorizado. Las evidencias cualitativas revelan discontinuidades en los indicadores de las

⁶² En 2012 Córdoba tuvo la coordinación y una sub-coordinación en la red de Mercociudades de la Unidad Temática de Educación, y en 2013 la subordinación de la Unidad Temática Juventud, Cultura y Gestión. En 2015 coordinó la participación de áreas municipales en la Cumbre de Mercociudades (San Pablo, Brasil) en Lanfranco (2019) y en base a entrevista a Lic. Wayar (2023).

⁶³ En 2012 el gobierno local reactiva su participación en red Mercociudades y Metrópolis. En el año 2014, se destaca el ingreso a la red OIDP, como así también la participación en congresos de otras redes internacionales (Municipalidad de Córdoba, 2015 citado en Lanfranco, 2019). En lo que refiere a sus acciones en las redes de ciudades para posicionar a Córdoba como sede de Eventos y congresos, cabe mencionar la organización de eventos en conjunto con la red de 30 y 31 de 2014 bajo la consigna 'La ciudad: espacio de construcción sostenible de participación y práctica de la ciudadanía', que incluyó a diferentes unidades temáticas de la red, entre las que se encontraba la Unidad Gestión y Participación. (Mercociudades, 2014 citado en Lanfranco, 2019).

distintas dimensiones, lo que limitó la sostenibilidad y el alcance de las políticas locales. Por ello, en el siguiente apartado se identificarán subperíodos del proceso, con el objetivo de caracterizar fases diferenciadas en su trayectoria.

3.1.6. Profundización de las mediciones: identificación de subperíodos y construcción de matriz de datos

Retomando lo ya mencionado, las mediciones aplicadas a la ciudad de Córdoba a partir del Índice de participación internacional (Calvento, 2016; Calvento y Di Meglio, 2023) permiten ubicar su nivel de internacionalización en una categoría intermedia y con un carácter marcadamente sectorizado. Un rasgo distintivo del caso es la presencia de importantes discontinuidades y altibajos en la intensidad de las acciones e instrumentos implementados por el gobierno local. Los indicadores empíricos muestran una caída significativa en una de las etapas, seguida de una fase de recuperación, lo que permite identificar subperíodos diferenciados en la trayectoria de internacionalización.

Con el objetivo de profundizar el análisis, se propone una periodización del proceso que permita captar fases diferenciadas —como etapas de inicio, expansión, consolidación, estancamiento, retroceso o relanzamiento— a partir del comportamiento de los indicadores de cada dimensión del índice (bilateral, multilateral y unilateral).

A partir del análisis del caso cordobés y de la evolución de dichos indicadores, fue posible segmentar el período de quince años en tres subperíodos diferenciados, en base al reagrupamiento de los componentes de cada dimensión del índice. Luego en base a los datos se apronan categorías que describan cada subperíodo. Por último, se tomaron las descripciones y los componentes del total de las categorías y mediciones de cada subperíodo; a fin aportar mayor comprensión de la tendencia para cada subetapa cruzada con mediciones en cada dimensión que muestren las particularidades del caso observado.

Como ya se mencionó, Córdoba se caracteriza por ser una ciudad pionera en su internacionalización en los '90, a través de la profundización de las indagaciones hemos identificado tres subperíodos dentro de su trayectoria internacional. Un primer subperíodo abarca los años 1995 a 1999 caracterizado por un nivel alto de internacionalización, vinculado a un activismo internacional sostenido y estratégico. Otro va del año 2000 a 2010,

en el cual se da una baja pronunciada del activismo externo del gobierno local dando cuenta de un nivel intermedio bajo. Llegando a un tercer subperíodo entre 2011 a 2015, de reactivación del proceso, marcado por esfuerzos de re inserción en dinámicas de vinculación y cooperación internacional, alcanzando nuevamente un nivel intermedio de participación internacional.

Cuadro N°4: Matriz Índice de internacionalización ciudad de Córdoba – subperíodos 1995-2015.

Subperíodos	Dimensión Bilateral	Dimensión Multilateral	Dimensión Unilateral	Tendencia Índice General
1995-1999	Alto	Alto	Intermedio	Alto
2000-2010	Intermedio	Bajo	Bajo	Bajo
2011-2015	Intermedio	Alto	Bajo	Intermedio

Fuente: Elaboración propia.

3.1.6.1. Subperíodo 1995-1999. Despegue de la internacionalización, dinamismo intermedio y alto

La profundización del análisis mediante la aplicación del índice de participación internacional al subperíodo 1995–1999 revela un alto nivel e intensidad en la internacionalización de la ciudad de Córdoba. Esta categoría corresponde, según Calvento (2016), a gobiernos locales que despliegan acciones significativas en las tres dimensiones de

la política internacional subnacional. Durante este período, se constata un notable dinamismo en las dimensiones bilateral y multilateral, mientras que la dimensión unilateral alcanza un desarrollo medio.

El caso cordobés se caracteriza por una estrategia activa y diversificada en materia de internacionalización, destacándose como una ciudad pionera en la implementación de herramientas como acuerdos de hermanamiento, convenios bilaterales con agencias que incluyen la CID y participación en redes internacionales de ciudades.

El contexto político, económico y social de los años noventa fue particularmente favorable para la proyección internacional de los gobiernos locales, y Córdoba supo capitalizar ese entorno. La disponibilidad de fondos de cooperación internacional y otras oportunidades —provenientes de la Unión Europea y organismos como el BID y el Banco Mundial—, junto con el auge del MERCOSUR, generaron instancias que el gobierno local supo aprovechar, en línea con otras ciudades latinoamericanas que impulsaban su inserción internacional (Sánchez y Trebucq, 2023). A nivel de proyecto político interno, el impulso reformista de la Constitución Nacional de 1994 y la política exterior orientada hacia la apertura comercial también contribuyeron a este proceso (Wayar, 2015).

En este marco, la ciudad de Córdoba desplegó acciones de internacionalización variadas, planificadas y sostenidas durante el período 1991–1999, correspondiente a las dos gestiones del intendente Rubén Martí (UCR)⁶⁴. Los datos relevados permiten afirmar que la voluntad política del liderazgo local fue un factor clave, marcando el rumbo de la gestión y constituyéndose en un motor fundamental del proceso de internacionalización analizado. En este sentido, la planificación estratégica local adquirió un papel central, consolidándose como un insumo valioso que dotó de coherencia, orientación y legitimidad a las iniciativas de proyección internacional emprendidas por el gobierno municipal⁶⁵. Como resultado de este proceso se creó en 1997 la ADEC, un organismo mixto con funciones de promoción del desarrollo económico (BID, 2009).

Siguiendo a Mina y Flores (2007), la planificación estratégica local constituyó una herramienta clave para iniciar un proceso coherente de cooperación descentralizada. Como

⁶⁴ El recorte temporal se encuentra fundamentado en las dos intendencias consecutivas de Rubén Martí (UCR) al frente de la municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

⁶⁵ En base a entrevista a Lic. Guillermo Marianacci (2021).

resultado, se generaron instancias interactorales orientadas a la promoción económica y social de la ciudad, así como al posicionamiento competitivo de la ciudad. En este marco, el plan estratégico local (PEL) fue concebido como “un ejercicio de introspección socio-técnica que define un conjunto de ítems estratégicos para la ciudad y viabiliza el trazado de un curso de acción hacia escenarios futuros deseados, mediante la superación de problemáticas identificadas, la movilización de recursos locales y la consolidación de un *leitmotiv* centrado en la promoción del desarrollo local” (Mina y Flores, 2007: 106).

Las relaciones ciudad-ciudad llevadas a cabo por Córdoba le valieron su posicionamiento como referente a nivel nacional. Los hermanamientos con ciudades como Tiberíades (Israel), Valparaíso (Chile), Montevideo (Uruguay) y varias ciudades brasileñas son ejemplos del alcance logrado en este ámbito. Asimismo, se destacó el buen nivel de cooperación e intercambio de experiencias de gestión como instrumento central de los acuerdos logrados.

Como ya se ha mencionado, el proceso de despegue de la internacionalización de la ciudad de Córdoba se articuló, en gran medida, a través de su presencia activa en redes de ciudades, indicadores de la dimensión multilateral. Su protagonismo en estos espacios facilitó su inserción en un escenario subnacional de cooperación e integración regional. En este marco, Córdoba fue ciudad fundadora de la red Mercociudades, ámbito emblemático del proceso de integración de la subregión latinoamericana⁶⁶. Su compromiso con esta red se vio reforzado mediante el ejercicio de la presidencia entre 1997 y 1998, lo que evidenció una actitud proactiva de su participación. Asimismo, la ciudad desempeñó funciones ejecutivas y de coordinación dentro de diversas redes, consolidando así su capacidad institucional y su voluntad política como actor subnacional con proyección internacional (Mina y Flores, 2007).

A este despliegue se suman otros indicadores, entre las que se destacan la membresía en redes como Metrópolis, CIDEU y la Unión Iberoamericana de Municipios. Además, Córdoba forma parte de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y mantiene una participación activa en el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), ampliando así su inserción en espacios de gobernanza local e innovación democrática a nivel internacional.

⁶⁶ Información disponible en www.mercociudades.org, consultada 8/8/2021.

En contraste con el dinamismo observado en las dimensiones bilateral y multilateral, la dimensión unilateral de la internacionalización cordobesa durante este subperíodo presentó una menor densidad de acciones. No obstante, se destaca un indicador relevante del activismo subnacional: el diseño y la solicitud por parte del gobierno local de un crédito internacional ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientado al financiamiento de proyectos de infraestructura previamente definidos en el marco del proceso de planificación estratégica⁶⁷. La adjudicación y ejecución de un préstamo del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN-BID) por un monto de USD 1,8 millones en 1999, destinado al Programa de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de Córdoba, evidenció la capacidad del municipio para gestionar instrumentos financieros internacionales, pese a que la formalización de este tipo de operaciones requiere, por mandato legal, el respaldo del gobierno nacional⁶⁸.

Cabe señalar que, en este período, el posicionamiento internacional de la ciudad no estuvo directamente liderado por el gobierno local. Las acciones vinculadas al asesoramiento, intermediación en comercio exterior y posicionamiento territorial fueron, en cambio, asumidas por la ADEC, consolidando su rol como actor clave en la proyección internacional de la ciudad. En el mismo sentido, el perfil sectorizado se evidenció en la escasa implementación de estrategias de marketing de ciudad por parte del gobierno local. Los avances en materia de construcción de marca ciudad fueron al área de turismo, sin integrarse de manera transversal e interactoral a la estrategia general de internacionalización (Savid, 2020).

En síntesis, el subperíodo 1995–1999 constituye una etapa de despegue y notable dinamismo en el proceso de internacionalización de Córdoba, impulsada por una confluencia de factores internos y externos. El impulso interno se materializó en una estrategia local que integró la planificación estratégica, la celebración de acuerdos bilaterales de cooperación y

⁶⁷ En base a entrevista a Lic. Guillermo Marianacci (2021).

⁶⁸ Aquí es destacable la intervención de la ADEC, que funcionó como una garantía frente a los actores locales, quienes a su vez, cuando aumentan su participación y predisposición por esa garantía, validan a la ADEC frente a los actores y organismos exteriores, entrando en un circuito virtuoso de altas oportunidades de acción. Para el año 2009, los programas de la ADEC habían sido ejecutados con 57% del presupuesto con origen en la cooperación, 40% del sector privado local y 3% en el gobierno local (BID, 2009 citado en Savid 2020).

una activa participación en redes de ciudades, estas herramientas fueron centrales de su proyección internacional.

3.1.6.2. Subperíodo 2000-2010. Baja significativa de la intensidad de la internacionalización

Las indagaciones correspondientes al subperíodo 2000–2010 evidencian una disminución significativa en los indicadores de todas las dimensiones de la internacionalización de Córdoba. En términos generales, el índice de internacionalización se mantuvo en niveles bajos. Las acciones y herramientas de mediano y largo plazo desplegadas durante el último lustro de la década de 1990 no lograron sostenerse en el tiempo, generando un quiebre relevante respecto del subperíodo anterior, tanto en términos de alcance como de intensidad (Zubelzú, 2008).

Los datos relevados muestran que las pocas acciones llevadas adelante durante este intervalo carecieron de objetivos estratégicos definidos y adoptaron un carácter predominantemente reactivo. Durante estos años, la internacionalización de la ciudad presentó una fuerte discontinuidad, con contactos internacionales esporádicos y sin una orientación clara. Las herramientas que se mantuvieron fueron de carácter estrictamente protocolar, limitadas a hermanamientos, recepción de visitas extranjeras y membresía pasiva en redes de ciudades. En este sentido, puede hablarse de una etapa de retroceso y retracción del proceso de internacionalización de la ciudad.

La evidencia empírica indica que el nivel de contactos internacionales y la intensidad del accionar internacional alcanzaron su mínima expresión. Las administraciones locales del período interrumpieron el proceso previamente sostenido⁶⁹. Este repliegue puede vincularse, en parte, al impacto de la crisis política, social y económica de 2001, que afectó gravemente la gestión local, forzando la priorización de una agenda de emergencia por sobre la planificación y la proyección internacional. La participación en iniciativas internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, fue limitada e irregular; sólo se registran algunos hermanamientos en 2006 (Sánchez y Trebucq, 2020). Todo ello se desarrolló en un contexto

⁶⁹ En base a entrevistas a Lic. Marianacci (2021) y Mg. Fernández (2023).

de fuerte contracción del presupuesto municipal y de pérdida de dirección estratégica en las principales políticas públicas.

Entre las razones que explican esta parálisis del proceso de internacionalización se detectó una falta de continuidad política por parte de las nuevas autoridades municipales (Kammerath, 1999–2003, PJ), que no dieron seguimiento a las acciones implementadas en la década anterior. A ello se sumó la mencionada crisis económica de 2001, que profundizó las discontinuidades (Sánchez y Trebucq, 2023). La renovación de autoridades, tanto a nivel local como provincial, y el cambio de signo político, tuvo implicancias directas en la redefinición de las prioridades de la agenda local, y afectó el desarrollo de la política internacional subnacional.

Desde el punto de vista presupuestario, las administraciones municipales encabezadas por Kammerath, Juez y Giacomino se vieron condicionadas por emergencias financieras vinculadas a la cobertura del gasto público, lo que limitó seriamente la capacidad de pensar e implementar una política sistemática de internacionalización⁷⁰.

En contraste, la renovación de autoridades en el gobierno provincial, con la llegada de De la Sota (PJ, 1999–2003), implicó un dinamismo marcado en la internacionalización a nivel provincial. Este contraste resultó especialmente relevante por una falta de articulación institucional y de apoyo del gobierno provincial al municipal, en lo referido a cooperación internacional y oportunidades de financiamiento gestionadas desde niveles superiores hacia los locales. Máxime teniendo en cuenta que la ciudad de Córdoba es sede del gobierno provincial.

Durante esta etapa, el gobierno provincial desplegó una estrategia de internacionalización activa, con énfasis en el posicionamiento comercial y económico de Córdoba en el contexto regional, en particular con Brasil. Esta política se articuló con el sector productivo local, principalmente el sector metalmecánico con fuerte arraigo en el territorio provincial, en el marco del Mercosur.

El fortalecimiento de esta política subnacional a nivel provincial se manifestó también en la creación de estructuras técnico-administrativas específicas, como la Agencia

⁷⁰ En base a entrevistas a Fernández (2023) y a Marianacci (2021) triangulado con consultas a <https://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/> consultados en 2022.

Pro Córdoba, con competencias en asuntos internacionales. Asimismo, se destacó la firma y constitución de la Región Centro como una iniciativa institucional de articulación interprovincial (Sánchez y Trebucq, 2003).

En relación con la dimensión unilateral de la internacionalización se evidencian indicadores escasos o prácticamente nulos. Las pocas acciones vinculadas a la promoción económica y productiva de las empresas locales en el ámbito internacional fueron absorbidas por estructuras provinciales, particularmente por la Agencia Pro Córdoba⁷¹ o articuladas a través de la ADEC.

3.1.6.3. Subperíodo 2011-2015. Retomando la senda de la internacionalización

La información con la que se contó para estudiar este subperíodo da cuenta de un intento por retomar una senda virtuosa en materia de internacionalización, orientada al reposicionamiento de la ciudad de Córdoba en el escenario internacional. Entre los años 2011 y 2015, el proceso de internacionalización de la ciudad se caracterizó por el esfuerzo, a partir de un recambio gubernamental, por reactivar las herramientas de las dimensiones bilateral y multilateral, así como por diversificar la agenda temática de cooperación, con un énfasis particular en las áreas cultural y educativa.

A partir de 2011, con la asunción de una nueva administración municipal encabezada por Ramón Mestre (UCR) —reelegido para el período 2015–2019—, comenzó un proceso de reposicionamiento “hacia adentro” de la gestión en materia de política internacional subnacional. Los datos dan cuenta de una rejerarquización institucional y administrativa, materializada en el *Plan de Metas de Gobierno*, que contempló la creación del área de RRII como instancia técnico-administrativa dentro del municipio (Pontis, 2012).

Esta reconfiguración institucional permitió avanzar en acuerdos y experiencias de cooperación técnica con las ciudades de São Paulo (Brasil) y Medellín (Colombia). La agenda de trabajo e intercambio con estas contrapartes se orientó hacia la transformación

⁷¹ El plan de trabajo de la Agencia ProCordoba incluyó el calendario de ferias y misiones comerciales, actividades de rondas de negocios sectoriales; para lo cual se establecen los sectores productivos estratégicos mediante el trabajo en conjunto con los representantes de las instituciones empresariales y organismos públicos y privados, a nivel local y nacional. En ese ámbito se diseñó la promoción del comercio exterior dentro una estrategia general de internacionalización definida a nivel de agencia provincial y no a nivel de gobierno local. Información disponible en <https://www.procordoba.org/> consultada 12/11/2020.

urbanística y socioeducativa del territorio. Tal como fue desarrollado en el apartado correspondiente a la medición del nivel general de internacionalización, se identificó la adopción de modelos como el de los *Parques Educativos*, que dieron lugar al diseño de herramientas bilaterales dinamizadoras del proceso de internacionalización subnacional cordobesa (Wayar, 2015).

La evidencia disponible indica que, desde el nivel municipal, se logró reimpulsar la actividad internacional con el propósito de reinsertar a la ciudad en las dinámicas de vinculación y cooperación internacional (Lemma, 2017; Lanfranco, 2019). Entre los indicadores más significativos se encuentra la revitalización de la participación en redes de ciudades, particularmente en Mercociudades, CIDEU y Metrópolis.

Los aportes derivados de estas herramientas incluyeron el acceso a experiencias comparadas para la resolución de problemáticas comunes, la generación de aprendizajes institucionales y el desarrollo de proyectos orientados a la mejora de la infraestructura urbana, entre otros aspectos. Asimismo, los convenios de hermanamiento y los acuerdos de cooperación bilateral recuperaron dinamismo, impulsados por una renovada voluntad política del gobierno municipal, que desplegó una agenda concreta y programática ejecutada por los equipos técnicos y funcionarios (Wayar, 2015).

En este subperíodo del proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba se caracterizó por la incorporación a instancias globales de cooperación e intercambio. En este marco, la ciudad se adhiere al Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán (MUFPP), a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y a la Alianza Global de Ciudades Inteligentes del G20. Estas adhesiones responden a una reorientación estratégica de la política internacional subnacional, evidenciando un intento por relanzar y diversificar la agenda internacional local a partir de nuevos lineamientos vinculados a la sostenibilidad, la innovación institucional y la transformación digital.

El relanzamiento y repunte del proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba reviste una particularidad significativa en el contexto nacional, constituyéndose en una excepción dentro del universo de ciudades argentinas. Este comportamiento singular convierte al caso cordobés en un referente empírico valioso, cuya trayectoria puede aportar insumos interesantes para el desarrollo de futuras investigaciones en el campo de la política internacional subnacional y los estudios comparados.

A modo de recapitulación y análisis de los datos relevados, se observa que la matriz del Cuadro N°4, sobre la internacionalización de Córdoba presenta una marcada discontinuidad en los niveles alcanzados en cada intervalo temporal. Los datos analizados ponen de manifiesto una trayectoria oscilante: un nivel alto de internacionalización durante el subperíodo 1995–1999; una reversión del dinamismo y caída a niveles bajos entre 2000 y 2010; y, finalmente, una recuperación parcial hacia un nivel intermedio en el lapso 2011–2015, caracterizado por el relanzamiento y repunte del proceso.

Esta discontinuidad puede explicarse, en esta etapa de la investigación, por una multiplicidad de factores tanto domésticos como externos. En primer lugar, la alternancia en los ciclos de renovación de autoridades a nivel municipal, con agendas y prioridades divergentes que no otorgaron centralidad a la dimensión internacional, permite identificar factores internos como determinantes clave. A ello se suman factores externos, entre los que destaca la crisis económica, social y política de 2001, que impactó de manera drástica en la estructura y capacidades del gobierno local.

En segundo lugar, el nivel de articulación política e institucional con el gobierno provincial evidencia que las acciones internacionales orientadas a la promoción económica y productiva de la ciudad fueron absorbidas por estructuras provinciales, en particular por la Agencia Pro Córdoba, cuya agenda de gobierno mostró un alto dinamismo en materia de internacionalización.

A modo de recapitulación de todo lo expuesto, la implementación de las mediciones sobre el nivel de internacionalización alcanzado a partir de la aplicación del índice de participación internacional a cada caso empírico analizado arrojó resultados diferenciados para cada ciudad. La sistematización de la información sobre dichas mediciones para Rosario y Córdoba se incluye en las matrices N° 1 y N° 2, respectivamente.

Como primera consideración general, se observa que el caso de Rosario presenta un nivel de internacionalización alto de manera sostenida a lo largo de las dos décadas consideradas. En cambio, el caso de la ciudad de Córdoba refleja un nivel de internacionalización de carácter intermedio y sectorizado, con importantes oscilaciones y discontinuidades a lo largo del período.

