



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**La cooperación descentralizada de la provincia
de Santa Fe en el marco de la
política internacional subnacional de los
gobiernos de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz**

Tesina de grado
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Estudiante: María Florencia Marina
Directora: Mag. Paula Demarchi

Octubre de 2020

Agradecimientos

A mi madre y a mi padre, que me han dado todo, por su dedicación, su paciencia y su cariño. Por cuidarme, respetarme y apoyarme incondicionalmente a lo largo de todo el camino.

A mi hermana Paula y mi hermano Álvaro, por la diversión y las risas cotidianas.

A Nico, por acompañarme a cada paso con amor, ternura, compañerismo y alegría.

A mis abuelas, por sus enseñanzas.

A mi tía María, por nuestro vínculo especial.

A toda mi familia, lo más importante y valioso.

A Paula Demarchi, por su generosidad, su compromiso y su guía apasionada.

A la Universidad Pública Argentina, que me formó como profesional pero también como persona, por haberme dado el derecho a una Educación transformadora y de calidad.

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo estudiar las estrategias de cooperación descentralizada desarrolladas en el marco de la política internacional subnacional de Santa Fe durante los gobiernos de Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019). Desde un enfoque cualitativo y adoptando los aportes de la teoría de la interdependencia, el trabajo realiza un análisis de los cambios y las continuidades entre ambas estrategias.

Para ello, inicialmente se desarrolla el marco teórico-conceptual sobre los Estados subnacionales como actores de la cooperación internacional. Seguidamente, se esboza el marco jurídico e institucional en el cual se sitúa el accionar internacional de la provincia de Santa Fe en materia de cooperación, para luego efectuar el análisis exhaustivo de los esquemas de cooperación descentralizada de cada administración bajo estudio.

Como resultado de esta investigación, si bien se observó una marcada continuidad entre ambas estrategias, se identificó una ampliación, diversificación y mayor profundización de aquella desplegada por la segunda administración.

Palabras clave: cooperación descentralizada – Estados subnacionales – provincia de Santa Fe

Índice

Introducción.....	5
Capítulo 1: Los Estados subnacionales como actores de la cooperación internacional.....	11
1. Marco en el cual tiene lugar el fenómeno: las causas sistémicas que condujeron a su expansión.....	11
2. Aspectos teóricos y conceptuales de la acción internacional de los Estados subnacionales desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.....	18
3. Consideraciones teórico-conceptuales de la cooperación descentralizada como herramienta de la internacionalización de los Estados subnacionales.....	27
Capítulo 2: La provincia de Santa Fe como actor de la cooperación internacional....	38
1. Marco jurídico de la acción internacional de la provincia de Santa Fe.....	38
2. Marco institucional de la acción internacional de la provincia de Santa Fe.....	46
Capítulo 3: La cooperación internacional de la provincia de Santa Fe durante el gobierno de Antonio Bonfatti.....	54
1. Aspectos generales de la estrategia de internacionalización de Santa Fe.....	54
2. La cooperación con actores nacionales y subnacionales americanos.....	58
3. La cooperación con actores nacionales y subnacionales europeos.....	61
4. La cooperación con instituciones y organismos internacionales.....	67
Capítulo 4: La cooperación internacional de la provincia de Santa Fe durante el gobierno de Miguel Lifschitz.....	74
1. Aspectos generales de la estrategia de internacionalización de Santa Fe.....	74
2. La cooperación con actores nacionales y subnacionales americanos.....	79
3. La cooperación con actores nacionales y subnacionales europeos.....	83
4. La cooperación con instituciones y organismos internacionales.....	89
Capítulo 5: Conclusión.....	96
Referencias bibliográficas.....	101
Anexo.....	108

Introducción

La rápida evolución que experimentó el escenario internacional a partir de las décadas del sesenta y del setenta, años en los cuales se produjeron transformaciones muy significativas, trajo como resultado un incremento en la cantidad y diversidad de actores con capacidad de proyección internacional. En el marco de la Guerra Fría, se hizo evidente que el sistema internacional no era únicamente de naturaleza interestatal, sino que también estaba atravesado por relaciones de índole transnacional y transgubernamental. Como plantea del Arenal (2009), la mundialización, la transnacionalización y la inmediatez e instantaneidad de una parte importantísima de las relaciones produjeron la conformación de una verdadera sociedad global.