La profundización del estudio de las políticas internacionales subnacionales permitió refinar las mediciones, ponderando tanto la intensidad como el alcance de los indicadores

dentro de cada una de las dimensiones del concepto. Esta tarea posibilitó la identificación de subperíodos para cada caso, a partir del relevamiento y la clasificación sistemática de la información disponible, cuyos resultados fueron presentados en las matrices de datos de los Cuadros N° 3 y 4. En consecuencia, se procedió a categorizar cada subperíodo según sus particularidades, lo que permitió ponderar su peso relativo dentro del nivel general de internacionalización de cada ciudad.

A partir de esta construcción empírica, fue posible avanzar hacia una comprensión más precisa y sustentada en evidencia de las especificidades que asumen los procesos de internacionalización en cada una de las ciudades, que habilitará una perspectiva comparada a desarrollarse en el capítulo 5.

En el caso de Rosario, el comportamiento de la variable (nivel de internacionalización) se mantuvo elevado a lo largo del período, aunque con matices según los subperíodos identificados en el Cuadro N° 3. En los dos primeros tramos (1995–2003 y 2004–2008), se registraron niveles altos de actividad internacional en términos de acciones y herramientas desplegadas. No obstante, durante el tercer subperíodo (2009–2015) pudo observar un nivel intermedio y un amesetamiento progresivo, con cierta pérdida de dinamismo. A pesar de ello, se mantuvo una activa presencia internacional mediante la participación en foros y redes de ciudades, con agendas centradas en el fortalecimiento institucional, la gestión de políticas públicas y la planificación urbana, en muchos casos con una marcada impronta de cooperación público-privada.

En cuanto a Córdoba, el comportamiento de la variable se caracterizó por una marcada discontinuidad, con una trayectoria oscilante que incluyó momentos de retroceso significativo. Esta irregularidad en el proceso de internacionalización subnacional adquiere particular relevancia, especialmente si se considera que la ciudad fue pionera en planificación estratégica y cooperación descentralizada durante la década de 1990. Asimismo, fue destacado su rol como ciudad fundadora de Mercociudades y su participación activa en CIDEU. Dicho protagonismo inicial contrasta con las oscilaciones y la baja intensidad observadas en los años posteriores.

El análisis permitió identificar tres subperíodos (presentados en el Cuadro N° 4): el primero (1995–1999), caracterizado por un alto nivel de internacionalización; el segundo (2000–2010) marcado por una caída pronunciada en el activismo internacional del gobierno

local, con niveles intermedios o bajos; y un tercero (2011–2015), en el que se advierte un proceso de reactivación y reposicionamiento internacional. Durante este último tramo, se orientaron los esfuerzos a reinsertar a Córdoba en las dinámicas de cooperación y vinculación internacional mediante la participación en redes, foros e instancias bilaterales y multilaterales.

Este último subperíodo adquiere especial relevancia en el caso cordobés, ya que podría configurarse como una excepción dentro del contexto argentino, lo que sugiere la necesidad de futuros estudios e investigaciones que profundicen en esta dinámica. Córdoba podría ser incorporada en análisis posteriores como una de las grandes ciudades del país que logró relanzar su estrategia de internacionalización, lo que permitiría considerarla un caso singular en el escenario de las políticas internacionales subnacionales.

4. CAPÍTULO IV PERFILES DE GESTIÓN INTERNACIONAL

El propósito de este capítulo es analizar y caracterizar en profundidad los perfiles de gestión internacional desarrollados por los actores subnacionales seleccionados como casos de estudio. Esta tarea complementa las mediciones de los niveles de internacionalización del capítulo anterior. A través de un abordaje cualitativo y contextualizado, se busca identificar trayectorias, capacidades, mecanismos y condicionantes de la acción internacional de cada gobierno local. La caracterización detallada constituye un insumo fundamental para la construcción de una perspectiva comparada del Capítulo 5, donde se contrastarán empíricamente las hipótesis centrales de la tesis.

El análisis de los perfiles de gestión internacional de los gobiernos subnacionales exige una aproximación que reconozca la complejidad inherente a los procesos empíricos. Si bien las categorías teóricas centrales —tales como gestión internacional y capacidades locales para la internacionalización— ofrecen un marco orientador útil, la investigación comparativa revela dimensiones adicionales que no habían sido contempladas por los enfoques convencionales. La experiencia de las ciudades analizadas muestra que las trayectorias de internacionalización son profundamente contextuales, dinámicas y condicionadas por variables políticas, económicas e institucionales que interactúan de manera no lineal. En este sentido, el trabajo empírico permitió identificar categorías emergentes, como el impacto de los recambios gubernamentales, la articulación multiescalar entre niveles de gobierno, o la importancia de los liderazgos locales en la sostenibilidad de las agendas internacionales.

Estas dimensiones, que surgen de la observación situada y contextuada desafían y enriquecen los marcos analíticos existentes, invitando a revisar y ampliar los enfoques tradicionales sobre la paradiplomacia y la internacionalización subnacional desde una perspectiva más inductiva y multidimensional.

Tal como se indicó en el apartado dedicado a las perspectivas teóricas y los conceptos centrales la unidad de análisis de esta investigación es la política internacional subnacional de los gobiernos locales. En consecuencia, se excluyen las estrategias de internacionalización desplegadas por otros actores territoriales —como organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, empresas, universidades u otros—, salvo en aquellos casos en los que

su accionar haya tenido una incidencia destacada o directamente observable en el diseño, orientación o implementación de la política internacional gubernamental.

En el contexto de este marco analítico, el capítulo se propone estudiar la generación e implementación de la internacionalización en los casos seleccionados, a partir del concepto de *perfil de gestión internacional*. Este se construye luego de profundizar en el análisis de los componentes de la gestión (contenidos y recursos) de un gobierno local y de la observación y medición de los indicadores en las dimensiones de las capacidades estatales para la internacionalización (dimensión territorial, relacional y organizativa y administrativa).

Lo anterior es una articulación de los conceptos de *gestión internacional* (Colacrai y Zubelzú, 1994; 2004; Calvento, 2016) y de la categoría de *capacidades estatales para la internacionalización* (Nicolao y Pesuto, 2023). La gestión internacional se entiende como el conjunto de mecanismos y capacidades —tanto en términos de contenidos como de recursos— mediante los cuales se implementa, de manera concreta, la política internacional subnacional en el ámbito local, tal como fue definido en el marco teórico.

La categoría de capacidades estatales para la internacionalización remite a los atributos institucionales del gobierno local, sus características organizacionales, roles, estructuras y habilidades para establecer y sostener vínculos con diversos actores. Estas capacidades se dividen analíticamente en dos grandes dimensiones: una interna, vinculada a la estructura y organización del propio gobierno local (*hacia adentro*), y otra externa, relativa a su relación con el entorno territorial e internacional en el que opera (*hacia afuera*).

La operacionalización de esta categoría se organiza en torno a tres dimensiones principales: territorial, relacional y organizacional-administrativa (Calvento, 2012; Nicolao y Pesuto, 2023), tal como fue representado en el Gráfico N° 2 del capítulo teórico. Dentro de cada dimensión, se identifican subdimensiones específicas que permiten captar de manera más fina las capacidades implicadas. La presencia o ausencia de indicadores vinculados a estas subdimensiones en los gobiernos locales sustenta analíticamente las variaciones observadas en los perfiles de participación internacional de los municipios.

Es destacable que el enfoque de capacidades estatales resultó especialmente adecuado para la observación empírica, la recolección y el análisis de datos en el trabajo de campo,

facilitando la identificación sistemática de indicadores relevantes para la caracterización de la variable en estudio.

Como ya fue expresado en el apartado sobre diseño de investigación y estrategia metodológica el trabajo de campo se basó principalmente en entrevistas semiestructuradas. Esta técnica considerada especialmente eficaz para recopilar información sobre políticas públicas de internacionalización, dado el carácter complejo del fenómeno y la escasa disponibilidad de mecanismos sistemáticos de registro y evaluación por parte de las administraciones locales. La dispersión, la falta de registros y la limitada disponibilidad de datos relevantes sobre las gestiones gubernamentales representaron obstáculos importantes para el desarrollo del trabajo empírico, que fue salvado a través de la técnica de entrevistas.

Los datos e información emergentes de las entrevistas, fueron integrados al enfoque de la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967, citado en Valles, 1997), que permitió construir aportes teóricos a partir del examen riguroso de la evidencia empírica mediante el método de comparaciones constantes. Esta estrategia metodológica habilitó el análisis cualitativo de los datos, con énfasis en la descripción conceptual guiada.

La tesis adopta este diseño cualitativo con el propósito de explicar, en un nivel conceptual, los factores coadyuvantes observados en los procesos de internacionalización de los casos seleccionados. El análisis resultante y los aportes teóricos, aunque circunscritos a contextos concretos, ofrecen una mirada interpretativa enriquecida sobre el fenómeno analizado (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2006). Asimismo, se realizó un relevamiento bibliográfico continuo y sistemático de las obras de referencia en la temática, así como de estudios críticos y reflexivos que discuten o contrastan los postulados principales con evidencia empírica.

Se destaca, entonces, que el análisis de los perfiles de gestión internacional de los casos se fundamenta en el examen de indicadores vinculados con el concepto de capacidades estatales para la internacionalización, así como en categorías emergentes derivadas del trabajo de campo con informantes claves.

4.1. Indicadores del perfil de gestión internacional

A continuación se describe cada uno de los indicadores considerados en la caracterización del perfil de gestión internacional de los casos. En cada uno de los indicadores de la variable se hace mención de las categorías conceptuales que lo sustentan y se aclara cuando se toman en cuenta emergentes surgidos de las entrevistas.

1- El indicador referido a las **motivaciones para la internacionalización** fue construido teniendo en cuenta la dimensión territorial de la categoría capacidades estatales para la internacionalización (Nicolao y Pesuto, 2023), en la cual se incluyen las características del contexto territorial del municipio, considerando el tamaño y estructura de su economía, con énfasis en sectores exportadores reales o potenciales, así como factores geográficos y de conectividad. También se analizan aspectos como vías de acceso, núcleos urbanos relevantes, condición fronteriza, infraestructura y recursos patrimoniales de cada ciudad y la presencia de estos elementos puede reflejar una vocación internacional más definida. Como segundo grupo de datos se tuvo en cuenta el carácter normativo-institucional de la organización de los gobiernos locales, referido al grado de autonomía legal del municipio según marcos constitucionales y cartas orgánicas, evaluando las competencias formales que respaldan su accionar internacional. Se tuvo en cuenta la autonomía legal alcanzada por el municipio analizado y cómo impactó en las dinámicas políticas y de vinculación en cada uno de los casos. Las motivaciones fueron indagadas desde una mirada sobre el territorio guiada por aportes del campo de estudios sobre desarrollo territorial en su perspectiva endógena y estudios situados (Madoery, 2016 y 2020).

2- Los datos que componen el indicador sobre las **modalidades, contrapartes y variedad temática** de la agenda en cada una de las ciudades bajo estudio fue retomado del concepto de política internacional subnacional, y se lo observó a la luz de la categoría de gestión. Lo que propició indagaciones y construcciones sobre aquellos mecanismos y capacidades —en términos de contenidos y recursos— mediante los cuales se implementa de manera concreta la política internacional subnacional.

3- Las consideraciones sobre los **impactos y la efectividad** en la gestión en cada uno de los casos observados ha sido uno de los indicadores que ha revestido mayor complejidad. Se ha articulado con los aportes desde la perspectiva de *actorness* también denominado "poder de agencia" (Oddone y Luna Pont, 2021) y pone el foco en la constitución interna del actor, su autonomía, sus instituciones y el impacto que genera. La cual toma en consideración

aspectos de la efectividad, esto es, las consideraciones respecto a los logros o resultados de la internacionalización de gobiernos locales. A los fines de validar la información relevada se ha tenido que recurrir a las entrevistas semiestructuradas, así como análisis de documentos como Informes de Gestión y prensa, debido a la dispersión y falta de sistematización de la información disponible.

4- Este indicador toma como fundamento dos dimensiones de la categoría capacidades estatales para la internacionalización; por un lado la dimensión relacional que refiere al tipo de vínculos que establece un gobierno local con un conjunto de actores locales y externos, tanto públicos como privados, que son fundamentales para el desarrollo de sus RRII. Aquí los datos sobre existencia o no de **planificación estratégica y transversalidad** son fundamentales. Por otro lado, **capacidad técnico-administrativa** lograda abarca lo organizacional e incluye aspectos relativos a la estructura interna del gobierno local y a los recursos humanos de la administración pública. Enfoca en la capacidad para gestionar y coordinar de manera efectiva sus políticas internacionales, a través de la optimización de su organización interna, la formación y capacitación de su personal.

5- En base a la capacidad relacional se ha considerado como indicador la vinculación horizontal del gobierno local **con actores gubernamentales locales** y la creación de una **red de tareas público-privado**. Este indicador puede entenderse como sinónimo de capacidad política de diálogo, logro de consensos, creación de mecanismos de concertación interactoral y retroalimentación de actores y agencias que puedan apoyar o influenciar en la internacionalización.

6- La capacidad relacional de un gobierno local refiere a identificar qué tipo de vinculaciones desarrolla el gobierno local con **agencias provinciales y nacionales vinculadas a la inserción internacional**. Resulta relevante considerar las agencias gubernamentales vinculadas a la inserción internacional, algunas de las cuales pueden tener presencia en el territorio. Estas agencias pueden estar bajo el control de fuerzas políticas tanto opuestas como coincidentes, lo que influye en la dinámica de la internacionalización. Posteriormente, es fundamental observar los canales de comunicación y vinculación, así como la participación activa de estas agencias en los procesos de internacionalización de los municipios, evaluando el carácter conflictivo o cooperativo de tales interacciones.

Los datos analizados permiten caracterizar el perfil de gestión internacional de la ciudad de Rosario como **proactivo y sostenido** en el tiempo, dotado de mecanismos y capacidades. Se observa una clara priorización de los acuerdos y convenios orientados a la cooperación descentralizada, en particular aquellos de carácter bilateral con agencias y organismos que promovieron el fortalecimiento institucional y político. Como segundo mecanismo destacado, se identifica el trabajo en redes, cuyas acciones y herramientas ofrecieron respaldo a una estrategia que jerarquizó el intercambio y el aprendizaje con diversas ciudades y territorios.

En términos de capacidades, se verifican desarrollos significativos en las tres dimensiones consideradas. En la dimensión territorial, se destaca el aprovechamiento de un contexto internacional favorable a la proyección externa de los gobiernos locales, así como el desempeño activo de los actores municipales en su inserción y vinculación con el entorno internacional. En el plano técnico-administrativo, la institucionalización temprana de una oficina o secretaría de relaciones internacionales, junto con un equipo técnico-profesional calificado, permitió sostener las iniciativas en el tiempo. Asimismo, se observa una articulación eficaz con las competencias relacionales, evidenciada en el aprendizaje en planificación estratégica, la construcción de vínculos sólidos con actores locales y externos; aprendizajes acumulados y la interacción fluida con agencias y distintos niveles de gobierno.

Todo este proceso se vio nutrido por una diversidad de experiencias de gestión acumuladas en áreas clave como la planificación urbana, la salud y otras políticas públicas, que contribuyeron a consolidar una política internacional subnacional coherente, sostenida y alineada con una visión estratégica de ciudad.

Lo anterior se fundamenta en la observación y análisis de seis indicadores que ya fueron presentados y justificados y que son resultado de la información relevada en el trabajo de campo.

4.2.1. Motivaciones hacia la internacionalización

Durante los años '90, Rosario mostró un proceso de internacionalización motivado en la búsqueda de vinculaciones políticas y socioculturales que incluyó ejes culturales e identidades compartidas con ciudades y regiones del mundo. Estos lazos permitieron intercambios de experiencias en gestión urbana (Álvarez, 1943; Dócola, 2017).

Entre los componentes clave de las motivaciones de internacionalización del caso se destacó el contexto externo y el aprovechamiento del auge del rol de las ciudades en dicho contexto. El escenario global de apertura económica y el auge de la integración regional con el Mercosur fueron muy dinamizadores de la construcción de una visión estratégica de la ciudad como nodo productivo y portuario del Cono Sur.

Rosario se caracterizó por una singularidad política: fue una gran ciudad administrada por el Partido Socialista (PS), no tradicional en el país, que fomentó un proceso local de modernización y descentralización estatal (Ford, 2007). A nivel territorial, Rosario mostró una fuerte identidad urbana, la urbe no fue fundada formalmente, sino desarrollada espontáneamente desde fines del siglo XVIII, convirtiéndose en una metrópolis portuaria en el siglo XIX (Sánchez, 2013; Dócola, 2017).

En el siglo XXI, Rosario se consolidó como centro agroindustrial y exportador, con una alta densidad poblacional en un territorio limitado (Plan Rosario Metropolitana, 2018). El Área Metropolitana de Rosario (AMR) incluye 23 localidades, genera un importante aporte al PBI nacional, y concentra más del 30% de las exportaciones agropecuarias del país (Castagna, Pellegrini y Woelflin, 2010, citado en ECOM, 2015). La ciudad posee una estructura económica procíclica: sufrió la liberalización comercial en los '90, pero tuvo una recuperación a partir de 2002 gracias a la competitividad cambiaria y los altos precios internacionales de commodities (Bugna y Kosakoff, 2008; ECOM, 2015). La producción y exportación de MOA (manufacturas de origen agropecuario), especialmente aceites, se concentra en pocas firmas, algunas de las cuales operan en el AMR.

Rosario generaba el 50% del PBG provincial y el 5% del PBI nacional. Concentra el 53% del empleo de Santa Fe y el 62% de sus industrias, y el 80% del valor agregado del comercio y servicios privados del AMR (ECOM, 2017). El desarrollo industrial se localiza sobre todo en el norte del área metropolitana, con sectores como petróleo, química, maquinaria e informática.

Durante la década del '90, Rosario se visualizó como “puerta y puerto del Mercosur” (PER, 1998:10), promovió un perfil urbano renovado con base en la relocalización portuaria y la recuperación del frente fluvial. Las sucesivas crisis económicas evidenciaron desigualdades estructurales, pero también impulsaron reflexiones sobre una ciudad innovadora y pujante.

A pesar de no contar con autonomía político-administrativa —dado que la Constitución provincial de 1962 no fue reformada—, Rosario desplegó una intensa acción internacional en el recorte temporal de la tesis. La internacionalización incluyó proyectos de cooperación internacional diversos y complejos acompañados de planificación estratégica.

El impulso de un liderazgo político comprometido, especialmente bajo Hermes Binner, fue acompañado por un equipo técnico profesionalizado. La continuidad de gobiernos socialistas desde 1989⁷² permitió consolidar una agenda urbana centrada en la descentralización y la participación ciudadana, con políticas como el Plan Hábitat y los Centros Crecer, reconocidos internacionalmente (Garma, 2010). La implementación del Plan Estratégico Rosario (PER, 1998; PERM, 2008) contribuyó a definir una visión compartida y proyectar la ciudad internacionalmente⁷³.

4.2.2. Modalidades, contrapartes y variedad temática de la agenda

La creación de una oficina específica de Relaciones Internacionales dentro de la estructura municipal jerarquizó el tema en la agenda local. Durante los años noventa, los proyectos e iniciativas de vinculación exterior se orientaron sobre todo al mejoramiento y la generación de infraestructura en salud, educación y cultura, así como a los ejes de planificación y gestión urbanística⁷⁴. Estos objetivos terminaron por configurar una agenda temática que, a su vez, guio la búsqueda de oportunidades y de contrapartes internacionales, además de influir en la selección de las modalidades de relacionamiento subnacional adoptadas.

Se destacan los indicadores referidos al establecimiento de acuerdos bilaterales (hermanamientos) con Barcelona, Montevideo, Porto Alegre y Valparaíso, que aportaron valiosos aprendizajes a los equipos técnicos y políticos locales. También ha sido clave la

⁷² El recorte temporal incluye cinco períodos de intendencias o gestión local: las intendencias de Hermes Binner, intendente de Rosario por dos mandatos consecutivos de 1995-1999 y 1999-2003 (PS) quien luego fue gobernador de la provincia de Santa Fe de 2007 a 2011 (Frente Progresista Cívico y Social), siendo el primer gobernador socialista de la historia del país. También incluye a Miguel Lifschitz (PS) quien fue intendente por dos mandatos consecutivos, 2003-2007 y 2007-2011 y el primer mandato de Mónica Fein 2011-2015 (PS). Ella fue intendenta también por dos mandatos consecutivos. El segundo mandato, 2015-2019, no es tenido en cuenta para la presente investigación ya que excede el recorte temporal propuesto.

⁷³ En base a entrevistas a Lic. Romero (2021) y al Dr. Zabalza (2023).

⁷⁴ En base a entrevista a Lic. Romero (2021) y Lic. Carnovale (2023).

participación sostenida en redes de ciudades latinoamericanas, que fortaleció la política exterior subnacional al fomentar el intercambio de experiencias y la cooperación descentralizada. En este sentido, los programas europeos URB-AL I y II⁷⁵ constituyeron fuentes decisivas de recursos, contactos y capacitación, además de alinearse con prioridades de la Cumbre UE-ALC de 1999 en Río de Janeiro, como la lucha contra la pobreza y la promoción de derechos humanos.

Las temáticas o *issues* más relevantes de la agenda internacional rosarina incluyeron salud, política urbana, descentralización y participación ciudadana, cooperación público-privada y desarrollo sociocultural. La planificación estratégica—con el PER (1998) y el PERM (2008)—reforzó este eje internacional, priorizando temas y definiendo contrapartes según los lineamientos del gobierno local.

En definitiva, el diseño e implementación de herramientas de internacionalización deben leerse en el marco de la “nueva agenda” de los noventa, cuando las ciudades fueron convocadas a participar en debates globales sobre desarrollo, pobreza y medio ambiente. En este escenario, las ciudades y territorios fueron convocados a asumir nuevos desafíos que exigieron el despliegue de capacidades de gestión internacional. Esto implicó construir ejes de vinculación y acción en el plano global, con el objetivo de responder a dichas demandas y contribuir a un mejor posicionamiento de la ciudad en el marco más amplio de la globalización mundial.

4.2.3. Impactos/efectividad en la gestión a partir de internacionalización

La perspectiva del *actorness* considera que la dimensión de la efectividad, o resultados concretos de la internacionalización de los gobiernos locales son importantes⁷⁶. En este sentido, los indicadores que se corresponden con la efectividad para el caso de Rosario destacan las transformaciones urbanísticas de la ciudad y en el fortalecimiento técnico en el diseño de políticas públicas durante el periodo observado.

⁷⁵ URB-AL es un programa de cooperación descentralizada sustentado por la Comisión Europea. Información disponible en <https://www.observ-ocd.org/es>

⁷⁶ Como se ha expresado con anterioridad las referencias que sustentan los datos sobre efectividad o logros son demostrados a pesar de la escasez y dispersión de datos sistematizados en cada una de las gestiones de gobierno municipal que fueron consultadas dentro del trabajo de campo de la investigación.

Por un lado, se identifican impactos significativos en cuanto a avances y modernización de procesos en la gestión del gobierno municipal. Las nuevas formas de hacer y producir políticas públicas locales, orientadas al reordenamiento y la modernización administrativa, fueron impulsadas por el intercambio internacional de experiencias y aprendizajes, tanto a través de relaciones bilaterales como de la participación en redes internacionales de ciudades.

Asimismo, diversos documentos analizados muestran que los intercambios en la formulación de propuestas derivadas de proyectos de cooperación internacional fueron fecundos aprendizajes. En este marco, se destaca especialmente la relevancia de los saberes y competencias logradas durante la postulación a proyectos para lograr fondos internacionales. Algunos de estos proyectos posibilitaron intervenciones en áreas clave como la transformación urbanística, la cooperación público-privada, la integración socioeducativa de comunidades y las políticas locales de salud.

Entre los casos paradigmáticos, se destaca la transformación del frente ribereño como un hito urbanístico relevante. Asimismo, tras la crisis de 2001, la administración local dio continuidad al proceso de descentralización municipal, materializado en la creación de los Centros Municipales de Distrito, que constituyeron una renovación urbana de importancia y se sumaron a los esfuerzos de modernización política y administrativa del municipio.

4.2.4. Capacidades relacionales y técnico-administrativas logradas

Como se ha señalado, Rosario situó la planificación estratégica en el centro de su proyecto de gobierno a lo largo de todo el período analizado. Las sucesivas versiones del Plan Estratégico actuaron como canales eficaces de articulación entre el municipio y los actores clave del territorio, lo que evidencia la existencia de sólidas capacidades relacionales.

La planificación estratégica constituyó un factor coadyuvante clave en el desarrollo de la política internacional subnacional de Rosario, al dotar al perfil de gestión local de un marcado carácter proactivo y dinámico. Esta planificación no solo orientó y estructuró la agenda gubernamental, sino que también funcionó como guía para definir las modalidades de vinculación internacional y seleccionar contrapartes. Su continuidad en el tiempo facilitó el arraigo de capacidades organizacionales y promovió la consolidación de equipos técnicos y profesionales especializados.

En el plano organizativo, la Dirección de RRII de la Municipalidad de Rosario - creada en 1992 y vigente a lo largo de todo el período analizado- asumió la coordinación de la estrategia internacional de la ciudad (Informe de Gestión Dir. RRII, 2011). Sin embargo, con el tiempo el accionar externo se volvió cada vez más complejo y diversificado, lo que provocó una dispersión de iniciativas en distintas secretarías y dependencias municipales. En la década de 2000, la proliferación de herramientas y programas internacionales se acentuó fuertemente, esa heterogeneidad y creó dificultades de seguimiento por la falta de registros sistemáticos.

La eficacia de la Dirección de RRII ha dependido del respaldo político otorgado por cada intendencia, pero logró consolidar una agenda propia y brindar apoyo técnico a proyectos internacionales radicados en otras áreas del Ejecutivo. Entre sus instrumentos sobresale el Programa Ciudad-Ciudad, que impulsa y hace seguimiento de hermanamientos y acuerdos de cooperación; la representación en redes de ciudades; la asistencia en proyectos de cooperación; y la promoción económica internacional mediante misiones empresariales, ferias y congresos. Asimismo, mantiene vínculos con el cuerpo consular, embajadas y la diáspora rosarina, y gestiona postulaciones a premios y distinciones internacionales (Rosario Internacional, 2011). Aunque su protagonismo fluctuó según las prioridades de cada intendencia y los proyectos en curso, la permanencia de una estructura especializada permitió acumular recursos humanos calificados y conferir estabilidad a la política exterior municipal a través de sucesivos ciclos políticos.

4.2.5. Capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado.

El indicador sobre vinculación horizontal y capacidad relacional del gobierno local remite a su aptitud para interactuar con actores del territorio e integrar esos vínculos en el diseño y desarrollo de la política internacional subnacional. En este marco, la capacidad relacional puede entenderse como una manifestación de la capacidad política. La evidencia relevada para el caso rosarino muestra que el gobierno municipal logró establecer niveles medios y altos de articulación con diversos actores locales, promoviendo instancias de diálogo, negociación de intereses y alineamiento de recursos en torno a una estrategia

internacional que, si bien varió en intensidad y alcance según el subperíodo (como se desarrolló en el Capítulo 2), mantuvo cierta continuidad.

Esta capacidad relacional se canalizó principalmente a través de los procesos de planificación estratégica, que no solo aportaron legitimidad y sostenibilidad al accionar internacional del municipio, sino que también habilitaron la construcción de herramientas de gestión y la consolidación de recursos técnico-administrativos al servicio de tales objetivos⁷⁷.

Sin embargo, cabe señalar como limitación que no se han identificado instancias institucionalizadas o convocatorias específicas -como mesas multiactorales- orientadas exclusivamente al diseño de estrategias de internacionalización.

En lo que respecta a la relación con el vínculo con el poder legislativo local, o Concejo Deliberante, los datos mostraron una dinámica fluida de comunicación, especialmente en lo referido a la remisión de informes y el seguimiento de las acciones internacionales impulsadas por el Ejecutivo municipal, si bien no se han encontrado iniciativas propiciadas o presentadas por el propio Concejo en la temática, si se han acompañado en líneas generales las iniciativas de gestión de las sucesivas intendencias⁷⁸.

4.2.6. Capacidad relacional- vinculación con agencias y gobierno nivel provincial y nacional

Los indicadores referidos a articulaciones, alianzas, colaboraciones y flujos de recursos provenientes de agencias provinciales y nacionales con competencia en materia de inserción internacional fueron relevantes en el análisis de la vinculación del gobierno local de Rosario con distintos estamentos del gobierno provincial y nacional, particularmente con aquellos organismos involucrados en políticas y herramientas vinculadas a la participación internacional.

Esta observación debe contextualizarse en los diversos ciclos políticos que condicionaron los canales de comunicación y articulación entre niveles de gobierno, prestando especial atención a la configuración de fuerzas políticas —coincidentes u opuestas— y al modo en que tales configuraciones impactaron en la interacción

⁷⁷ En base a entrevista a Lic. Carnovale (2023)

⁷⁸ En base a análisis de los contenidos de los discursos de Intendentes municipales de Rosario en apertura de sesiones del Concejo Deliberante de los años 2011 de Miguel Lifschitz, que incluyó un balance de su dos intendencias. También de los años 2012; 2013, 2014 y 2015 de intendencia de Mónica Fein.

intergubernamental, afectando así las posibilidades de despliegue de la política internacional subnacional.

La evidencia relevada permite afirmar que existió un diálogo fluido entre Rosario y los niveles provincial y nacional, particularmente en lo referido a la comunicación de acciones de vinculación internacional. El trabajo de campo muestra un esfuerzo sostenido de coordinación en torno a objetivos y herramientas de internacionalización. Desde los años '90, se observa una intención de hacer oír las posturas del gobierno local en instancias consultivas, especialmente en temas estratégicos como la infraestructura territorial, la administración del Puerto de Rosario y la Hidrovía Paraguay-Paraná⁷⁹. Aunque estos temas exceden la competencia del gobierno local, se evidencia la vocación de incluirlos y tratarlos en espacios decisorios definidos a nivel de la administración central⁸⁰.

Dentro del proceso de planificación estratégica de la ciudad, la cuestión portuaria fue señalada como una prioridad. El Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM, 2008) definió como objetivo convertir a Rosario en una metrópolis de la integración y la conectividad. En este marco, se propuso modernizar las infraestructuras de transporte y logística con el fin de optimizar la comunicación y el traslado de bienes, productos y personas tanto a nivel regional como en relación con el Mercosur, posicionando a Rosario como ciudad clave dentro de la Hidrovía.

En lo que respecta a los ciclos políticos, se identifica un punto de inflexión en 2008 con el recambio en el gobierno provincial de Santa Fe, momento en el que accede al poder el Partido Socialista (PS), coincidente con el signo político del gobierno municipal de Rosario. Este cambio favoreció una reconfiguración de los equipos técnicos, ya que numerosos cuadros profesionales formados en la gestión local fueron convocados a ocupar funciones en la administración provincial. Este fenómeno tuvo un doble impacto: por un lado, implicó un reconocimiento del proceso de formación técnica y profesional desarrollado en Rosario en el marco de la internacionalización; por otro, supuso una merma en la proactividad de las

⁷⁹ En los '90 en un contexto de apertura y desregulación el Gob. Nacional buscó modificar el sistema portuario para adaptarlo al nuevo desarrollo hacia fuera. El marco jurídico regulatorio de esta nueva etapa se compuso con la Ley n° 23.696 y los Decretos 2074/90, 906/91 y 817/9241, el cual permitió la descentralización portuaria, la privatización y la creación de entes administradores de los principales puertos del país. La Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables de la Nación, en la órbita de la Secretaría de Transporte, sería ahora la encargada de monitorear la situación portuaria.

⁸⁰ En base a entrevistas a Romero (2021); Zabalza (2023) y Madoery (2023).

herramientas de política internacional subnacional local, al vaciar parcialmente de recursos humanos experimentados al gobierno municipal.

Aunque Rosario mantuvo un área específica de relaciones internacionales dentro de su estructura administrativa, se advierte un estancamiento en la cantidad y dinamismo de los proyectos de cooperación internacional descentralizada, particularmente si se toma como parámetro el elevado nivel de actividad alcanzado previamente, por ejemplo con la participación en los programas Urbal I y II de la Unión Europea. En este sentido, se pudo observar un traspaso de capacidades al nivel provincial no fue acompañado de una estrategia clara de mantener la gestión internacional del municipio.

A modo de integración de los argumentos mencionados, se puede inferir, en líneas generales, que el perfil de gestión internacional de la ciudad de Rosario se caracterizó por ser proactivo, con ejes orientados al fortalecimiento institucional, a las políticas públicas y a la gestión urbana. Los datos relevados muestran que el perfil de gestión internacional de la ciudad de Rosario se caracterizó por una fuerte orientación hacia el fortalecimiento institucional y político.

En el período analizado, las acciones desplegadas y las herramientas que estructuraron la estrategia de política internacional subnacional con énfasis en el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo con otras ciudades y territorios. Estos procesos de cooperación favorecieron la incorporación de buenas prácticas en áreas clave de la gestión pública local, tales como la planificación urbana, el desarrollo territorial, la salud y otras dimensiones vinculadas a las políticas públicas. La modalidad predominante de vinculación fue la cooperación descentralizada, que funcionó como plataforma para el intercambio técnico, la profesionalización de equipos y la consolidación de redes internacionales de gobiernos locales⁸¹.

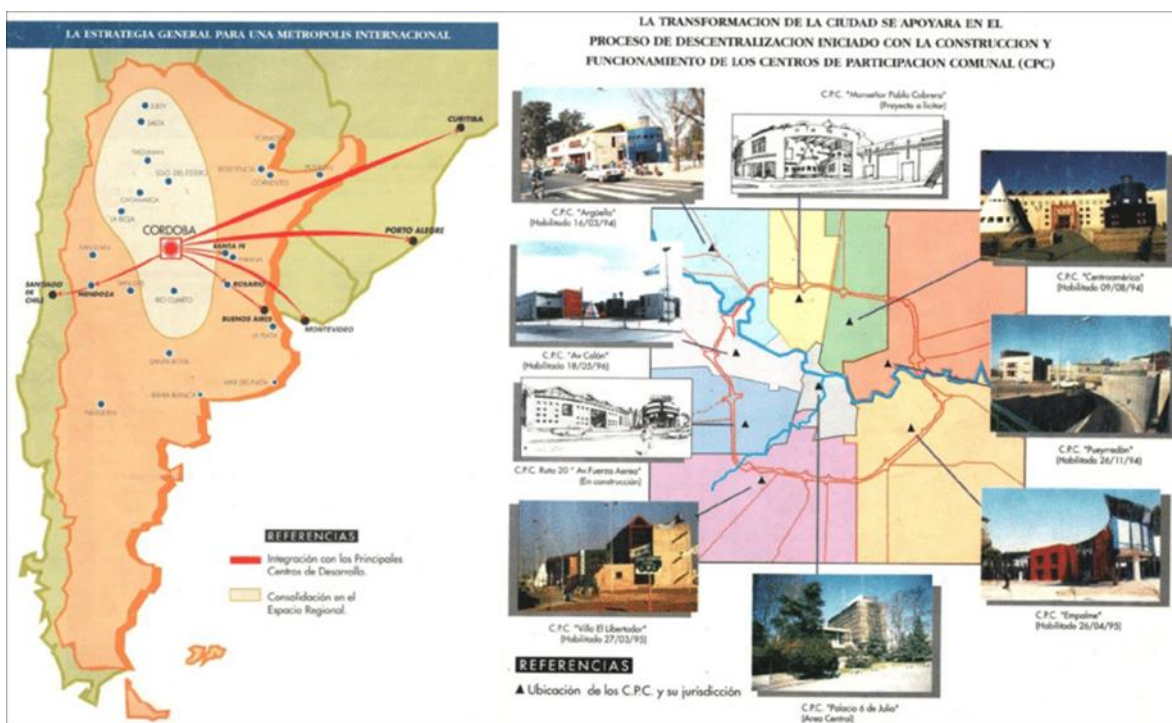
Los indicadores relacionados con la dimensión técnico-organizacional — específicamente la creación y sostenibilidad de una dependencia especializada en Relaciones Internacionales dentro del organigrama municipal desde los inicios de la internacionalización— promovieron estabilidad y continuidad al proceso. Asimismo, la planificación estratégica, con ejes internacionales claros y definidos, potenció las capacidades relacionales del gobierno local en su vínculo con actores del territorio,

⁸¹ En base a entrevista a Mg. Chale (2023).

priorizando alianzas público-privadas y organizacionales que aportaron legitimidad a las herramientas de internacionalización subnacional.

4.3. Análisis del perfil de gestión internacional de Córdoba

El objetivo de este apartado es analizar las características del perfil de gestión internacional de la ciudad de Córdoba durante el período temporal delimitado. A modo de introducción al análisis del caso de ciudad de Córdoba es útil incorporar un mapa de la ciudad. El mapa y el esquema subsiguientes fueron tomados de la experiencia de planificación estratégica de los años '90 de la ciudad y refiere a cómo fueron pensadas las transformaciones urbanas en dicho período (Vanella et al, 2001).



Fuente: Plan Estratégico de Córdoba en Vanella et al. (2001).

El perfil de gestión internacional de la ciudad de Córdoba puede ser caracterizado como un proceso con altas discontinuidades e intermitencias. Los mecanismos y herramientas para la internacionalización tuvieron interrupciones con falta de continuidad en una estrategia de inserción externa.

La ausencia de institucionalización fue seguida de momentos puntuales de impulso y retroceso. Los mecanismos más utilizados por la ciudad fueron los acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales que incorporó modalidades de cooperación descentralizada en temáticas con objetivos tanto institucionales y políticos con componentes económicos y productivos. Esta articulación temática mixta constituyó un rasgo distintivo del caso.

Otra herramienta de internacionalización relevante fueron las gestiones conjuntas con otras ciudades para la obtención de créditos ante organismos internacionales. Córdoba sostuvo estas gestiones con el propósito de financiar proyectos de infraestructura orientados al desarrollo local.

El estudio del caso muestra que la internacionalización cordobesa fue altamente sensible a recambios gubernamentales. Como se demostrará seguidamente, los indicadores muestran que hubo un aprendizaje acumulado en planificación estratégica y la interacción con actores locales no obstante no se logró capitalizar en un buen nivel de institucionalización de herramientas administrativas y técnicas para la internacionalización. Ello impidió la consolidación de vínculos sostenidos con agencias, redes o gobiernos extranjeros, y las iniciativas se vieron frecuentemente interrumpidas o redefinidas por las prioridades coyunturales.

Los espacios técnico-administrativos institucionalizados fueron débiles y tardíamente desarrolladas. Hasta 2011, Córdoba no contaba con una estructura institucional específica ni con equipos técnicos estables dedicados a la gestión internacional. La falta de continuidad administrativa y la inexistencia de una dependencia especializada dificultaron la profesionalización y sostenibilidad de las iniciativas en el tiempo. El proceso de fortalecimiento recién se inicia con hacia 2011, con la creación de la Dirección de Relaciones Institucionales durante la gestión de Mestre. Lo anterior se fundamenta en el estudio y el seguimiento de seis indicadores previamente definidos que serán presentados a continuación.

4.3.1. Motivaciones hacia la internacionalización

Entre las motivaciones hacia la internacionalización se destacan algunas condiciones contextuales y territoriales que fueron aprovechadas por la ciudad a fin de generar vinculaciones internacionales. Si bien Córdoba contaba con un peso urbano, económico educativo de relevancia, estos fueron capitalizados plenamente en los años '90. La

potencialidad de la ciudad era grande en relación con su proyección internacional; era capital política y administrativa de la provincia homónima, ubicada en el centro-noroeste de la región pampeana argentina.

Su localización estratégica, en el corazón del corredor bioceánico que conecta los océanos Atlántico y Pacífico, le otorgaba una posición clave como nodo logístico y de articulación territorial que es otra de las motivaciones hacia la internacionalización. Este emplazamiento fue históricamente⁸² un factor relevante para su desarrollo urbano y económico, así como para su proyección nacional e internacional (Vanella et al., 2001). En términos demográficos, Córdoba es la segunda ciudad más poblada del país, su estructura urbana forma parte del Gran Córdoba, un aglomerado metropolitano que integra a numerosos municipios del área metropolitana⁸³.

Según las proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2022), la ciudad de Córdoba cuenta actualmente con una población estimada en 1,4 millones de habitantes, lo que representa aproximadamente el 3,6 % del total de la población nacional. Con un ejido urbano que abarca 576 km², se configura como una urbe extensa, caracterizada por una densidad poblacional media. La densidad promedio alcanza los 2.274 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta cifra no muestra la heterogeneidad interna en la que conviven sectores con alta concentración poblacional con otros de carácter periurbano o semirural. Córdoba concentra el 40,18 % de la población de la provincia homónima y se posiciona como un centro urbano altamente poblado.

Asimismo, desde la óptica sociocultural, Córdoba es reconocida por su prestigio e histórica tradición como centro de excelencia en educación superior. Es reconocida como uno de los principales centros universitarios del país. Fue conocida como “la Docta”, denominación de la trayectoria de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), fundada en 1613, la más antigua de Argentina y la cuarta en el continente americano. La ciudad fue

⁸² La ciudad de Córdoba fue fundada a orillas del río Suquia el día 6 de julio de 1573, por don Jerónimo Luis de Cabrera. Fue un militar de Sevilla que pertenecía a la corriente colonizadora del Perú. El nombre elegido por Cabrera es un homenaje a los ancestros de su esposa, Luisa Martel de los Ríos, oriundos de la ciudad española homónima, en la región andaluza. Cuatro años después de la fundación, se trazó el primer plano urbano, en 1577. Tenía forma de damero y ubicaba en la manzana central la Plaza Mayor (hoy Plaza San Martín) y frente a ella se destinaron los solares para el Cabildo y la Iglesia Matriz (Biscoff, 1978).

⁸³ El AMC se encuentra constituida por las localidades que delimita la Ley Provincial 10004/2011, más los aglomerados de Jesús María y las ciudades ubicadas entre Carlos Paz y Cuesta Blanca. Su superficie representa el 2,6% del territorio provincial (ADEC, 2019).

centro de afluencia de estudiantes provenientes del norte y noroeste del país, así como de países vecinos como Perú, Bolivia y Paraguay (Lanfranco, 2019). Córdoba fue el escenario de la Reforma Universitaria de 1918, un hito en la historia educativa y política de América Latina.

La construcción social de la ciudad fue un insumo para internacionalizarse, los procesos de modernización y las sucesivas olas migratorias, consolidaron un perfil de ciudad con valores democráticos y laicos durante las décadas de 1930, 1940 y 1950 (Tcach, 2020).

Desde el punto de vista económico, Córdoba se caracterizó por una estructura productiva diversificada. Históricamente consolidó su centro agroindustrial y comercial, desde mediados del siglo XX fue desarrollando la industria en sectores automotriz, metalmecánico, alimenticio y tecnológico. Asimismo, la ciudad tuvo un dinámico sector de servicios, entre los que se destacan el inmobiliario y la construcción, con un notable crecimiento a partir del año 2003. Este proceso se intensificó especialmente desde 2010, momento en el cual comenzó a consolidarse el sector de la electrónica y las comunicaciones, con una presencia cada vez más significativa en la estructura económica local (ADEC, 2019). Asimismo, creció el desarrollo de servicios informáticos y de software lo que contribuyó a la creación de un clúster tecnológico integrado por actores del sector público, privado y del ámbito universitario. (Monitor Estadístico TIC, 2018 en ADEC, 2019).

En los '90 la ciudad fue receptiva de tendencias innovadoras en lo político, se sumó a la etapa de transformaciones y al proceso de modernización y resignificación de la misión y funciones de los gobiernos municipales en el país (Bernal, 2020). Como ejemplo de lo anteriormente mencionado, la ciudad fue la primera ciudad del país en sancionar su Carta Orgánica Municipal (COM) en el año 1995, con posterioridad al reconocimiento de la autonomía municipal plasmada en el Art. 123 de la Constitución Nacional reformada en 1994. Las instituciones, los valores y un nuevo enfoque de derechos anclado en una democracia de proximidad, fueron asimilados y continuados por numerosas ciudades en la provincia y el país en los años sucesivos. Se destacó el amplio grado de autonomía logrado y consagrado en Córdoba que adquirió prerrogativas en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero para el gobierno local. La COM fue redactada por

una Convención Municipal Constituyente⁸⁴ que fue convocada se basaron en las constituciones provincial y nacional respectivamente.