En este sentido, mientras que el proceso descolonizador en África y Asia implicó el nacimiento de Estados nacionales (incrementando sustancialmente el número de los actores tradicionales del sistema internacional); la globalización y la nueva y más compleja agenda internacional, entre otros elementos, fueron las responsables de la diversificación de los actores de carácter internacional. Durante el período de tiempo mencionado, fue muy significativo el afianzamiento de entidades tales como las empresas multinacionales, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y los grupos de presión y los ministerios o agencias gubernamentales. (García Segura, 1992, citado por Luna Pont y Oddone, 2019).

Los Estados subnacionales no permanecieron ajenos a esta tendencia, constituyéndose ellos también, tras estas transformaciones, como actores internacionales. El exponencial crecimiento de sus vínculos con otras entidades más allá de sus fronteras nacionales se transformó en un fenómeno con características propias que ha generado un fuerte interés en el ámbito disciplinar de las Relaciones Internacionales.

Cabe mencionar que en la presente investigación se concibe a los Estados subnacionales como “las unidades institucionales o niveles del Poder Ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005:44, citado por Calvento, Lorenzo y Herrero, 2014). A modo de evitar la repetición excesiva, durante el desarrollo de este trabajo también se emplearán términos como gobiernos o Estados subnacionales, locales y no centrales, los cuales más allá de sus especificidades, serán tomados como equivalentes al de Estado subnacional.

Asimismo, reconociendo que los intentos de conceptualización del fenómeno de la acción internacional de los gobiernos no centrales han generado un interesante y rico

debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales, así como una proliferación de términos para hacer referencia a esta temática, en este trabajo se adopta el concepto de política internacional subnacional, el cual está explicado más adelante. Se considera que éste constituye la definición más adecuada en relación a los objetivos planteados y a las características del objeto empírico.

Retomando la temática que venía siendo desarrollada, la acción internacional de las unidades subnacionales ha ido expandiéndose de forma constante –aunque con diferente intensidad- a lo largo de todo el planeta, llegando a abarcar a todas las regiones del mundo. Si bien el involucramiento internacional de los Estados no centrales está en constante aumento, no constituye un fenómeno homogéneo: el mismo adquirirá rasgos diferenciales en función, principalmente, de las características propias del Estado, de su sociedad y de su territorio, y del contexto en el cual se desenvuelve. Asimismo, aunque no se trata de un proceso completamente nuevo, “su peculiaridad actual se halla en la mayor intensidad, frecuencia y visibilidad de su manifestación” (Ippolito, 2017:31). En efecto, como plantean Malé y Cors (2013), en la actualidad la emergencia de los gobiernos locales en la escena internacional es un proceso que se extiende y se generaliza rápidamente y que parece irreversible.

Ahora bien, en términos concretos, el creciente protagonismo en la escena internacional de estos entes se ha logrado a partir de su utilización de herramientas de vinculación con distintos actores internacionales. Se trata de instrumentos sumamente muy variados, tales como la realización y recepción de visitas de autoridades extranjeras, la firma de acuerdos de hermanamientos y de acuerdos bilaterales, la construcción de redes y asociaciones, la participación en foros y eventos internacionales, la puesta en práctica de actividades de promoción económico-comercial, la implementación de políticas de marketing territorial, entre tantos otros.