Resulta muy elocuente un párrafo del preámbulo de la COM que refiere a los valores y a la visión de ciudad que sustentó el proceso constituyente a nivel de gobierno local “(...)Organizar el Municipio como garante de la libertad, la justicia social y el sistema representativo, republicano, democrático y participativo; exaltar los valores de la persona humana, fomentar el arraigo y la solidaridad; enaltecer la fuerza significativa del trabajo; promover una mejor calidad de vida y preservar el ambiente; reafirmar la defensa de los derechos humanos; afianzar la convivencia sin discriminación, el pluralismo y la participación social; resguardar y enriquecer el patrimonio histórico y cultural(...)” (COM, 1995).⁸⁵.

Tal como se ha mencionado, desde comienzos de los '90 Córdoba repensó diversas iniciativas dentro de la gestión de la ciudad, promovió una reforma gubernamental basada fundamentalmente en tres ejes: planificación; descentralización y accesibilidad. La desconcentración de las funciones municipales apuntó a mejorar la accesibilidad de la municipalidad para los ciudadanos; estimular una mayor participación ciudadana en la formulación de políticas municipales, y modernizar la metodología de planificación urbana (Vanella et al., 2001).

Se fomentó en el mismo contexto, el proceso de planificación estratégica del Plan Estratégico de Córdoba (PEC1993-1999) y el PECba (2003-2006) PEC de Córdoba, que evolucionó también hasta convertirse en un programa de desarrollo local⁸⁶. En cuanto a los

⁸⁴ La reforma de la Constitución Nacional en 1994 aseguró la autonomía de los municipios. Al año siguiente, desde la municipalidad de Córdoba, encabezada por el intendente Rubén Américo Martí, se impulsó la elección de una Convención Municipal Constituyente que tuvo como finalidad la redacción de la Carta Orgánica de Córdoba, la cual fue sancionada el 6 de noviembre de 1995 y publicada en el boletín municipal dos días después. Entre las particularidades de esta Carta se destaca el establecimiento del Concejo Deliberante con potestad legislativa, siendo el departamento ejecutivo encabezado por el intendente municipal; y se incorporó la figura del viceintendente, quien ejerce la presidencia del Concejo (Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba, 1995; Títulos 1° y 2°)

⁸⁵ Los 427 municipios de la Provincia de Córdoba son entidades políticas, administrativas, económicas, financieras e institucionales autónomas, como lo garantiza la Constitución provincial. La Constitución provincial permite que todos los asentamientos con más de 2 000 habitantes sean considerados como un municipio; con el estado municipal viene la autonomía administrativa, así como la financiación provincial y la capacidad de generar ingresos propios. El número de municipios de la provincia es inusual en Argentina. Junto con la vecina Santa Fe, tiene el mayor número de municipios del país. En OCDE Territorial Reviews: Córdoba, Argentina. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264262201-en> consultada 10/8/23.

⁸⁶ En base a entrevista a Mg. Fernandez (2023).

procesos de planificación urbana, desde la década de 1990 Córdoba ensayó diversos instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo estratégico con resultados desiguales. Si bien existieron planes directores y programas sectoriales, la planificación ha tendido a ser más reactiva que proactiva, condicionada por cambios de gestión y escasa continuidad institucional. No obstante, hubo experiencias de planificación participativa y de apertura a enfoques de desarrollo sostenible, particularmente en el marco de agendas internacionales promovidas por organismos multilaterales.

El PEC se llevó adelante durante el periodo de intendencia de Rubén Martí (UCR 1991-1999) y tuvo una interesante relevancia, ya que fue propulsor de sinergia entre la voluntad política de la gestión del gobierno municipal y el entramado de actores locales que concretaron un proyecto colectivo de ciudad que motivó el comienzo de la internacionalización. Si bien en lo organizacional o administrativo no se creó una dependencia específica para RRII, hubo herramientas desplegadas hacia la vinculación internacional centralizadas en el departamento ejecutivo del gobierno local y muy ligadas al desempeño político y de gestión del intendente⁸⁷.

Córdoba muestra una trayectoria intermitente sensible a los recambios de gobierno. Si bien durante los años '90 la ciudad se internacionalizó activamente, la proyección internacional dependió fuertemente de la voluntad política de las gestiones locales. La información relevada permite identificar rasgos en las administraciones locales que no dieron continuidad a los procesos de internacionalización iniciados previamente.

En diciembre de 1999, el cambio de signo político en la gestión municipal Kammerath (PJ, 1999-2003) implicó la discontinuidad del Plan Estratégico Córdoba (PEC) y la interrupción de toda la experiencia previa en planificación⁸⁸. Las gestiones posteriores, encabezadas por Luis Juez (2003-2007) y Daniel Giacomino (2007-2011), mostraron escasa actividad en relación con la agenda internacional, sin avances sustantivos en cuanto a sus modalidades, aliados o líneas de acción. Durante estos mandatos se priorizaron problemáticas urgentes de índole local, como el endeudamiento y la crisis financiera, sin que se incorporaran innovaciones o visiones estratégicas que proyectaran a la ciudad. A su vez, la

⁸⁷ En base a entrevista semiestructurada a Lic Marianacci (2021).

⁸⁸ Cuando esa gestión concluyó en 2003, la ciudad estaba endeudada en 300 millones dólares, la calidad de sus servicios había decaído y el gobierno provincial desarrollaba grandes proyectos urbanos en la ciudad, avasallando el poder local (Vanella et al.: 2001).

crisis política, económica y social de 2001 afectó severamente a los gobiernos locales y condicionó las posibilidades de planificación y proyección internacional⁸⁹. La participación en iniciativas bilaterales y multilaterales fue limitada e irregular, registrándose apenas algunos hermanamientos en 2006 (Sánchez y Trebucq, 2020).

Este escenario se desarrolló en un contexto de retracción presupuestaria y pérdida de sentido y dirección de las políticas municipales. La discontinuidad en materia de internacionalización puede atribuirse tanto al impacto de la crisis como a la falta de interés y atención por parte de las administraciones en torno a la gestión internacional (Sánchez y Trebucq, 2023).

A partir de 2010, esta tendencia comenzó a revertirse con una nueva renovación gubernamental. Desde una perspectiva de política internacional subnacional, las gestiones de Ramón Mestre (2011-2015 y 2015-2019, UCR) iniciaron un proceso de reordenamiento administrativo y burocrático, en 2011 se sancionó la Ordenanza 11.942, que estableció el Plan de Metas de Gobierno que fue una herramienta de planificación efectiva de gestión municipal. A partir de allí se rejerarquizó la dimensión internacional en la agenda local, relanzando las acciones de vinculación y cooperación internacional (Wayar, 2015; Lemma, 2017; Lanfranco, 2019).

A partir de entonces, la herramienta de la participación en redes de ciudades como mecanismo para reconstruir lazos de cooperación y posicionamiento internacional fue central. En un contexto de creciente complejidad y dinamismo global, Córdoba retomó, de forma paulatina su participación en espacios de cooperación y vinculación con otras ciudades, y su relación con organismos internacionales y nacionales. Asimismo, se reactivaron convenios de hermanamiento y acuerdos de cooperación bilateral con mecanismo de cooperación descentralizada.

Retomando los argumentos respecto a las motivaciones que tuvo la internacionalización de la ciudad en los '90 se considera acertado que el gobierno local haya aprovechado las oportunidades que surgían del contexto de globalización en el sistema internacional⁹⁰. El auge del Mercosur, y del protagonismo de ciudades fueron contextos que

⁸⁹ En base a entrevista a Mg. Fernández (2023).

⁹⁰ En base a entrevista a Mg. Fernández (2023).

definieron las prioridades y objetivos de una gestión internacional local⁹¹, que con mayor o menor éxito tanto en lo económico como en lo político buscó potenciar una identidad diferencial, la cual estuvo sostenida en un arraigo territorial-geográfico y cultural propios.

Las características y condiciones de ser ciudad mediterránea, con un complejo aparato productivo potente y diversificado, con fuerte presencia industrial; en particular del sector metalmecánico tuvo relevancia y sustentó su condición identitaria y cultural particular. Su categoría de ciudad universitaria, con actuación potente y de alto prestigio en excelencia académica y cultural fueron atributos centrales al momento de fundamentar las motivaciones hacia la internacionalización de la ciudad.

4.3.2. Modalidades, contrapartes y variedad temática de la agenda

El proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba durante la segunda mitad de los años noventa se caracterizó por la utilización de acuerdos bilaterales y multilaterales que incorporaron mecanismos de cooperación descentralizada. Asimismo, la ciudad gestionó la obtención de financiamiento para proyectos de infraestructura y de modernización de la administración urbana. Los indicadores relevados entre 1995 y 1999 permiten afirmar que la gestión local logró desplegar una administración eficiente, estructurada en torno a una agenda propositiva y activa, tanto en términos de modalidades de vinculación como de contrapartes y temática abordada.

En dicho período fue sostenido el interés sostenido por acceder a financiamiento y asistencia técnica internacional —tanto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea (UE)— para acompañar las transformaciones infraestructurales y urbanísticas de la ciudad. Las herramientas utilizadas se dirigieron al fortalecimiento institucional y político, y fueron articuladas con objetivos económicos vinculados al financiamiento del desarrollo local.

Otro mecanismo fue la participación en redes de ciudades y foros internacionales, con una presencia activa en espacios como Mercociudades y CIDEU. Las agendas sostenidas en estos ámbitos se orientaron al intercambio de experiencias prácticas en la gestión de problemáticas urbanas comunes. Entre las contrapartes internacionales con mayor relevancia

⁹¹ En base a entrevista a Lic. Marianacci (2021).

se destacaron los vínculos con Barcelona y Bilbao donde el eje fue la cooperación institucional y política.

La internacionalización de Córdoba durante este período puede interpretarse como un intento de proyectar internacionalmente las especificidades socio-culturales y productivas de la ciudad, en un contexto regional y global que otorgaba creciente protagonismo a los gobiernos locales en el escenario internacional. En ese marco, se priorizó el intercambio de aprendizajes en gestión local mediante redes y acuerdos bilaterales, así como la búsqueda de recursos financieros a través de proyectos articulados con agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales. Así lo demuestra el volumen y contenido de los acuerdos suscritos, tanto bilaterales como multilaterales, así como la diversidad temática de su agenda internacional, en la que sobresalieron iniciativas vinculadas al desarrollo urbanístico, la gestión de políticas públicas y la captación de fondos para infraestructura, con un perfil dinámico y orientado al desarrollo.

4.3.3. Impactos/efectividad en la gestión a partir de internacionalización

Las consideraciones en torno a los logros o resultados del proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba resultan variables y fuertemente condicionadas por las prioridades de cada gestión gubernamental. En este sentido, pueden distinguirse dos momentos de mayor notoriedad: una primera etapa durante la década de 1990 — particularmente en el marco del Plan Estratégico Córdoba (PEC, 1993–1999)— y una segunda a partir del año 2011, caracterizada por el intento de relanzar la agenda internacional con el objetivo de reposicionar a la ciudad en el escenario externo.

Durante el primer período se observa una política internacional subnacional proactiva y pragmática, centrada en la búsqueda de oportunidades de financiamiento externo para obras de infraestructura que promovieran la transformación urbana y cooperación público-privado⁹². Se identificaron iniciativas de cooperación que se tradujeron en proyectos concretos, tales como la creación del Centro Cultural España Córdoba (CCEC), fruto del

⁹² Secretaría de Desarrollo Urbano Municipalidad de ciudad de Córdoba y Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño Universidad Nacional de Córdoba (2008) Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba Lineamientos y Estrategia General para el reordenamiento del Territorio.

vínculo con la AECI, y el Programa de Desarrollo Territorial del Área Metropolitana de Córdoba, financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN – BID) en 1999.

No obstante, los logros obtenidos durante esta etapa inicial no se sostuvieron en el tiempo. Los recambios gubernamentales y la consecuente reorientación de prioridades políticas cambiaron la agenda internacional. Las administraciones municipales que se sucedieron entre 2000 y 2010 priorizaron una agenda de emergencia orientada a atender situaciones de crisis, por lo que la internacionalización quedó relegada⁹³. Estas gestiones pueden ser caracterizadas, en línea con Zubelzú (2008), como reactivas y poco proactivas desde el punto de vista de la acción internacional.

Recién a partir de 2011 hubo indicadores que permiten reconocer un intento de revertir la baja intensidad de la proyección internacional de la ciudad. En este nuevo ciclo, se destacaron los acuerdos con las ciudades de San Pablo (Brasil) y Medellín (Colombia), los cuales estuvieron orientados a la cooperación técnica con fines socioeducativos. Particularmente, estas experiencias promovieron el intercambio de modelos de gestión y culminaron en la implementación de parques educativos en Córdoba. Todo lo anterior sugiere una recuperación del interés de parte de la gestión por reinsertar a la ciudad en dinámicas de cooperación internacional orientadas al desarrollo urbano y social⁹⁴.

4.3.4. Capacidades relacionales y técnico-administrativas logradas

El análisis de las capacidades estatales desarrolladas durante el proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba resulta central para caracterizar su perfil de gestión. Estas capacidades se configuraron en un contexto de transformaciones político-institucionales posteriores a la reforma de la Constitución Nacional de 1994, la cual redefinió el rol y las atribuciones de los gobiernos municipales (Bernal, 2020). En este marco, Córdoba se convirtió en la primera ciudad del país en consagrar su autonomía mediante la sanción de su COM en 1995. La autonomía consagrada en la COM se expresó en facultades significativas en los planos institucionales, políticos, administrativos, económicos y

⁹³ En base a entrevista a Mg. Fernández (2023).

⁹⁴ En base a entrevista a Lic. Wayar (2023).

financieras, lo que dotó al municipio de una base sólida para la construcción de capacidades de gestión.

Este proceso desarrolló durante la gestión del intendente Rubén Martí (1991-1999), que fue un actor clave en la articulación entre las motivaciones y voluntad política de internacionalización y el entramado local. Durante este período también se impulsó el PEC, que promovió instancias de diálogo y cooperación entre el gobierno local y diversos actores territoriales, fortaleciendo así las capacidades políticas relacionales de la gestión.

No obstante, este despliegue relacional y político no fue acompañado por un desarrollo equivalente en la dimensión técnico-administrativa. Durante la década de 1990 no se creó ninguna dependencia específica de relaciones internacionales dentro del organigrama municipal. Las acciones de vinculación internacional —tales como la participación en redes de ciudades y la firma de acuerdos o proyectos de cooperación— fueron gestionadas directamente desde el Ejecutivo municipal, con fuerte centralidad del intendente y su equipo⁹⁵.

El fortalecimiento técnico-organizacional se concretó a partir del año 2011, en el contexto de un nuevo impulso a la agenda internacional. En este período se crearon estructuras institucionales específicas: primero una subdirección, y luego una Dirección de Relaciones Internacionales (DRI)⁹⁶, lo cual implicó una jerarquización de la internacionalización en el esquema administrativo local. Esta nueva etapa fue acompañada por instrumentos de planificación, entre ellos el Plan de Metas de Gobierno 2012–2015 (PMG), que incorporó objetivos orientados a promover el desarrollo local mediante una estrategia internacional proactiva y territorialmente anclada⁹⁷.

⁹⁵ En base a entrevista a Lic. Marianacci (2021).

⁹⁶ Dentro del organigrama municipal la Dirección de Relaciones Institucionales (DRI) estuvo dependiente de la Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social desde 2012. Dentro de las competencias de la DRI se cuenta la de elaborar la estrategia de internacionalización y desarrollar los vínculos con las organizaciones internacionales; fortalecer la relación entre las instituciones locales, públicas y privadas, así como con las diferentes representaciones diplomáticas. La DRI posee competencias regladas en la Ordenanza N°12857. En su descripción, se plantea que la misma tiene como objetivo retomar los contactos institucionales a nivel local, nacional e internacional. Se expresa el acompañamiento de varios proyectos relacionados con múltiples temáticas, y hacen especial énfasis en la participación de redes internacionales de ciudades tales como Mercociudades, y en la recepción de delegaciones exteriores (Savid, 2020).

⁹⁷ Municipalidad de Córdoba (2015) Plan de Metas de Gobierno - Ordenanza N° 11.942 Rectificaciones y medición de indicadores al 24-11-2015.

Este recorrido permite identificar un rasgo distintivo del caso cordobés dentro del campo de estudios de la paradiplomacia. A diferencia de las explicaciones centradas en la importancia de la dimensión organizacional (como la creación de oficinas o direcciones de RRII), el dinamismo inicial de la internacionalización de Córdoba no se sostuvo en estructuras formales. En cambio, se apoyó en un liderazgo político activo y una capacidad relacional considerable, sostenida por el equipo de gobierno y su vinculación con actores locales. En este sentido, Córdoba desplegó una estrategia de inserción internacional que reconoció las particularidades culturales, identitarias y geográficas de una urbe mediterránea con fuerte sentido de pertenencia territorial

4.3.5. Capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado.

Las capacidades relacionales permiten caracterizar la articulación del gobierno local con actores estratégicos del territorio. En este sentido, el caso cordobés ofrece fortalezas significativas, particularmente ancladas en los procesos de planificación estratégica. Durante los años noventa, la ciudad de Córdoba desplegó el PEC (1993–1999), una herramienta de planificación que tuvo un alto impacto en la gestión local. Este proceso se retomó luego con menor intensidad a través del PECba (2003–2006)⁹⁸. El PEC propuso lineamientos para el reposicionamiento de la ciudad ante los desafíos económicos y políticos de la época, incluyendo como eje estratégico el objetivo de posicionar a Córdoba como ciudad competitiva y articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en el marco de una economía integrada al Mercosur.

Este proceso planificador se distinguió por su capacidad de convocar a una diversidad de actores territoriales, que contribuyeron a fortalecer el entramado institucional y social de la ciudad. Entre los actores más relevantes se destaca la ADEC, creada en 1997 en el marco del PEC. Esta institución articuló la participación de la Fundación para la Incubación de Empresas (FIDE), seis universidades locales y actores del sector privado, y fue clave en la generación de herramientas de internacionalización. Su accionar incluyó la elaboración de un plan de marketing urbano y la provisión de servicios de asesoramiento e información para la internacionalización de empresas locales, especialmente PyMEs. La ADEC aportó

⁹⁸ En base a entrevista a Mg. Fernández (2023).

legitimidad, continuidad institucional y capacidad de articulación público-privada a las iniciativas del gobierno municipal orientadas al desarrollo económico y la proyección internacional de la ciudad (Vanella et al., 2001).

A nivel internacional, el PEC jerarquizó el eje de proyección externa en las políticas públicas del municipio. Ello se expresó en la incorporación del objetivo de posicionar a Córdoba como ciudad competitiva dentro de una economía regional integrada. Para ello, se propusieron estrategias como el fortalecimiento de la economía urbana, la cooperación entre instituciones públicas y privadas, la diversificación de la base productiva metropolitana (PEC, 1999, en Vanella et al., 2001). Otro aspecto destacado fue la cooperación intermunicipal dentro del Área Metropolitana de Córdoba (AMC), en temas vinculados a servicios públicos (agua, cloacas, basura), movilidad urbana y gestión ambiental, que reflejaron una vocación de respuesta a problemáticas comunes mediante políticas articuladas en el nivel local⁹⁹.

No obstante, este dinamismo experimentó una marcada discontinuidad a partir de 1999. Entre 2000 y 2010, las políticas de internacionalización adoptaron un carácter esporádico, con una merma sustantiva en su intensidad y alcance. Este período se caracterizó por la ausencia de una estrategia sostenida, lo que ha sido interpretado por Bernal (2020) como una etapa de “ciudad en pausa”, en la cual se perdió la visión de mediano y largo plazo.

El relanzamiento de la internacionalización de Córdoba comenzó a partir de 2011, con la reactivación de herramientas institucionales y el fortalecimiento del vínculo con actores locales como la UNC y la ADEC. En esta nueva etapa, la capacidad relacional del gobierno local puede caracterizarse como dinámica y propositiva, en tanto logró reestablecer redes de cooperación y planificación estratégica con participación multisectorial.

4.3.6. Capacidad relacional- vinculación con agencias y gobierno nivel provincial y nacional

El análisis de la vinculación del gobierno local de Córdoba con los niveles provincial y nacional, particularmente en relación con las políticas y herramientas de participación

⁹⁹ Entre las características del Gran Córdoba se destaca una baja densidad poblacional, que resulta en una extensión que ocupa un radio de aproximadamente 50 km desde el centro, abarcando 46 municipalidades y aproximadamente 1.8 millones de habitantes. El área funcional urbana es aún más grande, ya que existen personas que se desplazan a la ciudad a trabajar desde hasta unos 100 kilómetros (OCDE, 2016).

internacional, revela elementos distintivos que enriquecen la comprensión del proceso de internacionalización subnacional.

Los datos relevados indican que existió una comunicación habitual y sostenida entre el municipio y la Cancillería argentina, principalmente mediante informes alineados con los lineamientos nacionales. Esta práctica refleja una intención de articulación formal con el nivel central, aunque en términos de colaboración efectiva, los resultados fueron limitados.

En lo que respecta al gobierno provincial, los indicadores relacionados con articulaciones, alianzas, colaboraciones y flujos de recursos muestran una dinámica particular. A partir de 1999, el gobierno de la provincia de Córdoba asumió un rol protagónico en materia de internacionalización, lo que incidió directamente en el perfil de gestión internacional de la ciudad. Se observa una relación inversa entre ambos niveles: mientras que la gestión municipal muestra una meseta y retroceso en su actividad internacional entre 2000 y 2010, el gobierno provincial consolidó una estrategia activa, integral y sostenida de inserción internacional.

Este fenómeno debe entenderse en el marco de los ciclos políticos y las afinidades o tensiones partidarias entre los distintos niveles de gobierno. Las gestiones provinciales encabezadas por José Manuel de la Sota y Juan Schiaretti impulsaron una agenda internacional sólida, centrada en la modernización del Estado y en el fortalecimiento de sectores estratégicos como el metalmeccánico y autopartista, en estrecha vinculación con el Mercosur¹⁰⁰. En este contexto, se crearon instituciones específicas como la Agencia Pro Córdoba, que lideró las acciones internacionales del gobierno provincial y consolidó su papel dentro de la Región Centro (Sánchez y Trebucq, 2023).

Si bien la ciudad de Córdoba cuenta con fortalezas estructurales —como su estatus de capital provincial y su autonomía municipal desde 1995—, el nivel de institucionalización de su política internacional fue, durante largo tiempo, intermitente y de escaso desarrollo en comparación con el dinamismo del gobierno provincial. Esto se evidenció especialmente en la falta de herramientas específicas orientadas al fomento del comercio exterior desde el ámbito municipal, funciones que fueron absorbidas por el nivel provincial.

Esta situación permite caracterizar la dimensión relacional del gobierno local con el nivel provincial como una variable estratégica, pero altamente dependiente de los ciclos

¹⁰⁰ En base a entrevista a Lic. Marianacci (2021) y a Mg. Fernández (2023).

políticos y del alineamiento partidario. Las discontinuidades en la gestión internacional de la ciudad de Córdoba se explican, en buena medida, por los recambios políticos y por una débil institucionalización de políticas internacionales a nivel local, lo que provocó un perfil fragmentado, sectorizado y dependiente de liderazgos coyunturales.

5. CAPÍTULO V ANÁLISIS EN PERSPECTIVA COMPARADA DE LOS CASOS

El análisis de los recorridos de internacionalización de ciudades en perspectiva comparada aporta elementos significativos para comprender los factores que favorecen o limitan la sostenibilidad de la política internacional subnacional en contextos latinoamericanos.

La información relevada y sistematizada permite dar sustento para la identificación de similitudes y diferencias entre los casos empíricos estudiados. A su vez habilita la identificación de particularidades en los procesos, dinámicas e interacciones de un fenómeno complejo y multidimensional como lo es la internacionalización de ciudades.

Este capítulo tiene por objetivo desarrollar un análisis en perspectiva comparada de dos categorías centrales —cada una con sus respectivas dimensiones— que condensan la totalidad de los datos relevados en los casos. Por un lado, se analiza el *nivel de internacionalización alcanzado* por cada ciudad, según lo trabajado en el Capítulo 3 de esta tesis, que incluye la identificación y caracterización de subperíodos. Por otro lado, se contrasta esta dimensión con el análisis de los *perfiles de gestión internacional* de los gobiernos locales, desarrollado en el Capítulo 4, a partir de sus respectivas subetapas. Todo ello se encuentra sintetizado en el Cuadro N°7, el cual articula los perfiles de gestión internacional con los niveles de internacionalización logrados.

Tal como fue desarrollado en el capítulo metodológico y marco teórico, aquí se retoman los aportes de Lorenzini (2023) respecto al origen y la evolución del análisis comparado de la política exterior en América Latina, y se adopta la concepción de la comparación como dispositivo heurístico. En este trabajo, dicha perspectiva se considera pertinente para abordar en profundidad las unidades de análisis. Las políticas internacionales subnacionales requieren ser estudiadas mediante una metodología cualitativa, complementada y enriquecida con información sistematizada que permita establecer patrones, diferencias y factores explicativos.

A tal fin, se aplica la lógica de la máxima semejanza, siguiendo la propuesta metodológica de Lijphart (1975), quien sugiere seleccionar un número reducido de casos y un conjunto amplio de variables para su análisis. Esta lógica fue justificada y sistematizado en el Cuadro N°1 de esta tesis, que presentó una matriz de semejanzas entre Rosario y

Córdoba. El fundamento central del enfoque comparado adoptado en esta investigación radica en la posibilidad de comprender las especificidades de los procesos de internacionalización de las dos ciudades analizadas.

La medición del nivel de internacionalización, plasmada en el Capítulo 3, se realizó mediante operacionalización del propio índice ajustando su implementación hasta ampliar las observaciones y llegar a identificar subperíodos e indagar en la relevancia de las dimensiones en cada proceso. Complementariamente, el Capítulo 4 se abocó a la caracterización detallada de los perfiles de gestión internacional de los gobiernos locales, construyendo un conjunto de datos basado en indicadores de la variable. Se puso especial énfasis en el análisis de las *capacidades locales para la internacionalización*, explorando las dimensiones territoriales, relacionales y técnico-organizacionales que permitieron identificar subetapas distintivas.

5.1. Análisis de los perfiles de gestión internacional de los casos

El análisis de los perfiles de gestión internacional de las ciudades de Córdoba y Rosario retoma los datos e indicadores de gestión que describen las particularidades de las trayectorias diferenciadas para cada una de las ciudades. Esta información se encuentra sistematizada en la matriz de gestión internacional de las ciudades (cuadro N°5).

En ella se sintetizan referencias y caracterizaciones sobre las motivaciones, los mecanismos, la efectividad de la internacionalización en cada caso. Así como se indaga sobre las capacidades desarrolladas y la continuidad de las iniciativas de vinculación internacional en el tiempo.

Cuadro N°5 Matriz de gestión internacional de las ciudades

Gestión internacional de ciudades		
Caracterización general	Rosario	Córdoba
Indicadores observados	Perfil proactivo y sostenido con ejes tendientes al fortalecimiento de temas institucionales y políticos. Rescate de experiencias de gestión y políticas públicas.	Perfil discontinuo sensible a recambios gubernamentales, con ejes en temas institucionales y políticos y económico, productivo. Se relanza en 2011.
1- Motivaciones hacia la internacionalización	Proactividad en la búsqueda de vinculaciones políticas con ciudades y territorios con identidad política afín. Búsqueda de legitimación a la gestión local. Aprovechamiento del auge del rol de las ciudades en la globalización y del proceso de integración regional Mercosur.	Proactividad en la búsqueda de vinculaciones políticas con ciudades y territorios con identidad política afín. Búsqueda de legitimación a la gestión local. Aprovechamiento del auge del rol de las ciudades en la globalización y del proceso de integración regional Mercosur. A partir de 2011 busca repositionar a la ciudad en el mundo.
2- Modalidades, contrapartes y variedad temática de la agenda de política internac subnacional y alcance	Cooperación bilateral descentralizada con UE. Urbal I y II. Montevideo, Porto Alegre y Valparaíso con agendas cooperación institucional, desarrollo urbanístico y de gestión.	Cooperación bilateral descentralizada con UE, Barcelona y Bilbao. Temas de gestión de ciudad. Institucional y búsqueda de financiamiento.
3- Impactos/efectividad en la gestión a partir de internacionalización.	Transformaciones urbanísticas de áreas de ciudad como el frente ribereño. Aprendizajes y mejoramiento de políticas públicas.	Transformaciones urbanísticas de áreas de ciudad en conectividad. Aprendizajes y mejoramiento de políticas públicas. A partir 2011 transformaciones como parques educativos e intervenciones urbanas.
4 - Capacidad relacional- Planificación estratégica y transversalidad. Capacidad técnico-administrativa lograda	Planificación estratégica (PER-PERM) como canal de vinculación con actores territoriales. Creación de Dirección de RRII desde 1992.	Planificación estratégica (PEC) como canal de vinculación con actores territoriales. Creación de área técnica administrativa de RRII en 2011.
5 - Capacidad relacional con actores gubernamentales locales y red de tareas público-privado.	Presentación regular de informes al legislativo local (concejo deliberante) sin obstaculizaciones. Dialogo con actores locales en planificación estratégica.	Dialogo con actores locales en planificación estratégica y ADEC. Destacado rol de la universidad.
6- Capacidad relacional- vinculación con agencias y gobierno nivel provincial y nacional	Diálogo y comunicación de acciones al gobierno nacional. Alta reactividad a recambio gubernamental provincial a partir de 2008 por influencia en gestión local.	Alta reactividad a recambios gubernamentales provinciales a partir de 1999. Alto dinamismo agencia ProCórdoba en gestiones Dela Sota y Schiaretti. Diálogo y comunicación de acciones al gobierno nacional.

Fuente: Elaboración propia.

En base a la información procesada se logró caracterizar al perfil de gestión internacional de Rosario como proactivo y sostenido en el tiempo, estructurada en torno a la cooperación descentralizada y el trabajo en redes, con fuerte articulación desde la gestión pública y la planificación urbana. Esta orientación se apoyó en una institucionalización temprana de su política internacional, con equipos técnicos profesionales, capacidades

administrativas consolidadas y un aprendizaje institucional acumulado. El vínculo fluido con agencias, niveles de gobierno y actores locales fortaleció una proyección internacional alineada con una visión estratégica de ciudad que logró trascender los ciclos políticos.

En contraste, Córdoba exhibe un perfil de gestión internacional intermitente, con avances puntuales no sostenidos en el tiempo. Si bien durante la década de 1990 logró fortalecer capacidades a través de la planificación estratégica y la articulación con actores relevantes del territorio, como la ADEC y la UNC, no se logró institucionalizar una estructura técnico-administrativa estable para la gestión internacional. La falta de continuidad, unida a la ausencia de una oficina especializada y a la inestabilidad de los equipos técnicos, debilitó la proyección internacional. A su vez, la relación con el gobierno provincial operó como un factor de tensión: mientras el nivel provincial incrementó su protagonismo en la internacionalización, el nivel municipal perdió dinamismo, concentrando las capacidades de internacionalización en la provincia.

Estas trayectorias diferenciadas muestran que la sostenibilidad de las políticas internacionales subnacionales de ciudades se encuentra fuertemente ligada al grado de institucionalización, al desarrollo de capacidades técnico-administrativo, a la continuidad de las políticas públicas y a la capacidad relacional de articulación de las gestiones con el entorno territorial. Rosario logró consolidar un perfil robusto en estas dimensiones, mientras que es Córdoba no capitalizó plenamente sus fortalezas geográficas, económicas y educativas, ni logró construir vínculos internacionales estables durante buena parte del período analizado.

Los perfiles de gestión internacional en las experiencias empíricas analizadas permiten inferir que la sostenibilidad en el tiempo de las políticas internacionales subnacionales de ciudades, con algunos momentos de expansión y otros de retracción según los ciclos y etapas, no responde únicamente a factores externos o exógenos como pueden ser ciclos favorables a la internacionalización de ciudades o ampliación de fondos para cooperación internacional, incluso crisis internacionales que pueden ser más o menos coyunturales. Sino que se encuentran muy condicionada por una serie de dinámicas y procesos internos de los gobiernos locales que posibilitan la continuidad de directrices fundamentales, objetivos y estrategias de internacionalización.

La internacionalización de los casos evidencia que los factores locales son fuentes de sostenibilidad en las trayectorias de internacionalización subnacional. El grado de institucionalización de la acción internacional y el desarrollo de capacidades técnico-administrativas fueron fundamentales a fin de lograr una gestión profesionalizada y especializada de los asuntos internacionales. La continuidad de las políticas públicas más allá de los ciclos de gobierno fue un factor importante; así como también la capacidad relacional de articulación con actores del entorno territorial, tanto a nivel provincial como nacional.

En este sentido, el caso de Rosario constituyó un modelo de construcción progresiva de un perfil internacional sólido. En particular, su capacidad relacional fue decisiva y supo tejer vínculos de cooperación no solo con contrapartes internacionales —como organismos multilaterales, ciudades hermanas y agencias de cooperación—, sino también con actores clave del ámbito local y nacional, tales como universidades, organizaciones de la sociedad civil, cámaras empresariales y agencias provinciales. Esta capacidad de articulación multiactoral permitió a la ciudad construir legitimidad y proyección, anclando sus estrategias internacionales en una base territorial amplia y diversificada.

Por el contrario, Córdoba, si bien contaba con condiciones favorables —tales como su ubicación geográfica, su dinamismo económico-productivo y su prestigio y centralidad en el sistema universitario nacional—, no logró traducir plenamente dichas fortalezas en una política internacional subnacional consistente y continua. En particular, la ciudad mostró limitaciones para mantener vínculos duraderos tanto con actores internacionales -agencias de cooperación, redes y otras ciudades- como con los diversos niveles de gobierno y sectores sociales del territorio. La falta de institucionalización y los vaivenes en los recambios gubernamentales restringió su margen de maniobra y debilitó la legitimidad y continuidad de los componentes de una estrategia de internacionalización. En el caso cordobés se puede inferir que la falta de continuidad pudo deberse a una alta reactividad a recambios de elencos gobernantes en la gestión de la ciudad, lo que se tradujo en inconsistencias para desarrollar capacidades relacionales y dispositivos estables de gobernanza multiactor y multinivel. Todo lo anterior redujo la capacidad de Córdoba para sostener en el tiempo un perfil internacional activo y reconocido.

Las observaciones sobre las experiencias de Rosario y Córdoba y de sus perfiles de gestión internacional dan cuenta de la importancia de considerar factores o dinámicas de

política local en la profundización de la comprensión sobre la sostenibilidad y eficacia de las políticas internacionales subnacionales. Sumado a lo anterior, es necesario considerar los logros y avances en el despliegue de capacidades específicas para la internacionalización, que comprenden dimensiones contextuales, técnico-administrativas y las relacionales o políticas.

Esta perspectiva refuerza la idea de que la internacionalización subnacional de ciudades no constituye un proceso lineal ni espontáneo; su observación y análisis requiere considerar factores que las constituyen y que son contingentes a dinámicas políticas internas o locales que se conjugan y articulan con lo externo. Las miradas sobre esos procesos de internacionalización se deben referenciar con una amplia visión estratégica, que capte la existencia de capacidades y, en particular, que indague en indicadores que den cuenta de la sostenibilidad de la inserción internacional en el tiempo.

5.2. Correlación de los perfiles de gestión internacional con los niveles de internacionalización

Tomando como base la perspectiva comparada se observan los perfiles de gestión internacional —con sus respectivas subetapas— y los subperíodos del proceso que fueran definidos a partir del índice de nivel de internacionalización. La correlación entre ambas dimensiones se sintetiza en el Cuadro N°6, que constituye el eje estructurante del análisis que se desarrollará a continuación.

Cuadro N°6 Perfiles de gestión internacional y su correlación con los niveles de internacionalización de los casos.

Categorías	Rosario	Córdoba

Perfil de Gestión Internacional	Perfil proactivo y sostenido con ejes en temas institucionales y políticos. Rescate de experiencias de gestión y políticas públicas.	Perfil discontinuo sensible a recambios gubernamentales, con ejes en temas mixtos: institucionales-políticos y económico-productivo.
Subetapas	1995 - 2003 Auge y dinamismo 2004 - 2008 Sostenibilidad 2009 - 2015 Amesetamiento y pérdida de dinamismo por bajas en equipos técnicos.	1995- 1999 Despegue y dinamismo 2000-2010 Retracción y Baja con agenda de urgencia o emergencia en gestión local 2011 -2015 Relanzamiento y dinamización
Nivel de internacionalización logrado según Índice	Alto	Intermedio y sectorizado.
Subperíodos	1995- 2003 Nivel Alto 2004-2008 Nivel Alto 2009 -2015 Nivel Intermedio	1995- 1999 Nivel Alto 2000-2010 Nivel Bajo 2011 -2015 Nivel Intermedio

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro precedente muestra que Rosario desplegó un perfil de gestión internacional proactivo, destacándose por la temprana institucionalización de una estructura técnico-administrativa dedicada a las relaciones internacionales, y por la articulación de una visión estratégica de ciudad que integró lo internacional como una política pública y sostenida en el tiempo y con aceptable transversalidad. Su sostenibilidad se observó incluso en contextos adversos, como la crisis de 2001, gracias a la profesionalización de los equipos, la participación en redes de ciudades y al cumplimiento de compromisos internacionales.

La trayectoria de Rosario evidencia una articulación virtuosa entre capacidades contextuales, relacionales y técnico-administrativas. Fue respaldada por un entorno político relativamente estable en cuanto a los recambios de gobierno —con predominio del Partido Socialista— y una apuesta consistente por la cooperación descentralizada y al trabajo en redes de ciudades.

Córdoba, por el contrario, presentó un perfil de gestión internacional intermitente y fragmentado, que no logró institucionalizar de manera temprana ni sostenida una estructura específica dedicada a la internacionalización. Si bien durante los años noventa, bajo la gestión de Rubén Martí, la ciudad desplegó herramientas significativas apoyadas en PEC y en alianzas público-privadas como ADEC, esta etapa no logró traducirse en una política sostenida en el tiempo. La discontinuidad se acentuó entre 1999 y 2011, como consecuencia de los recambios políticos locales, las crisis institucionales y presupuestarias y la falta de institucionalización (ausencia de una dirección de relaciones internacionales dentro del municipio). Durante este período, las iniciativas internacionales se limitaron a actos protocolares, perdiendo incidencia estratégica. Recién a partir de la gestión de Ramón Mestre (2011–2015) se revitalizó el perfil internacional, con la creación de una dependencia específica y la reactivación de la participación en redes como Mercociudades y Metrópolis.

Un punto de contraste clave entre ambos casos es la dimensión relacional del gobierno local con otros niveles del Estado. En Rosario, a pesar de algunas tensiones con el gobierno provincial, se logró sostener una estrategia autónoma y persistente. En Córdoba, en cambio, la estrategia de internacionalización fue en buena medida absorbida por el gobierno provincial, que desplegó una agenda internacional activa desde 1999 —especialmente en comercio exterior y vínculos con el Mercosur—, lo cual restó protagonismo al municipio.

Tomando en cuenta las capacidades locales para la internacionalización, Rosario logró desarrollar de forma integral las dimensiones técnico-administrativas, relacionales y territoriales. Córdoba, por su parte, mostró fortalezas en el plano territorial y cierto dinamismo relacional en momentos puntuales, pero no logró construir capacidades institucionales de manera sostenida.

La perspectiva comparada pone de manifiesto que una gestión internacional local efectiva depende en gran medida de la institucionalización de las capacidades técnico-organizativas que permiten sostener las políticas más allá de los ciclos electorales, consolidar equipos técnicos estables y articular estratégicamente los vínculos internacionales con los objetivos locales.

En este plano las diferencias entre ambos casos son notables. Córdoba, evidenció un recorrido más errático, condicionado por recambios y dinámicas políticas internas y una débil capacidad técnico-administrativas en materia internacional. Si bien durante los años noventa

no se creó una estructura específica de relaciones internacionales dentro del organigrama municipal. Las iniciativas internacionales fueron gestionadas directamente por el intendente y su entorno más cercano. Recién a partir de 2011 se conformaron equipos técnicos especializados y se institucionalizó un área específica.

Rosario, por el contrario, contó desde un inicio con una dependencia dedicada a relaciones internacionales, lo que le permitió consolidar equipos profesionales y otorgar estabilidad a la política internacional. La planificación estratégica incorporó ejes internacionales definidos, lo cual fortaleció la capacidad relacional del gobierno local y promovió alianzas público-privadas que legitimaron sus herramientas de internacionalización.

A pesar de estas diferencias, ambas ciudades comparten como motivación hacia la internacionalización el intento de reflejar las especificidades socioculturales y productivas del territorio en el contexto internacional. En un contexto donde las ciudades adquirieron mayor protagonismo en la escena internacional, el posicionamiento externo buscó propiciar el intercambio de experiencias para abordar problemáticas comunes, con un fuerte énfasis en el trabajo en red y los acuerdos de cooperación descentralizada. Los vínculos con organismos internacionales y la cooperación bilateral se orientaron, en ambos casos, a la transformación urbana; aunque en Córdoba se sumó el componente de búsqueda y gestión de financiamiento con organismos internacionales.

Se observan diferencias en los ejes y contenidos de los perfiles de gestión internacional, ambas ciudades presentan diferencias significativas en sus lineamientos estratégicos. El perfil de Rosario priorizó el fortalecimiento institucional y político como pilares de su estrategia paradiplomática. En este marco, se destacó la jerarquización del área en su vinculación con los ejecutivos municipales, así como el intercambio de aprendizajes con otras ciudades para promover transformaciones en áreas clave de la gestión pública, como planificación, urbanismo y salud. La modalidad predominante fue la cooperación descentralizada.

En contraste, el perfil de Córdoba puede caracterizarse como mixto, combinando objetivos políticos con fines económicos. Aunque se reconoce el eje institucional como orientador de las acciones internacionales, se suma un componente económico distintivo, reflejado en la búsqueda de financiamiento externo en proyectos de transformación de la

infraestructura urbana. Este enfoque orientó acciones como coordinación de gestiones para la obtención de financiamiento externo (BID, UE) para obras y proyectos urbanos. La combinación de herramientas institucionales y económicas otorgó a la ciudad un lugar particular en el escenario paradiplomático argentino. En cuanto a los resultados, Córdoba mostró durante los años noventa una gestión internacional proactiva y pragmática, centrada en la búsqueda de financiamiento para obras de infraestructura urbana y el fomento de alianzas público-privadas. A partir de 2011, la ciudad intentó reposicionarse en el escenario internacional mediante la participación en redes y el fortalecimiento institucional.

Ambos casos permiten identificar resultados y logros de la internacionalización que pueden analizarse desde la categoría de *actorness*, en particular en lo que refiere a su dimensión de efectividad. Las iniciativas de cooperación internacional de Rosario y Córdoba se orientaron a promover el aprendizaje, la transformación de políticas públicas y la promoción de vinculaciones y alto perfil en la inserción en redes de ciudades, aunque con énfasis diferenciados según el período.

Rosario logró consolidar prestigio político e institucional, construyó vínculos duraderos y configuró un perfil diferenciado a nivel nacional y regional. La experiencia acumulada en proyectos de CID con la UE fortaleció equipos técnicos especializados, y permitió la ejecución de intervenciones urbanas emblemáticas, como la transformación del frente ribereño del Paraná. En Córdoba, los principales logros se vinculan a la gestión de solicitudes de financiamiento internacional y también a proyectos de CID que sostuvieron la modernización de la gestión urbana. Sin embargo, el impacto fue limitado debido a la interrupción de procesos que lograron consolidarse en una política internacional sostenida en el tiempo.