En el marco de este amplio abanico de ámbitos de actuación en los que se inscribe la acción exterior de los gobiernos no centrales en la escena internacional, uno de los más destacados, en los que estos actores desempeñan un rol cada vez más activo, es el de la cooperación descentralizada (Martínez y Sanahuja, 2009). Se trata de un tipo específico de iniciativas de la cooperación internacional al desarrollo que intenta superar los enfoques tradicionales de la ayuda oficial al desarrollo, teniendo como protagonistas a los gobiernos locales.

En el caso argentino, puede vislumbrarse que la acción internacional de los Estados subnacionales no constituye una excepción. Por el contrario, este es un fenómeno en

creciente expansión en el país, más allá de que los niveles de internacionalización de las provincias y los municipios argentinos sean muy diferentes. En el caso de las provincias argentinas pioneras en materia de proyección internacional, se destacan aquellas ubicadas en los límites territoriales: las provincias transfronterizas. Como plantean Colacrai y Zubelzú (2004), los gobiernos provinciales que comenzaron a desarrollar vínculos transnacionales en la década del ochenta, lo hicieron inducidos tanto por cambios sistémicos como por el impulso que los gobiernos nacionales le dieron a la integración regional, teniendo generalmente como objetivo la resolución conjunta de problemas puntuales compartidos con Estados limítrofes.

Este tipo de accionar sentó los precedentes para que luego las provincias se embarcaran en proyectos más amplios, para abarcar también otros Estados y una gran diversidad de actores. Sobre todo a partir de la década del noventa, comienzan a producirse tanto una mayor gama de actividades, como una participación más directa de varias provincias argentinas en las relaciones internacionales, con una incipiente actitud comercialista tomando el “mundo” como escenario (Colacrai y Zubelzú, 2004).

Es en este marco que puede ubicarse el primer involucramiento de la provincia de Santa Fe en la arena internacional. De acuerdo con Botto y Scardamaglia (2010), las zonas más ricas del país y que contaban con un alto volumen de producción exportable, como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, llegaron a la década del noventa con experiencia internacional en materia de comercio exterior. En el caso específico de la provincia de Santa Fe, ésta comenzó a incursionar en las relaciones internacionales teniendo como objetivo promover la comercialización internacional de los productos que eran producidos en su territorio, en línea con el espíritu de la época y la “actitud comercialista” señalada por Colacrai y Zubelzú.

Durante las décadas siguientes, la acción internacional de Santa Fe comenzó a adquirir un perfil más profesional, que intentó superar la previa falta de planificación e institucionalización. El nuevo gobierno provincial iniciado en el año 2007, que implementó el Plan Estratégico Provincial, reconoció la necesidad de hacer de la acción internacional de la provincia una política pública coherente, efectiva y durable, que cuente con orientaciones estratégicas, participación ciudadana, objetivos específicos, e instrumentos y recursos propios (Romero, 2010). Así comenzó a consolidarse la proyección internacional de la provincia, a la par que sus vínculos internacionales crecían de forma exponencial, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En este marco, la cooperación internacional como herramienta de relevancia obró un lugar destacado.

De esta forma, tras el gobierno provincial iniciado en 2007, dos gobiernos han sido elegidos en 2011 y 2015 respectivamente, lo cual implicó el desarrollo de dos nuevas administraciones. Por lo tanto, la presente investigación se cuestiona ¿cuáles fueron los cambios y las continuidades en materia de cooperación descentralizada desarrolladas en el marco de las estrategias de internacionalización de la provincia de Santa Fe durante los gobiernos de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz?

Para poder dar respuesta a la pregunta de investigación, este trabajo se propone como objetivo general analizar los cambios y las continuidades en materia de cooperación descentralizada desarrolladas en el marco de las estrategias de internacionalización de Santa Fe durante los gobiernos de Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019).

A tal fin, se plantea como primer objetivo específico describir tanto el marco jurídico e institucional en el cual se desarrollaron las estrategias de internacionalización de la provincia de Santa Fe durante los gobiernos de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz. A continuación, este trabajo busca analizar las motivaciones y los objetivos sobre los cuales se estructuraron las estrategias de internacionalización que se implementaron desde los gobiernos bajo estudio. Por último, el tercer objetivo específico apunta a analizar las herramientas en materia de cooperación descentralizada puestas en práctica para la ejecución de las estrategias de internacionalización de las administraciones provinciales abordadas.