La articulación política y la coordinación entre niveles de gobierno, es decir las relaciones multiescalares, también condicionaron las trayectorias. En Rosario, el recambio gubernamental a nivel provincial en 2008 afectó negativamente la estructura técnico-administrativa de relaciones internacionales, generando una pérdida de continuidad en equipos técnicos y una desaceleración del dinamismo previamente alcanzado.

En Córdoba, el recambio de gestión a nivel provincial en 1999 tuvo un efecto inverso: mientras la ciudad experimentaba un retroceso en su internacionalización; marcado por la falta de continuidad, debilitamiento institucional y priorización de agendas de emergencia;

la provincia asumía un protagonismo creciente en el escenario internacional. La creación de la agencia ProCórdoba y la proyección activa en el Mercosur evidenciaron un desplazamiento de las acciones de internacionalización hacia el nivel provincial, que, en cierto modo, absorbió funciones y capacidades que no fueron consolidadas a nivel municipal. Recién en 2011 se reactivó una estrategia internacional municipal centrada en cooperación bilateral y participación en redes.

Estas divergencias muestran cómo las relaciones intergubernamentales, lejos de ser neutrales, pueden fortalecer o debilitar los perfiles de gestión internacional subnacional, dependiendo de la articulación política y la coordinación multiescalar entre niveles de gobierno.

La aplicación de la perspectiva comparada al análisis del nivel de internacionalización alcanzado por cada ciudad permitió identificar una correlación significativa con las características específicas de sus respectivos perfiles de gestión internacional. En efecto, el grado de proyección externa logrado por Rosario y Córdoba aparece estrechamente vinculado a las capacidades organizativas y enfoques estratégicos que cada municipio desarrolló en el marco de sus políticas internacionales. Esta relación confirma que los resultados en términos de internacionalización subnacional no dependen exclusivamente de factores externos, sino que están muy relacionados con la gestión local y por las dinámicas políticas del territorio.

El análisis integrado de las gestiones internacionales locales y de los niveles de internacionalización alcanzados habilitó una lectura que vincula de manera estrecha la política internacional subnacional con las dinámicas propias de la gestión local. Al mismo tiempo, posibilitó avanzar desde un enfoque meramente descriptivo hacia un abordaje analítico, aportando mayor complejidad y profundidad al estudio comparativo favoreciendo una comprensión más integral de los procesos de internacionalización de ciudades latinoamericanas.

Desde esta perspectiva, el caso de Rosario configura una experiencia de gestión internacional proactiva y sostenida entre 1995 y 2008, incluso durante contextos críticos como la crisis de 2001. Si bien a partir de 2009 se observa una tendencia hacia el amesetamiento, atribuible tanto a factores externos —como la crisis financiera global— como internos —como la fragmentación de equipos técnicos por cambios en el gobierno provincial—. En dicho intervalo la ciudad mantuvo un perfil internacional alto, tuvo

continuidad en la participación en redes y foros internacionales, con una agenda de temas vinculada a la planificación territorial, la gestión pública y el fortalecimiento institucional.

En contraste, la trayectoria de Córdoba se caracterizó por una marcada discontinuidad. Tras una etapa inicial de dinamismo impulsada por la planificación estratégica entre 1995 y 1999, el intervalo comprendido entre 1999 y 2011 estuvo signado por una retracción en su proyección internacional, condicionada por crisis económicas y recambios políticos locales que interrumpieron la sostenibilidad de las políticas. Recién a partir de 2011 se advierte una reactivación parcial, centrada en la reconstrucción de capacidades institucionales y la reinserción en redes de cooperación, aunque sin alcanzar un nivel de consolidación comparable al caso rosarino.

Los datos sistematizados a partir del índice de internacionalización permitió corroborar la divergencia en los niveles de internacionalización alcanzados por ambas ciudades. Mientras Rosario logró sostener un nivel alto a lo largo de todo el período analizado, Córdoba evidenció un nivel intermedio, caracterizado por fuertes altibajos y una notable sectorialización de las iniciativas. En el caso cordobés, pueden identificarse tres momentos diferenciados: una fase inicial de dinamismo, seguida por un período prolongado de retracción y debilitamiento del perfil internacional, y una etapa posterior de reactivación parcial centrada en la reconstrucción de capacidades institucionales. Rosario, por su parte, también exhibe tres momentos en su trayectoria: dos etapas marcadas por un alto grado de activación y proyección internacional, seguidas por una fase de menor intensidad relativa, aunque sin perder continuidad en su proyección externa. Esta comparación evidencia diferencias no solo en la intensidad y regularidad de las acciones, sino también en la capacidad de cada ciudad para sostener su inserción internacional en contextos cambiantes.

Vale la pena señalar que la aplicación de la perspectiva comparada sobre los niveles de internacionalización alcanzados por ambas ciudades, en relación con sus perfiles de gestión internacional profundiza en el análisis de las diferencias observadas en términos de intensidad, continuidad, enfoque y resultados. A su vez, posibilita identificar con mayor precisión los factores que favorecieron o limitaron el desarrollo de dichas políticas, tales como las capacidades estatales disponibles, el contexto político-institucional y las estrategias asumidas por los gobiernos locales.

La comparación de estas trayectorias permite sostener que Rosario presenta una gestión internacional más estable y sostenida, apoyada en la institucionalización de sus capacidades técnico-administrativas y relacionales. Su visión estratégica favoreció una internacionalización persistente, coherente y articulada con los procesos de gestión local. Córdoba, en cambio, muestra una dinámica más errática, con avances iniciales significativos que no lograron institucionalizarse, seguidos de una etapa prolongada de retracción y un posterior intento de reconstrucción de capacidades. Esta discontinuidad tuvo efectos directos sobre la sostenibilidad de sus políticas internacionales subnacionales.

Finalmente, las trayectorias diferenciadas de Rosario y Córdoba reflejan que existen factores o condiciones contextuales y territoriales específicos que dan cuenta del modo en que cada ciudad construyó, sostuvo o perdió capacidades estatales para la inserción internacional. El grado de desarrollo y articulación de dichas capacidades, junto con el tipo de liderazgo político, la continuidad de lineamientos político-institucionales y la existencia de estructuras estables y profesionalizadas, emergen como variables clave para explicar los distintos niveles de internacionalización alcanzados. Asimismo, se advierte que los factores contextuales y relacionales —tanto locales o internos como intergubernamentales— influyen decisivamente en la orientación, profundidad y sostenibilidad de las estrategias internacionales subnacionales.

6. CAPÍTULO VI CONCLUSIONES

El fenómeno de la internacionalización subnacional de ciudades ha cobrado creciente relevancia en el campo de las Relaciones Internacionales. En este contexto, la ciudad ha sido

reconocida desde hace varias décadas como un actor internacional con una capacidad de influencia intermedia en la gobernanza global. Su papel se ha consolidado como promotor de espacios de interacción y cooperación, tanto en diversos regímenes internacionales como en múltiples escalas y territorios a nivel global.

La tesis propuso generar conocimiento riguroso y confiable sobre los procesos de internacionalización de dos grandes ciudades argentinas —Rosario y Córdoba—, ambas con trayectoria económica y peso político significativo en el escenario nacional. El período de análisis abarcó desde mediados de la década de 1990 hasta la segunda década del siglo XXI. El interrogante central de la investigación consistió en identificar, desde una perspectiva comparada, la incidencia de los factores coadyuvantes que explican las variaciones en las dinámicas de internacionalización de ambas ciudades entre 1995 y 2015.

El diseño metodológico adoptado en esta tesis fue de carácter descriptivo y correlacional. La estrategia de abordaje combinó un enfoque cualitativo; centrado en el análisis de fuentes documentales y la implementación de entrevistas; con la incorporación de datos cuantitativos y estadísticos. La investigación aplicó una perspectiva comparada como herramienta heurística que profundizó el estudio de las unidades de análisis: las políticas internacionales subnacionales desarrolladas por Rosario y Córdoba.

La elección del enfoque comparado por máxima semejanza se justificó a través de la información sistematizada en la matriz de semejanzas. La misma subrayó las similitudes de los casos, que son los elementos compartidos en términos territoriales, urbanísticos, socioeconómicos e institucionales. Ambas ciudades desplegaron iniciativas de planificación estratégica y mostraron perfiles activos en la internacionalización desde mediados de los años '90, aunque se observaron variaciones en las dinámicas de internacionalización de los casos.

El análisis de la política internacional subnacional en los casos estudiados se sustentó en un marco teórico de carácter mixto o ecléctico, construido a partir de la articulación de diversas perspectivas conceptuales. Esta particularidad de mixtura teórica permitió abordar con mayor profundidad los alcances, potencialidades e implicancias de la proyección internacional de los gobiernos locales, que es un proceso social complejo y multidimensional.

La categoría central de la tesis fue *la política internacional subnacional*, que funcionó como eje conceptual a partir del cual se estudiaron las unidades de análisis y se abordaron los casos empíricos. Si bien esta categoría orientó transversalmente toda la

investigación, tuvo una aplicación particular en la medición de los niveles de internacionalización alcanzados por cada ciudad. Para ello, se utilizó como herramienta el *índice de participación internacional*, el cual permitió distinguir niveles y variaciones en las mediciones de las trayectorias alcanzadas por Rosario y Córdoba durante el período bajo estudio. La medición de los niveles de internacionalización mostró diversidad de fases como inicio, expansión, consolidación, estancamiento, retroceso o relanzamiento, según el comportamiento de los indicadores correspondientes a las tres dimensiones que componen el índice. Rosario presentó un proceso de internacionalización alto y sostenido en cambio Córdoba mostró un nivel intermedio y con altibajos, caracterizada por fases alternadas de avances y retrocesos.

A su vez, el trabajo empírico con los casos seleccionados requirió una adaptación metodológica del índice posibilitando la profundización de las mediciones. La identificación de subperíodos habilitó la construcción de una matriz de datos capaz de registrar las variaciones en las marcaciones de indicadores en cada dimensión por cada caso. Esta adaptabilidad resultó clave para captar con mayor precisión la dinámica de los procesos de internacionalización, posibilitando una periodización de los mismos.

Todo lo anterior podría considerarse como una contribución de esta tesis al fortalecimiento de los instrumentos de medición de la internacionalización subnacional de gobiernos locales en futuras investigaciones. La adaptabilidad metodológica del índice permitió una periodización más precisa, mediante la identificación de subperíodos y la observación de variaciones entre dimensiones que aporta a la caracterización más detallada de la internacionalización de ciudades.

En términos generales los hallazgos mostraron que Rosario presentó un nivel alto y sostenido de internacionalización, con una trayectoria que se puede segmentar en tres intervalos o subperíodos: 1995–2003, 2004–2008 y 2009–2015. Los dos primeros se caracterizaron por un elevado volumen de acciones y herramientas desplegadas en el plano internacional, mientras que el tercero mostró una leve pérdida de dinamismo. No obstante, la ciudad mantuvo su protagonismo mediante una activa participación en redes, foros y espacios de cooperación, con agendas centradas en la planificación urbana, el fortalecimiento institucional y la articulación público-privada.

Córdoba, en contraste, evidenció un proceso más intermitente y sectorizado, con marcadas oscilaciones que reflejaron discontinuidades en su nivel de internacionalización. También en este caso fue posible identificar tres intervalos o subperíodos: el primero 1995–1999, signado por un alto nivel de internacionalización, coincidente con su rol pionero en la planificación estratégica y la cooperación descentralizada; el segundo 2000–2010 caracterizado por un retroceso pronunciado, con bajo nivel de actividad internacional y desarticulación de iniciativas previas; y el tercero 2011–2015 en el que se advierte una etapa de reactivación, con signos de reposicionamiento internacional y esfuerzos por reinsertar a la ciudad en dinámicas de cooperación, redes y foros multilaterales.

Este comportamiento particular del nivel de internacionalización cordobés mostró un proceso excepcional. El caso de la ciudad de Córdoba se caracteriza por una trayectoria marcada por la intermitencia, con importantes altibajos y discontinuidades, que contrasta con procesos más sostenidos como el de Rosario. No obstante, en el intervalo o tramo final del recorte temporal estudiado, el trayecto mostró una fase de relanzamiento, la ciudad intentó reinsertarse en espacios de cooperación internacional a través de su participación en redes, foros y mecanismos multilaterales. Esta doble condición —una evolución oscilante seguida de un intento de reactivación— distingue a Córdoba dentro del contexto argentino y habilita nuevas líneas de análisis en el estudio comparado de la internacionalización subnacional.

La evidencia observada ayuda a explicar con mayor precisión las especificidades locales de cada proceso y sustenta la pertinencia de una perspectiva comparada. Los distintos niveles y trayectorias identificados en los casos analizados evidencian variaciones en la internacionalización subnacional. Los procesos no siguen recorridos lineales ni homogéneos, sino que se configura a partir de dinámicas diversas y contextualizadas.

El estudio de los *perfiles de gestión internacional* aportó elementos para demostrar la incidencia de los factores coadyuvantes que fueron observados tanto en los indicadores asociados al concepto de capacidades locales para la internacionalización como en categorías emergentes identificadas a partir del trabajo de campo con informantes clave. La incorporación del concepto de perfil de gestión aportó una mayor complejidad a la mirada analítica, al posibilitar una caracterización detallada de los mecanismos y recursos movilizados por cada municipio, sino también la integración de la composición de las capacidades para comprender la sostenibilidad de las estrategias internacionales.

Esta línea interpretativa fue incluida como argumento central en la hipótesis de la investigación y será retomada en los párrafos siguientes. La evidencia empírica fue considerada en el abordaje de los factores que incidieron en la configuración de perfiles específicos de gestión internacional en cada ciudad.

La hipótesis general de esta tesis sostuvo que Rosario y Córdoba desarrollaron niveles de internacionalización variados y disímiles, debido a lógicas propias de sus respectivos perfiles de gestión internacional estructurados sobre factores coadyuvantes y motivaciones diversas. A partir del proceso de medición de los niveles de internacionalización de cada caso se logró demostrar que efectivamente los niveles fueron variados. La indagación comparada sobre los perfiles de gestión internacional de cada ciudad demostró que los factores coadyuvantes que explican las variaciones en las dinámicas de internacionalización de los casos son, en su mayoría, de índole local.

Las trayectorias diferenciadas de internacionalización revelaron, por un lado, condiciones contextuales y territoriales específicas y, por otro, la capacidad de cada ciudad para construir, mantener y renovar sus capacidades estatales para la inserción internacional. Los hallazgos dieron cuenta que los factores con mayor incidencia fueron los cambios en la dinámica política doméstica y los condicionantes vinculados a la relación de cada municipio con su respectivo gobierno provincial.

La evidencia mostró que la estabilidad institucional, la continuidad de los proyectos políticos locales que se pudieron sobreponer a los recambios gubernamentales, fue un factor decisivo. Sumado a lo anterior el grado de institucionalización de la acción internacional, con la creación de dependencias administrativas y la conformación de equipos técnicos y profesionales también se destacó en el estudio. Y por último la capacidad de articulación multiescalar con otros niveles de gobierno son factores que influyeron como elementos clave para explicar las diferencias observadas entre ambos casos.

La primera sub hipótesis sostuvo que para el caso de Rosario el nivel de internacionalización alcanzado entre 1995-2015 fue muy alto con presencia de distintas intensidades. Los factores destacados de dicha continuidad se debieron a un proyecto político local, que incluyó entre sus prioridades la planificación y la construcción de capacidades estatales y el fortaleciendo una identidad diferenciada de ciudad con presencia internacional. La hipótesis fue testada a lo largo de la investigación, probando que el proceso de

internacionalización rosarina se acompañó con la consolidación de una identidad diferenciada de ciudad con proyección internacional, apoyada en la participación en redes de ciudades y la vinculación con actores territoriales claves a través de la cooperación descentralizada.

Entre los hallazgos destacados de la investigación, al momento de segmentar los periodos y realizar las mediciones sobre el nivel de internacionalización, para el trabajo de campo del caso Rosario se observó que a partir del año 2008 el factor de recambios gubernamentales a nivel del gobierno provincial fue una variable que afectó la constitución de equipos técnicos profesionales de la ciudad. Esto impactó en el dinamismo y en las líneas de trabajo de la gestión, que derivaron en un amesetamiento de la dinámica internacional en los últimos cinco años del período observado.

En base a los hallazgos sistematizados en esta tesis, puede sostenerse que la trayectoria internacional de Rosario estuvo estrechamente ligada a la institucionalización temprana de la acción internacional y a la conformación de capacidades técnico-administrativas específicas sumado a lo anterior se destacan la continuidad de la prioridad del eje internacional en las gestiones gubernamentales locales. Estos factores no solo facilitaron un desempeño sostenido en el plano internacional, sino que también permitieron la acumulación de aprendizajes institucionales, la adaptación a nuevos escenarios y la preservación de una agenda internacional relativamente coherente.

La segunda sub hipótesis referida al caso de ciudad de Córdoba sostenía que el nivel de internacionalización fue intermedio y sectorizado. Si bien la ciudad había sido pionera en la internacionalización en el país entre 1995-1999, mostró importantes discontinuidades en cuanto a su intensidad y alcance. La baja en su nivel de internacionalización entre el 2000-2011 se debió a altibajos en la vinculación y articulación política con el gobierno provincial, lo que influyó en un escaso desarrollo de capacidades estatales organizacionales y relacionales para la acción externa de la ciudad.

Los hallazgos empíricos de la investigación permitieron testear que el perfil de internacionalización de Córdoba fue débil en cuanto al nivel de institucionalización (ausencia de creación de dependencias específicas en RRII), así como discontinuo en la jerarquización de lo internacional en la agenda local y tuvo una limitada articulación multiescalar o articulación con gobierno provincial. Todo ello se tradujo en una ausencia de capacidades

técnicas y administrativas estables que impidieron consolidar una estrategia de proyección internacional sostenida en el tiempo. Aunque Córdoba mostró un perfil internacional proactivo en los años 90, que se apoyó principalmente en motivaciones sostenidas por el liderazgo personal del ejecutivo municipal; esto fue fácilmente revertido al momento del recambio gubernamental. Y todo lo anterior impactó negativamente en la continuidad de los niveles de internacionalización.

Los factores políticos nacionales como la crisis de 2001 y los cambios en los elencos gobernantes modificaron las prioridades de agenda y afectaron negativamente la internacionalización local. Lo que hizo que el caso de Córdoba mostrara pronunciadas discontinuidades. Por otro lado, en paralelo se observó que el gobierno provincial dio inicio una estrategia internacional constante, impulsada por organismos como la Agencia Pro Córdoba, con participación en el Mercosur y en la Región Centro. En suma, el escaso desarrollo de una institucionalidad que se agudiza con recambios gubernamentales y políticos; sumado a altibajos en la vinculación con el gobierno provincial son los hallazgos que explican la trayectoria oscilante de la ciudad en materia de internacionalización.

El análisis en profundidad de la internacionalización en los casos abordados en el Capítulo 4 estuvo guiado por el concepto de *gestión internacional* a través de la categoría de *capacidades locales para la internacionalización*. Este enfoque se operacionalizó en tres dimensiones: territorial, relacional y técnico-administrativa. Cada una de estas dimensiones incluyó subdimensiones específicas que permitieron captar con mayor precisión las capacidades involucradas. La presencia o ausencia de indicadores en dichas subdimensiones proporcionó sustento empírico para explicar las variaciones en los perfiles de gestión internacional de las ciudades.

La caracterización del contenido de los perfiles de gestión internacional de cada caso se estructuró a partir de una serie de indicadores clave. Estos fueron construidos sobre categorías conceptuales y datos empíricos resultados del trabajo de campo. Se consideraron, en primer lugar, las motivaciones para la internacionalización de cada gobierno local, en función de las capacidades estatales y del contexto territorial —incluyendo la estructura económica, la conectividad y la autonomía normativa—, así como los mecanismos concretos de implementación de la política internacional, tales como las modalidades adoptadas, las contrapartes involucradas y los contenidos temáticos abordados.

Otro indicador observado fue la capacidad relacional, como capacidad de diálogo político, construcción de consensos y los mecanismos de concertación interactoral. El impacto y la efectividad de la gestión se analizaron a partir del enfoque de *actorness*, con lo que se indagó en los logros alcanzados por cada gestión local a partir de su internacionalización. En cuanto al estudio de las capacidades locales, en su dimensión relacional, se tomó en cuenta el estudio de la planificación estratégica y el grado de transversalidad logrado.

Por su parte, la dimensión técnico-administrativa incluyó la búsqueda de indicadores en las estructuras organizativas, los recursos humanos y la formación del personal implicado en la coordinación de políticas internacionales.

Finalmente, se examinó la articulación multinivel y el vínculo con niveles superiores de gobierno, atendiendo al tipo de relación establecida con los gobiernos provinciales, las agencias provinciales y nacionales relacionadas con la internacionalización, considerando el grado de cooperación o conflicto en las interacciones.

El análisis en perspectiva comparada de los perfiles de gestión internacional de Rosario y Córdoba permitió identificar los componentes diferenciales de la estrategia en cuanto a los recursos y mecanismos empleados, así como las capacidades desarrolladas para la internacionalización. Los hallazgos de la tesis evidencian que, por un lado, Rosario implementó una estrategia proactiva y sostenida, articulada principalmente en torno a la cooperación descentralizada y el trabajo en redes. Su gestión internacional se articuló estrechamente con la planificación urbana y la formulación de políticas públicas que permitió consolidar una agenda internacional coherente con una visión estratégica de ciudad. Esta orientación se mantuvo gracias a la institucionalización temprana de su acción internacional; la conformación de equipos técnicos profesionales; el fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas y la acumulación de aprendizajes institucionales. En el plano relacional, el vínculo fluido con agencias de cooperación, niveles de gobierno y actores locales fue un factor coadyuvante positivo en la proyección internacional que logró trascender los cambios de gestión política.