A modo de hipótesis, en esta tesina se sostiene que la política de cooperación descentralizada desarrollada por la provincia de Santa Fe en el marco de su estrategia de internacionalización, durante los gobiernos de Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019), ha experimentado mayores continuidades que cambios, manteniendo en el período analizado sus principales socios, temáticas e instrumentos, lo cual ha sido así debido tanto a la continuidad del frente político-partidario gobernante, como a la alta institucionalización de la estrategia de internacionalización santafesina. Ahora bien, se considera que el esquema de cooperación internacional santafesino fue ampliado, diversificado y profundizado en la gestión del segundo.

La realización de esta tesina sobre la cooperación internacional de la provincia de Santa Fe en el marco de su estrategia de internacionalización es sumamente relevante debido a que se trata de una temática interesante, dinámica y en constante evolución. Además, hasta el momento, son reducidos los estudios realizados sobre ella desde este enfoque. Asimismo, se cree que resulta interesante la realización de una investigación desde la perspectiva de una provincia, dada la importancia del desarrollo de un pensamiento

construido, situado y anclado desde lo local. Finalmente, la presente investigación busca generar aportes no sólo para la comunidad académica de la disciplina en cuestión, en tanto constituye una temática que genera fuertes intereses en la misma, así como valiosos debates e intercambios. Este trabajo, al indagar sobre los fundamentos, variaciones y naturaleza de la cooperación descentralizada llevada a cabo por la provincia de Santa Fe, intenta explicar el fenómeno en sí mismo e identificar sus fortalezas y debilidades, lo cual puede interpretarse como un aporte, en términos generales, para la sociedad local y para otras sociedades. De la misma forma, los resultados obtenidos pueden ser útiles y oportunos para la gestión pública, la cual a partir de esta investigación cuenta con un nuevo recurso analítico que colaborará con la toma de decisiones en materia de cooperación internacional.

Esta investigación está realizada desde un enfoque cualitativo, debido a que se considera que corresponde el método más adecuado según el problema de investigación que ha sido planteado. Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo, así como los recursos con los que se cuenta, las técnicas de recogida de información escogidas fueron la revisión de fuentes de observación primarias y secundarias. Para ello se procedió a la recopilación de bibliografía general y específica especializada en la temática, en forma de artículos científicos, libros y capítulos de libros y documentos de trabajo. También fueron recuperados a fin de ser interpretados informes y discursos oficiales sobre el desarrollo del tema y notas periodísticas que hacen referencia al mismo. Asimismo, la información fue obtenida a partir de la realización de entrevistas individuales semiestructuradas a funcionarios que han estado involucrados en el proceso de internacionalización de Santa Fe, cuyos aportes son determinantes para esta investigación. A continuación, teniendo bajo consideración el problema planteado y sus consecuentes objetivos, la información fue procesada a través de técnicas de análisis de tipo interpretacional y de contenido.

Por último, cabe mencionar que la unidad de análisis de esta investigación corresponde a la cooperación internacional desarrollada por la provincia de Santa Fe en el marco de su estrategia de internacionalización. Ahora bien, para poder dar cuenta de los cambios y las continuidades presentados en el objeto de estudio se efectúa un recorte temporal que abarca dos períodos de gobernación provincial, esto es, se incluyen los mandatos de los gobernadores Antonio Bonfatti (2011-2015) y Miguel Lifschitz (2015-2019).