Los datos empíricos obtenidos indican que Córdoba exhibió un perfil de gestión internacional marcada por discontinuidades y una alta sensibilidad a los recambios gubernamentales, manifestando avances puntuales que no lograron consolidarse ni

mantenerse a lo largo del tiempo. Durante la década de 1990, la ciudad fortaleció ciertas capacidades a través de experiencias de planificación estratégica y vínculos con actores clave del territorio, como la ADEC y la UNC. Sin embargo, no logró institucionalizar una estructura técnico-administrativa estable ni conformar equipos técnicos permanentes. La ausencia de una oficina especializada, la inestabilidad de los equipos de trabajo y la falta de continuidad en las políticas debilitaron su proyección internacional. Asimismo, la relación con el gobierno provincial actuó como un factor de tensión: mientras la provincia incrementaba su protagonismo en materia de internacionalización, el gobierno municipal perdió dinamismo, desplazando capacidades hacia el nivel provincial.

La información sistematizada de los perfiles de gestión internacional de Rosario y Córdoba mostró que la sostenibilidad y efectividad de sus políticas estuvo ligada a factores de índole local, con una influencia limitada del contexto externo. Los datos dieron cuenta que la continuidad de estas políticas dependió del grado de institucionalización de la acción internacional, del desarrollo de capacidades técnico-administrativas especializadas, la persistencia de las políticas públicas más allá de los ciclos de gobierno y la capacidad relacional para articular con el entorno territorial y con los distintos niveles de gobierno.

Esta perspectiva contribuye a la afirmación de que la internacionalización subnacional no responde únicamente a contextos externos o sistémicos favorables y con oportunidades de cooperación internacional o un entorno de estabilidad regional y global. Por el contrario, se configura como una construcción institucional y política compleja, que requiere una visión estratégica orientada al fortalecimiento progresivo de las capacidades estatales para la internacionalización. La evidencia de la tesis permite afirmar que las dimensiones relacional y técnico-administrativa de las capacidades locales para la internacionalización resultan esenciales para dotar de sostenibilidad a los procesos en el mediano y largo plazo en ciudades.

En este sentido, las trayectorias analizadas ponen de relieve que la profesionalización de la gestión internacional, junto con el desarrollo de capacidades técnico-organizativas y relacionales —particularmente aquellas que suponen articulación multiescalar e intergubernamental—, constituyen condiciones fundamentales para asegurar coherencia, eficacia en las estrategias de inserción internacional de los gobiernos municipales.

También pueden orientarse a la afirmación que la experiencia de las ciudades analizadas y sus trayectorias diferenciales de internacionalización son profundamente contextuales, dinámicas y condicionadas por variables políticas, económicas e institucionales de carácter local que interactúan de manera no lineal.

El estudio de los perfiles de gestión internacional se sustentó en una mirada analítica que combinó, por un lado, el examen de indicadores vinculados al concepto de capacidades locales para la internacionalización y, por otro, la identificación de categorías emergentes a partir del trabajo de campo realizado con informantes clave. Esta aproximación metodológica permitió una caracterización detallada de los mecanismos y recursos movilizados por cada municipio y facilitó la integración de información valiosa y novedosa como un componente central para comprender la sostenibilidad de las estrategias de internacionalización desarrolladas por Rosario y Córdoba.

Es destacable la relevancia que adquirieron en la investigación los hallazgos de dimensiones clave emergentes del trabajo de campo. En este sentido, resultaron particularmente significativos el impacto de los recambios gubernamentales, la articulación multiescalar entre niveles de gobierno y el rol del liderazgo local en la sostenibilidad de las políticas y agendas internacionales de ciudades. Estos indicadores o variables pueden ser considerados como factores coadyuvantes en los procesos de internacionalización subnacional.

Las dimensiones emergentes contribuyeron a una comprensión con mayor profundidad de las condiciones político-institucionales que inciden en la continuidad, efectividad y proyección de las estrategias de inserción internacional de cada caso.

Estas dimensiones, surgidas de la observación de los casos empíricos, no solo desafían y enriquecen los marcos analíticos existentes, sino que también constituyen aportes significativos para revisar y ampliar los enfoques tradicionales sobre la internacionalización subnacional, desde una perspectiva más inductiva y situada.

A modo de integración de elementos teóricos con hallazgos de esta investigación se retoma en esta argumentación el enfoque de Soldatos (1990), quien distingue tres niveles explicativos del fenómeno de la paradiplomacia: las causas locales, las causas domésticas federales y las causas externas. Esta perspectiva permitió ordenar analíticamente los factores coadyuvantes identificados en los casos estudiados, subrayando el peso predominante de las

dinámicas locales. En este marco, el análisis de las causas domésticas locales desarrollado por Matsumoto (2011) en un estudio sobre la paradiplomacia en Brasil, en el cual ajusta el modelo de Soldatos y destacó el concepto de “segmentación objetiva”. Este concepto comprende factores como las características económicas regionales —producto bruto, inversión y capacidad exportadora—, así como aspectos geográficos —proximidad a fronteras, condición de ciudad portuaria o mediterránea— y dimensiones sociales, entre ellas el multiculturalismo, el nivel de desarrollo humano y la presencia universitaria. En los casos analizados en esta tesis, los hallazgos de los indicadores que refieren las causas locales y las causas domésticas federales cobraron particular relevancia para explicar sus trayectorias diferenciadas.

Rosario, con una economía más diversificada, una infraestructura consolidada, una ubicación geográfica estratégica —cercana a importantes vías fluviales— y una fuerte presencia universitaria, evidenció condiciones favorables que pueden ser comprendidas dentro del marco de segmentación objetiva propuesto por Matsumoto. Asimismo, su perfil institucional y político favoreció la continuidad y consolidación de su estrategia de política internacional. Por su parte, Córdoba, si bien contó con fortalezas en lo económico, cultural y universitario que se reflejaron en su perfil de gestión, atravesó ciclos de mayor inestabilidad política e institucional, lo que se manifestó en una dinámica oscilante, con etapas de retroceso y reactivación en su proceso de internacionalización.

De este modo, se puede sostener que las especificidades territoriales, económicas y sociales de cada ciudad, en articulación con sus particularidades político-institucionales, contribuyen a configurar perfiles distintivos en los procesos de internacionalización. Esto, a su vez, permite la comprensión de los factores coadyuvantes que explican las diferencias observadas en sus trayectorias de internacionalización subnacional.

Esta perspectiva refuerza la importancia de considerar las causas locales y cómo se articula con lo externo en el análisis de las trayectorias internacionales subnacionales. La internacionalización subnacional de Rosario y Córdoba estuvo vinculada a sus respectivos perfiles de gestión internacional, lo que evidencia que este proceso no está determinado exclusivamente por factores o causas externas. Por el contrario, la evidencia empírica de la tesis permite afirmar que son fundamentalmente las capacidades locales para la internacionalización —particularmente las técnico-organizativas y las relacionales— las que

actúan como elementos centrales en la configuración de estrategias sostenidas. Estas capacidades, junto con decisiones políticas concretas y políticas públicas locales, constituyen la sostenibilidad de procesos de internacionalización más virtuosos, sostenibles y adaptados a los contextos específicos de cada ciudad.

El análisis comparado desarrollado en el capítulo 5, que cruza el perfil de gestión internacional de cada ciudad con el nivel alcanzado según las mediciones del índice de internacionalización demuestra que los factores coadyuvantes que explican las variaciones en las dinámicas de internacionalización de los casos son, en su mayoría, de índole local. Las trayectorias diferenciadas de internacionalización revelaron, por un lado, condiciones contextuales y territoriales específicas y, por otro, la capacidad de cada ciudad para construir, mantener y renovar sus capacidades estatales para la inserción internacional. Estas trayectorias ponen de manifiesto el impacto decisivo de causas locales y de las relaciones intergubernamentales en la configuración, duración y efectividad de sus estrategias internacionales subnacionales.

En este sentido, se refuerza la idea de que la sostenibilidad y eficacia de las políticas internacionales subnacionales no dependen exclusivamente de condiciones externas, sino que están profundamente ligadas al grado de institucionalización de la acción internacional, a la profesionalización de la gestión, a la continuidad de las políticas públicas más allá de los ciclos de gobierno, y a la capacidad de articulación relacional, tanto con actores locales como con otros niveles del Estado.

Los hallazgos de esta tesis y la perspectiva del *actorness* o capacidad de agencia que subrayó de qué modo las unidades subestatales pueden desplegar una agenda propia y con capacidad de incidir en procesos globales. En este sentido, la evaluación de los requisitos necesarios para garantizar la efectividad de la acción internacional constituyó una vía relevante para fortalecer las capacidades de agencia de las entidades subnacionales dentro del sistema internacional. Los datos relevados dieron cuenta que los resultados efectivos en los procesos de internacionalización de ambos casos dependieron, en gran medida, del fortalecimiento de capacidades locales para la internacionalización. Por un lado, la concreción de acuerdos bilaterales con agencias y organismos —particularmente con contrapartes de América Latina y Europa—, así como el uso de la cooperación descentralizada como herramienta nodal de las estrategias, generaron impactos concretos en

el territorio, promoviendo transformaciones urbanas e infraestructurales. Estos avances requirieron del desarrollo de capacidades técnico-administrativas e institucionales claves. Así como también el despliegue de capacidades relacionales, entendidas como la aptitud política para construir alianzas, acuerdos y estrategias colaborativas con actores poseedores de intereses y recursos de poder heterogéneos tanto internos como externos.

En Rosario, la cooperación bilateral descentralizada con la UE, especialmente a través de los programas URB-AL I y II, fue fundamental para consolidar equipos especializados y aprendizajes. En Córdoba, durante los años 90, la gestión internacional proactiva logró acuerdos bilaterales y multilaterales también con la UE, Barcelona y Bilbao, sustentó una agenda centrada en gestión pública, desarrollo urbanístico e infraestructura. La transformación del frente ribereño rosarino, junto con la creación de espacios culturales como el Parque de España en esa ciudad y el Centro Cultural España Córdoba, constituyen ejemplos concretos de estos procesos. A ello se suma la participación sostenida en redes de ciudades y el protagonismo en la promoción de temáticas vinculadas a la agenda de desarrollo urbano y al fortalecimiento institucional. Esta dinámica exigió que los aprendizajes adquiridos fueran capitalizados tanto por la burocracia local como por los recursos humanos involucrados. En este contexto, la conformación de equipos con perfiles profesionales adecuados y la capacitación específica en el área fueron necesarios para fortalecer la capacidad organizacional y administrativa en los gobiernos locales, imprescindible para implementar estrategias de internacionalización eficaces y sostenibles.

La investigación demuestra que, tanto en Rosario como en Córdoba, los perfiles de gestión internacional se estructuraron principalmente en torno a ejes políticos e institucionales, los cuales resultaron centrales en la configuración de sus políticas internacionales subnacionales. Esta evidencia contrasta con los enfoques predominantes en los estudios de paradiplomacia del norte global, donde se otorga primacía a las motivaciones económicas y a la lógica de competencia entre ciudades por atraer inversiones y posicionarse en los mercados internacionales. En tales aproximaciones, la internacionalización subnacional tiende a ser concebida como un espacio subordinado a las dinámicas sistémicas globales, centrado en la búsqueda de inserción en circuitos económicos transnacionales.

Sin embargo, estas aproximaciones han prestado escasa atención a otras motivaciones que resultan fundamentales para comprender los procesos de internacionalización en

contextos latinoamericanos, caracterizados por mayores desigualdades estructurales y capacidades estatales diferenciadas. En efecto, el marco teórico trabajado en la tesis dio relevancia a los objetivos de carácter político e institucional, así como de finalidades orientadas al posicionamiento cultural y simbólico, estos elementos adquieren especial relevancia al analizar la internacionalización de ciudades en América Latina, donde los gobiernos locales buscan no solo insertarse en circuitos globales, sino también consolidar agendas propias, fortalecer capacidades internas y proyectar identidades territoriales en el escenario internacional.

Frente a ello, los casos analizados en esta tesis visibilizaron agendas más complejas y multidimensionales, en las que los objetivos de carácter político, institucional y simbólico adquieren un lugar protagónico. Estos datos permiten inferir que la lógica de internacionalización para los casos estudiados estuvo anclada en condiciones y necesidades de desarrollo, propias de las realidades urbanas latinoamericanas, y orientada al fortalecimiento de las capacidades estatales locales.

También pudo mostrarse que los objetivos económicos ocuparon un lugar secundario en ambas ciudades, aunque se identificó una presencia más marcada de esta dimensión durante la etapa inicial del proceso de internacionalización en Córdoba, ligada al contexto favorable de financiamiento externo para la cooperación técnica y la transformación urbana.

A partir de 2008, el contexto global de restricciones financieras y de retracción de algunos organismos internacionales clave —como la UE y diversas agencias del sistema de Naciones Unidas—, limitó la disponibilidad y captación de recursos por parte de ciudades. Esta transformación del escenario externo dio lugar a una vuelta a formas de vinculación internacional más centradas en la participación en redes y asociaciones de ciudades. Estas modalidades estuvieron más orientadas al fortalecimiento de capacidades técnico-administrativas, la formación de equipos profesionales, intercambio de buenas prácticas y gestión en áreas como cultura, educación, inclusión social y medio ambiente.

Estos hallazgos destacan la complejidad y multidimensionalidad de las motivaciones de los gobiernos locales latinoamericanos hacia la internacionalización, y contribuyen a cuestionar las interpretaciones centradas exclusivamente en incentivos económicos.

En este sentido, se advierte que los procesos de internacionalización de ciudades latinoamericanas con peso político e institucional, como Rosario y Córdoba, no pueden ser

explicados exclusivamente desde una lógica de competencia global por inversiones o posicionamiento en mercados internacionales. Las dinámicas locales responden a condiciones situadas de desarrollo, marcadas por trayectorias históricas específicas, estructuras institucionales propias y desafíos urbanos complejos que difieren sustancialmente de los contextos del Norte Global.

En lugar de responder automáticamente a incentivos del sistema internacional, la internacionalización de estas ciudades se configuró como una estrategia compleja y ligada a los requerimientos y recursos locales. Estas estrategias se vincularon a problemáticas locales —como el desarrollo urbano sostenible, la planificación territorial, la gestión ambiental, la movilidad o la inclusión social—, y buscaron aprovechar oportunidades externas para dar respuesta a desafíos y necesidades locales.

Así, la internacionalización de ciudades no es solo reactiva a oportunidades globales, sino que se configura como una construcción política arraigada en lo local, donde las agendas se orientan a resolver demandas propias del territorio y a proyectar modelos urbanos con identidad y sentido estratégico. Por tanto, comprender la internacionalización subnacional en América Latina requiere reconocer su carácter situado, su complejidad y su anclaje en procesos de desarrollo urbano que desbordan las explicaciones centradas exclusivamente desde el orden internacional.

En este punto se retoman a los argumentos contenidos en los objetivos de la tesis que refieren a la dimensión doméstica y la dimensión externa en de los factores que pueden explicar las variaciones en las dinámicas de internacionalización de las ciudades estudiadas. Al analizar en perspectiva comparada el proceso de internacionalización de Rosario y Córdoba se consideró que dentro de la dimensión doméstica se incluyen el proyecto político-económico local, el desarrollo de capacidades estatales para la internacionalización, y las articulaciones verticales o multiescalares con los gobiernos provincial y nacional. En tanto que la dimensión externa toma las dinámicas globales, tales como crisis económicas y el entorno del sistema de cooperación internacional.

Los argumentos expuestos permiten inferir que los factores coadyuvantes que pueden explicar la diversidad de las dinámicas de internacionalización en los casos estudiados son mayoritariamente de índole local o de la dimensión doméstica. Tal como se ha desarrollado en argumentos anteriores, con un grado de influencia medio, se ubican las causas domésticas

federales, entendidas en esta tesis como las articulaciones verticales (o multiescalares) con el gobierno provincial, las cuales ejercieron un rol relevante aunque no determinante.

Finalmente, la evidencia analizada permite confirmar que la incidencia de las causas externas sobre las trayectorias de internacionalización subnacional fue limitada y actuó principalmente como un factor de contexto. Si bien las dinámicas globales, como la crisis financiera internacional de 2008, generaron ciertas restricciones —por ejemplo, en la disponibilidad de fondos para la cooperación internacional o en la participación en redes y foros de gobiernos locales—, su impacto no fue determinante. Estas condiciones externas no explicaron por sí solas las diferencias entre los casos analizados, sino que operaron como telón de fondo sobre el cual se desplegaron estrategias marcadamente condicionadas por factores políticos, institucionales y organizativos de índole local. En consecuencia, las causas externas pueden considerarse coadyuvantes de segundo orden, cuyo peso en la configuración de los perfiles de internacionalización fue menor en comparación con los factores domésticos.

Entre las proyecciones a mediano plazo se plantean algunas líneas que podrían orientar futuras investigaciones a partir de esta tesis. Una de ellas se vincula con la necesidad de mejorar los análisis de las competencias locales para la internacionalización en los estudios de internacionalización de ciudades. En especial las competencias relacionales de los gobiernos locales, puntualmente todo lo relativo a la capacidad de los ejecutivos municipales para vincularse con actores territoriales. Todo ello amerita sondeos y miradas analíticas sobre cómo comunicar, legitimar e institucionalizar herramientas de internacionalización. El liderazgo político local y la voluntad de motivar la acción internacional como parte de un proyecto de gobierno resultan elementos decisivos que es necesario abordar y problematizar en estudios futuros.

Esta tesis también generó nuevas inquietudes, como por ejemplo la de evaluar la internacionalización como una política pública integral de ciudades. Y en esa dirección que no tome solamente la dimensión técnico-administrativa sino que amplíe la problematización a una multiplicidad de dimensiones. En este sentido, se considera que la internacionalización de gobiernos locales no debería entenderse como una práctica meramente instrumental o neutral. Sino por el contrario, su comprensión se enriquecería dotándola de componentes de acción en un sentido político, atravesada por intereses, disputas de poder; que construye

estrategias que responden a contextos locales específicos; y que tome en cuenta factores domésticos y externos.

Finalmente, se espera que esta tesis contribuya tanto a la reflexión académica como al fortalecimiento de las prácticas en torno a la internacionalización subnacional en América Latina. En particular, con aportes en términos metodológicos como la adaptación del índice de internacionalización y la incorporación de categorías emergentes desde el trabajo de campo. Estas herramientas posibilitarían avances en el análisis empírico de estos procesos, aportando datos más precisos a los estudios.

A su vez, los hallazgos presentados pueden sentar bases para el desarrollo de nuevos marcos teóricos y líneas de investigación que continúen problematizando las múltiples dimensiones de la política internacional subnacional de ciudades.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarez, J. 1998 [1943]. Historia de Rosario (1689-1939). UNR Editora. Editorial Municipal de Rosario.
- Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. 2019. América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia. Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Añorve, D., Díaz Pérez, F. y Muñoz Ramírez, E. 2022. Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza. Rev. Secuencia N° 114. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México
- Aquilino, N. y Santori, T. 2011. La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela. Revista científica de UCES, 15(1), pp. 13-34.
- Ardila, M. 2024. Colombia: una paradiplomacia ignorada y sin articulación con el gobierno central. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 24 Núm. 1. ITAM. México.
- Barreto, M., 2017. La gestión internacional de las provincias argentinas. Una contribución al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento externo: el “perfil de vinculación mixto”. Rev. Enfoques. Vol. XXIX – N.º 1. pp. 25-42.
- Barrios, B., 2015. Tres momentos críticos de la Teoría Fundamentada Clásica. Revista Universitaria de Investigación, Vol.16 N° 1. Ed. Sapiens.
- Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. 2008. La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- BID. 2013. Guía metodológica Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Anexo 2.
- Bernal Meza, R. 2024. La paradiplomacia en Chile. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 24 Núm. 1. ITAM. México.
- Bednar, J. y Cuéllar M., 2024. La superpotencia fracturada. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Vol. 24 Núm. 1. ITAM. México.
- Bernal M., 2020. Córdoba y su (inacabada) modernización. En Ortega y Speranza (comps.) Universidad Libre del Ambiente 25 años. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba 1° Ed.
- Bischoff, E. 1978. Córdoba la obra de Dios y de los hombres. Gobierno de la Provincia de Córdoba.

- Boisier, S. 2004. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista Eure. Vol. XXX, N° 90., pp. 27-40, Santiago de Chile.
- Boisier, S. 2010. Un marco para la paradiplomacia desde las estrategias de desarrollo regional: el retorno del actor territorial en un nuevo escenario. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 39-82.
- Bolsa de Comercio de Córdoba, 2024. Balance de la Economía Argentina 2023-2024. Informes Económicos. Fundación Ecosur. BCC.
- Bolsa de Comercio de Rosario, 2024. Dirección de informaciones y estudios económicos. Informativo Semanal Mercados. BCR.
- Borja J. y Castells M. 1997. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. España: UNCHS-Santillana S.S. Taurus.
- Botto, M. y Scardamaglia, V. 2012. El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas en Revista Relaciones Internacionales, N° 42.
- Briones, G., 1982. Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales. México: Trillas.
- Bugna C. y Kosakoff B., 2009. El futuro de Rosario y su región. El desafío de un desarrollo económico sustentable. Documento de Proyecto. CEPAL.
- Calvento, Mariana (comp.) 2020. Relaciones internacionales y actores locales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la provincia de Buenos Aires, Tandil: CEIPIL.
- Calvento, M., 2016. Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional. 1ª ed. Tandil: CEIPIL.
- Calvento, M., Lorenzo, N. & Herrero, M. S., 2014. Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. CONfines, 10(20), pp. 35-58.
- Calvento, M. y Carcedo, F. 2016. El índice de participación internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios. En Calvento (comp.) Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires. Tandil: CEIPIL. pp. 71-97.
- Calvento, Mariana (Comp.) 2020. Relaciones internacionales y actores locales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la provincia de Buenos Aires, Tandil: CEIPIL.

Calvento, M. y Di Meglio, F. 2023. Índice de participación internacional en los municipios intermedios de la Argentina. Un abordaje comparativo. CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina, (137), CERIR, pp. 93-113.

Calvento, M. y Nicolao, J., (Comp.) 2023. Manual para la internacionalización de los gobiernos locales, una mirada desde Argentina. Ed. Teseo.

Castagna, A; Romero, L, Scagliotti, E et al. 2001. Producto bruto geográfico de Rosario y su región. Evolución 1993-1999. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía. Sextas Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario.

Cea D'Ancona, M., 1996. Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social. Madrid: Síntesis.

CEPAL, 1998 Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana, División medio ambiente y desarrollo. LC/L.1117.

Colacrai, M. y Zubezú, G., 1994. “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? CERIR Serie Documentos de Trabajo 6.

Colacrai, M. y Zubezú, G., 2004. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. En A dimensão subnacional e as relações internacionais. Editora da PUC. Unesp. Cedec. Fapesp, pp. 313-344.

Colacrai, M., 2010. El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros de Zorzal, pp. 305-328.

Colacrai, M. 2013. El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco.... Integración y Cooperación Internacional, Enero-Marzo (14), pp. 4-20.

Colacrai, M., Zalazar, A. y Aquilino, N., 2015. La participación de las ciudades en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela. En: M. Calvento (comp) Procesos y Actores en la gestión política internacional subnacional. Tandil: CEIPIL, pp. 143-175.

- Cornago, N. 2010. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En: Política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 107-134.
- Castagna A., Woelflin M., Báscolo P., Ghilardi M., 2006. Identificación de encadenamientos productivos en el AGR: Un análisis cuantitativo. 11ª Reunión Anual de la Red Pymes-MERCOSUR. Tandil.
- Dangelo y Terré, 2024. La economía de la Región Centro en la última década. Dirección de informaciones y estudios económicos. Bolsa de Comercio de Rosario. Pp. 1-6.
- Dócola, S., 2017. De una aldea sin límites al proyecto de delineación para definir una ciudad capital. Rosario 1852-1873. Anales de IAA, 47(2), pp. 161-173.
- Dominguez, R., 2020. Desafíos y dilemas de los Gobiernos locales latinoamericanos en el sistema de cooperación internacional. En Cooperación internacional, nuevos actores e instrumentos: perspectivas contemporáneas., Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Duchacek, I., 1984. The International Dimension of Subnational Self-Government. The Journal of Federalism 14. CSF Associates, Philadelphia.
- Duchacek, I., 1990. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. En: Federalism and International Relations. The role of subnational units. Oxford: Clarendon Press.
- Fernández, A.; Madoery, O.; Gaveglio, S y Angelone, P. 1997. Posicionamiento, competitividad e imagen de la ciudad de Rosario, Plan Estratégico Rosario- PER, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Fernández de Losada, A. 2019. Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (coord.). Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades. Barcelona. España Cidob. , pp. 21-32.
- Fernández de Losada, A., Galceran-Vercher M. y Vidal D'oleo, A. 2023. ¿Una Europa a contracorriente? La invisibilidad de las ciudades en las relaciones UE – CELAC. CIDOB Briefings 49.
- Fernández Wagner, R. 2008. Democracia y ciudad: procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ford, A. 2007. Incoherencias, discontinuidades y multicausalidad de las políticas participativas. Ponencia del Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires.

- García Segura, C., 1996. La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Issue 91, pp. 235-264.
- Harvey, D., 2014. Diecisiete contradicciones del capital y el fin del neoliberalismo, IAEN-Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Hernández Sampieri, R. et al., 2014. *Metodología de la Investigación*. Mac Graw Hill. 6° Edición. México.
- Hermida, R. 2020. Córdoba y su destino en la economía global. En Ortega y Speranza (Comps.) *Universidad Libre del Ambiente 25 años*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba 1° Ed.
- Hocking, B., 1999. Patrolling the "frontier": globalization, localization, and de "actorness" of non central governments. En: Aldecoa y Keating. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Routledge.
- Hernández Sampieri, R. (comp.). 2014. *Metodología de la Investigación*. Editorial. McGraw Hill. 6° edición.
- Iglesias, V. 2008. Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino en 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.
- Ippolito, D. 2019. Relaciones internacionales de gobiernos no centrales: diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina periodo 2008-2015. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Jiménez, W. 2015. Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia. *Revista Innovar*, 25(55), pp. 23- 39.
- Junqueira, G., Dantas. H. y Ribeiro de Jesús, C. 2024. Política externa como política pública: una mirada desde la paradiplomacia en Brasil. En Paikin y Olliveira Pessoa (coord.) *Las relaciones internacionales subnacionales: aproximaciones teóricas de una realidad en permanente transformación*. Centro de Estudios en Estado, Ciudadanía y Asuntos Políticos Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Juste, S. 2018. La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia de Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy, Tarija y

Tarapacá. Tesis Doctoral de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

Kincaid, J., 1990. Contituent diplomacy in federal polities and the nation-state: conflict and cooperation. En: H. Michelmann & P. Soldatos, edits. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. New York: Oxford Press University, pp. 54-75.

Lachapelle, G. y Paquin, S., 2005. *Mastering Globalization: new subnational governance and strategies*. Londres: Routledge.

Lara Pacheco, R. 2014. Una tipología para el estudio de la proyección de las ciudades en el medio internacional. En Rodríguez y Contreras Montellano (coords.) *La Construcción del Futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México*, en Memorias de Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Tuxtla.

Lara Pacheco, R., 2019. *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. México.

Lecours, A., 2002. Paradiplomacy: reflection on the foreign policy and international relations of regions. *Intenational Negotiation*, Issue 7, pp. 91-114.

Lecours, A., 2008. *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. s.l.: Netherland Institute of international relations "Clingendael".

Lemma, M. 2017. Gestión municipal y planificación urbana en Córdoba, Argentina (1983-2011), urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana. Brazilian Journal of Urban Management*. pp. 474-486.

Leva, G. 2004. *Globalización, competitividad internacional y ciudad*. Habitat Metrópolis. Universidad Nacional de Quilmes.

Lijphart, A. 1975. The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research. *Comparative Political Study* 8 (2): pp. 158-177.

Lopez, M. y Oddone, C. 2010. *La ciudad y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*. Granada: s.n.

Lorenzini, M. 2023. Política exterior en perspectiva comparada: una visión positivista sobre Argentina y Chile en Salgado Espinoza (coord.) *La política exterior de los Estados latinoamericanos: enfoques, metodologías y casos*, Cap. VII, Ed. FLACSO. Ecuador.

Luna, J. y Ballesteros, H. 2005. *Actualidad de los hermanamientos mexicanos*. Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

- Luna Pont, M. y Oddone, N. 2021. Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para visitar el concepto de actorness. *Revista Oasis*, 33, pp. 223-245.
- Maira, L., 2010. *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. 1° ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Marradi, A., Archenti, N., Piovani. 2018. *Manual de metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Madoery, O., 2008. *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín.
- Madoery, O. 2016. *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*, Ediciones UNTDF, Ushuaia.
- Madoery, O. 2020. *Espacios de la política: Cartografías, geoculturas y geopolíticas americanas*, Fundación A. Ross, Rosario.
- Manchini, N., 2024. *La paradiplomacia argentina*. *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 24 Núm. 1. ITAM. México.
- Manchini, N., (coord.) 2024. *Guía de acción internacional para gobiernos locales*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Asociación Civil Paradiplomacia.org. Editorial TIP.
- Marianacci, G. 2020. *A 25 años del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba (PEC)*. En Ortega y Speranza (comps.) *Universidad Libre del Ambiente 25 años*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba 1° Ed.
- Maracaida, P., 2017. *La marca de ciudad como un instrumento de la internacionalización de territorios. Algunas reflexiones en torno al proceso de construcción de una Marca Ciudad para Rosario (1998-2017)*. Tesina de Grado Licenciatura en RRII. Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Marx, V. 2008. *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Matsumoto, C., 2011. *As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros*. Tesis Doctoral. Instituto de Relações Internacionais. Universidad de Brasilia.
- Mesa Bedoya, J., 2019. *Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015*. Tesis Doctoral Universidad Nacional de La Plata e Instituto de Relaciones Internacionales.

- Milani, C y Ribeiro, M. 2010. Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: La elaboración del concepto de 'gestión internacional local, *Gespolitica(s)*, vol. 1, núm. 1, pp. 23-40.
- Mina, M. S. 2005. La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional. Tesis de Posgrado del Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Navós, O. (comp.) 2015. *Emprendedorismo en el siglo XXI. Los nuevos emprendedores en la Argentina*. ADERR. Editorial Dunken.
- Nicolao, J. Calvento, M. y Piersanti, A. 2022. Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, CERIR, vol. 34, pp. 24-48.
- Natalizio, M., 2007. La multicausalidad y la multidimensionalidad de la acción internacional de los actores subnacionales argentinos. El caso de la ciudad de Buenos Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires: CAEI.
- Oddone, N., Luna Pont, M.; 2019. Avances disciplinarios en las Relaciones Internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Revista RRII Escuela de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional Costa Rica. N° 92.2. Julio-Diciembre. pp. 1-31
- Oddone, N; Pizarro, L; Trebuc, F. 2017. Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia argentina de Córdoba: Diagnóstico y principales desafíos, Secretaria de Investigación, Universidad Siglo XXI, Córdoba.
- Pellicci, J. (comp.) 2013. Primer Foro Americano de ADEL: La gestión del conocimiento en el territorio, Federación Agencia para el Desarrollo Económico, Córdoba.
- Paz S. y Tkachuk C. 2004. Tiempo de City Marketing: la imagen de Rosario. Ponencia del Seminario Imago Urbis. Marketing de ciudades y desarrollo urbano. Universidad Nacional de Quilmes.
- Perez Betancur, V. 2022. Diseño de la investigación en ciencias sociales: estudios cualitativos, cuantitativos y comparativos. En Caminotti y Toppi (comps.). *Metodología de la Investigación social: caja de herramientas*, Eudeba.
- Pesuto, C. 2023. Reflexiones en torno a la paradiplomacia tras cuarenta años de democracia en Argentina. *Revista Temas y Debates*. Año 27, número especial, julio-diciembre. pp. 153-158.

- Przeworski, A., y Teune, H. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Rhi-Sausi, J. y Oddone, N. 2010. Cooperación e integración transfronteriza en el Mercosur: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. En: *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 209-258.
- Romero, M., 2004. La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. Un abordaje a partir del Programa URB-AL de la Comisión Europea. *Urbano*, vol. 7 N°.9. pp. 76-85.
- Salviolo, M., 2005. *Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires. Editorial Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Sánchez Cano, J., 2015. *Los gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*. Tesis Doctoral. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sánchez, N. y Trebuc, F., 2023. Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*. CERIR. N° 36, enero-junio 2023, pp. 7-25.
- Sánchez, S. 2013. Los relatos fundacionales de la ciudad de Rosario, Argentina. *Section d'Études hispaniques*. N° 20. Université de Montréal.
- Sartori, G. y Morlino, L. 1994. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sassen, S. 2007. *Una sociología de la globalización*. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Sassen, S. 2015. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Schiavon, J., 2010. Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México. En: *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 135-176.
- Schiavon, J., 2019. *Comparative Paradiplomacy*. Ed. Routledge, New York.
- Schiavon, J., 2024. La evolución de la paradiplomacia en México en el siglo XXI. En *Revista Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 24 Número 1, pp. 36-45.
- Scoville R. 2023. The international commitments of the fifty states. *UCLA Law Review*. 310.
- Soldatos, P. y Michelmann, H. 1990. *Federalism and International Relations. The role of subnational units*. Oxford: Clarendon Press.

- Tcach C., 2020. Pensar Córdoba en el Espejo de su Historia. En Ortega y Speranza (Comps.) Universidad Libre del Ambiente 25 años. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba 1° Ed.
- Valles, M., 1997. Técnicas cualitativas de investigación social, Cap. 4 La investigación documental. Ed. Síntesis. Madrid.
- Vanella, R; Lucca C.; Romero Pittari, J.; Steinberg, F. y Zwanenburg, M. (2001) El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina, Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción – Hábitat II (SINPA), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Vázquez-Barquero, A. y Madoery O. (comps.), 2001. Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens. Rosario.
- Vogel Conchez, X., 2015. Marca Córdoba. Impacto en las variables externas de la ciudad de Córdoba; Tesis Maestría en Comercio Internacional; Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas; Escuela de Graduados Cs Económicas.
- Vigevani, T. y Figueiredo B Prado, D., 2010. Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil. En: La política internacional subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 177-208.
- Weisstaub, L., 2013, Transformaciones de la cooperación internacional en la Argentina (1960-2010)”, en Colacrai, M. (comp.), La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas, UNR Editora.
- Wayar, N., 2015. Gobiernos Locales y Relaciones Internacionales. Ciudad de Córdoba, Revista TIP, Año 3, N° 5, noviembre.
- Zalazar, M., 2014. La internacionalización de las ciudades y la cooperación descentralizada: su relevancia como herramienta de política pública para el desarrollo local. La proyección internacional de la ciudad de Rosario 2003-2013. CERIR-UNR ed. Rosario: Tesis de Maestría en Integración y Cooperación Internacional.
- Zapata Garesché, E., 2007. Manual práctico para internacionalizar una ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1 ed. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Zidane, Z., y Castillo Villar, F., 2016. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano, Revista del CLAD Reforma y Democracia (65).

Zubelzú, G., 2008. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. Cap I 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.

Zubelzú, G. 2008. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. Cap. III 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.

8. DOCUMENTOS OFICIALES

8.1. Rosario

Municipalidad de Rosario y PNUD. 2006. Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad. Premio PNUD.

Ente de Coordinación Metropolitana [ECOM] 2015. Desarrollo productivo en el área metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial. Proyecto de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo de la UNR, Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística.

Municipalidad de Rosario. Informe de Gestión 2011-2015. Departamento ejecutivo.

Municipalidad de Rosario. Plan Estratégico Rosario. 1998. Documento final

Municipalidad de Rosario. 2008. Plan Rosario Metropolitana Estrategias.

Municipalidad de Rosario. 2018. Rosario 2030 Plan Estratégico.

Municipalidad de Rosario. 2011. Ente Turístico Rosario. Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010-2018.

Municipalidad de Rosario. 2022. Rosario Productiva. Anuario Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo.

Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. 2011. Apertura de Sesiones de período ordinario. Mensaje de intendente.

Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. 2012. Apertura de Sesiones de período ordinario. Mensaje de intendente.

Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. 2013. Apertura de Sesiones de período ordinario. Mensaje de intendente.

Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. 2014. Apertura de Sesiones de período ordinario. Mensaje de intendente.

Concejo Municipal de la ciudad de Rosario. 2015. Apertura de Sesiones de período ordinario. Mensaje de intendente.

8.2. Córdoba

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. 1995. Carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba. Ordenanza N° 6904.

Municipalidad de la Ciudad. 1996. Plan estratégico para la Ciudad (PEC).

Municipalidad de la Ciudad. 2005. Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba. Una ciudad como su gente (PECba).

ADEC. 2014. Programa de Desarrollo Territorial en el Área Metropolitana de Córdoba. Sistematización de aprendizajes. Resumen ejecutivo.

ADEC. 2019. Estudio prospectivo territorial de la ciudad de Córdoba y su área metropolitana al 2030, Estudio N°6.

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba y Universidad Nacional de Córdoba. 2008. Bases para el Plan Director de la Ciudad de Córdoba. Lineamientos y Estrategia General para el reordenamiento del Territorio. Secretaría de Desarrollo Urbano – Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Análisis del Plan de Metas. 2012. Red Ciudadana Nuestra Córdoba en cumplimiento de la ordenanza 11.942. Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

Municipalidad de la Ciudad de Córdoba. 2015. Plan de metas de gobierno municipalidad de Córdoba. Ordenanza N° 11.942 Rectificaciones y medición de indicadores.

Municipalidad de Córdoba. 2019. Dirección de Relaciones Institucionales. Memoria Institucional Córdoba al Mundo 2012-2019.

9. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ADEC: Agencia de Desarrollo de Córdoba
ADERR: Agencia de Desarrollo Región Rosario
AICE: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras
AMR: Área Rosario Metropolitana
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BRI: Franja y Ruta de la Seda
CCPE: Centro Cultural Parque de España
CCEC: Centro cultural España Córdoba
CDPU: Centro de Documentación del Programa URB-AL
CEI: Centro de Economía Internacional.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CFI: Consejo Federal de Inversiones
CGLU: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CID: Cooperación internacional descentralizada
CIDEU: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CN: Constitución Nacional
COM: Carta Orgánica Municipal
COFER: Consorcio Ferial Rosario
DRI: Dirección de Relaciones Internacionales
ECOM: Ente de cooperación metropolitana Rosario
FAL: Foro de Autoridades Locales
FC: Frente Cívico
FCCR: Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR
FIAR: Feria Internacional de la Alimentación
FIDE: Fundación para la incubación de empresas
FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones
FMCU: Federación Mundial de Ciudades Unidas
FOMIN: Fondo multilateral de inversiones
FOCEM: Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social
GIF: Grupo de Integración Fronteriza
GMC: Grupo Mercado Común del Mercosur
GNC: Gobiernos No Centrales
GTZ: Agencia de Cooperación de Alemania
ICLEI: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad
IPLAM: Instituto de Planificación Metropolitana
IPEC: Instituto Provincial de Estadísticas y Censos Gob. de la Pcia de Santa Fe
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
IRAACH: Instituto Rosarino de Amistad Argentino-China
IULA: Unión Internacional de Administradores Locales
JICA: Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
MiPYME: Micro Pequeña y Mediana Empresa

MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MUFPP: Pacto de Política Alimentaria Urbana
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIDP: Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE: Organización de cooperación al Desarrollo
OGP: Alianza para el Gobierno Abierto
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de Naciones Unidas
PEC: Plan Estratégico de Córdoba
PER: Plan Estratégico Rosario
PERM: Plan Estratégico Rosario Metropolitano
PBG: Producto Bruto Geográfico
PBI: Producto Bruto Interno
PGU: Programa de gestión urbana.
PN-FC: Frente Cívico de Córdoba
Proyecto AL-LAS: Alianza Euro-Latinoamericana de autoridades locales para la internacionalización y la cooperación descentralizada
PSP: Partido Socialista Popular
PS: Partido Socialista
PYME: Pequeña y Mediana Empresa
RRII: Relaciones Internacionales
SEPYME: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
UCR: Unión Cívica Radical
UE: Unión Europea
UIM: Unión Iberoamericana de Municipalistas
UNC: Universidad Nacional de Córdoba
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNR: Universidad Nacional de Rosario
UPC: Unión por Córdoba
URBAL: Programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea
UT: Unidades Temáticas de Mercociudades.
UTN: Universidad Tecnológica Nacional

10. ANEXO

a. Guía de Entrevista Semiestructurada

Informante clave:

Detalle y perfil del informante:

Preguntas:

1. Sabemos que ha sido funcionario en las gestiones de gobierno local de la ciudad.....
¿Podría compartir con nosotros, reconstruyendo aquellos comienzos en los '90, qué tipo acciones se dio la ciudad en el eje internacional?
2. Podría identificar alguna estrategia de relacionamiento institucional internacional que se fue gestando en la administración de la ciudad o en su ámbito de actuación? En otras palabras: ¿qué relevancia tenía el eje internacional en el plan de gobierno y qué objetivo buscó?
- 3- Puede identificar algunas de las siguientes acciones de relacionamiento internacional paradiplomático implementadas en dichos años: hermanamientos; participación en redes de ciudades (Por ej: Mercociudades, GCLU, CIDEU); iniciativas de cooperación internacional descentralizada o acciones para atraer financiamiento internacional? Cual destacaría y por qué?
4. ¿Existieron en la planificación de la ciudad iniciativas o políticas de posicionamiento internacional, como por ejemplo: promoción en el exterior (Rondas de negocios, misiones Comerciales). ¿Cómo describiría la articulación con el gobierno provincial en este aspecto?
5. ¿Cómo considera que se diseñaron las acciones internacionales en la administración de ciudad? (Por iniciativa del intendente; consulta a encuestas u opinión pública; línea programática de partido político gobernante.)
6. ¿A su criterio, cómo se produjo su implementación, cuáles fueron las principales restricciones y logros? Mencione si se pudo plasmar en una organización burocrático institucional.
7. ¿Qué relevancia tuvo la planificación estratégica local en la internacionalización? Podría ahondar en dicha experiencia teniendo en cuenta su perfil. Y como se relacionaría con la descentralización?
- 8-¿El gobierno local fue o no impulsor de vinculación de actores territoriales en redes internacionales y como enlazan con áreas de cuestiones (económicas-productivas; política-institucionales y culturales-simbólicas) con significación para el desarrollo del territorio?
9. ¿Qué cantidad y variedad de actores estuvieron involucrados en la inserción internacional con el gobierno local haciendo foco en la diversidad y posicionamiento, la naturaleza de sus relaciones, la agenda de temas y las herramientas que la sostienen?
10. Puede mencionar si hubo canales de comunicación y vinculación con la Cancillería argentina, otras entidades gubernamentales de nivel provincial y nacional y con organismos gubernamentales y no gubernamentales del extranjero para internacionalizar el gobierno local.
11. Teniendo en cuenta el perfil de gestión internacional de la ciudad, ¿como se articuló con el nivel provincial? ¿Considera que fortaleció o debilitó lo local?
12. ¿Podría mencionar qué resultados/impactos tuvieron las iniciativas de internacionalización en el territorio y lo urbano?
13. ¿Hubo algún tipo de evaluación posterior de los procesos de internacionalización? ¿Se realizó algún tipo de retroalimentación diagnóstico, estrategias de ajuste, planificación de nuevas acciones, nueva implementación?

14. ¿Podría identificar fases, o subperíodos en el recorrido de internacionalización de la ciudad teniendo en cuenta las variaciones de gestiones de gobierno?

15- Teniendo en cuenta una perspectiva comparada de internacionalización de Rosario y Córdoba:

a-¿Considera que influyó la variación de internacionalización de los casos estudiados y el proyecto político y económico que las sostenía?

b-¿Qué aspectos del contexto (datos duros desarrollo) pudieron incidir mayoritariamente en la variación de la internacionalización de los gobiernos locales para el caso ciudad de.....?

c-¿Piensa que pudo haber alguna pertenencia en cuanto a los cambios en los gobiernos provinciales santafesinos y cordobeses que afectaron la vinculación vertical del proceso de internacionalización de las ciudades bajo estudio?

d- ¿Qué opina sobre las capacidades organizacionales de los gobiernos locales (objetivos, organigrama, recursos disponibles) desplegadas? ¿Piensa que influyeron en la intensidad; activismo o continuidad internacional de la ciudad?