De esta forma, la presente tesina está organizada de la siguiente manera. En el primer capítulo, se procede a una contextualización histórica del fenómeno, así como al desarrollo del marco teórico-conceptual que guiará todo el trabajo. Para tal fin, en primer

lugar se describen las causas sistémicas que dieron origen al desenvolvimiento de los Estados subnacionales como actores internacionales activos en la cooperación internacional. Asimismo, a continuación se analiza cómo este fenómeno ha sido concebido en la disciplina de las Relaciones Internacionales, posicionándonos en la teoría de la interdependencia compleja y especificando los conceptos adoptados a fin de lograr los objetivos planteados originalmente. Por último, el capítulo indaga teórica y conceptualmente sobre una herramienta específica utilizada por los Estados subnacionales en la arena internacional: la cooperación descentralizada.

El segundo capítulo explora, por un lado, el marco normativo en el cual se encuadra la acción internacional de Santa Fe. En este caso, se realiza un recorrido que incluye tanto menciones al Derecho Internacional Público, como un desarrollo de la situación legal de las provincias argentinas a la luz de la Constitución Nacional. Por el otro lado, se describe la evolución del marco institucional encargado del vinculamiento externo de la provincia, poniendo el énfasis en las modificaciones que lo han atravesado desde la década del 90.

El tercer y el cuarto capítulo, por su parte, están centrados en la política de cooperación internacional descentralizada desplegada por Santa Fe durante los gobiernos de Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz, respectivamente. Además de describir las acciones concretas ejecutadas por cada administración en materia de cooperación en el marco de sus respectivas estrategias de internacionalización, se realiza un exhaustivo análisis de las mismas.

Finalmente, en la conclusión, se realiza una recopilación breve acerca de las temáticas contempladas en cada capítulo, para luego efectuar una comparación detallada de la política de cooperación descentralizada desarrollada por cada administración, utilizando como sustento los resultados obtenidos en los capítulos tres y cuatro.

Capítulo 1: Los Estados subnacionales como actores de la cooperación internacional

1. Marco en el cual tiene lugar el fenómeno: las causas sistémicas que condujeron a su expansión

El reconocimiento de los entes subnacionales como actores internacionales es relativamente reciente. Durante sus primeras décadas de existencia, la disciplina de las Relaciones Internacionales concibió al mundo como un sistema internacional eminentemente interestatal, cuyo protagonista indiscutido era la figura del Estado-nación.

El fenómeno de la actuación internacional de los gobiernos locales, que se ha desarrollado exponencialmente por todo el mundo durante los últimos treinta años a raíz de diversas causas que serán desarrolladas en este capítulo, no constituye un proceso enteramente nuevo. Por el contrario, antecedentes históricos de dicho fenómeno pueden encontrarse incluso en la antigüedad. Durante este período, por ejemplo, las ciudades-estado griegas –que tenían una relevancia innegable a nivel local, regional y continental-, desplegaban vínculos que hoy podrían ser considerados como “internacionales”. En efecto, éstas constituían entidades que realizaban intercambios entre sí, principalmente comerciales y culturales, así como también podían cooperar militarmente o enfrentarse en guerras.

Ahora bien, sin necesidad de remontarse a tiempos tan remotos, pueden identificarse otros antecedentes en épocas no tan más lejanas. Así, a principios del siglo XX, en el marco de la conformación del accionar de un movimiento municipalista internacional que reunía a funcionarios, autoridades municipales y estudiosos principalmente europeos, sentó las bases para la creación de uno de los instrumentos más utilizados en la actualidad por los gobiernos subnacionales para ganar influencia en la arena internacional: las redes y asociaciones. Gracias a este movimiento, se gestó la primera red transnacional de ciudades, la Unión Internacional de Ciudades (Luna Pont y Oddone, 2019). De la misma forma, a fines de la Segunda Guerra Mundial, distintas ciudades europeas demostraron su proactividad en el escenario internacional (en este caso, regional), a partir de la firma de acuerdos políticos con sus pares ubicados en otros países del viejo continente con la finalidad de evitar nuevos conflictos bélicos. Este fue el origen de los hermanamientos, un instrumento que comenzó a ser utilizado no sólo en Europa sino en todo el mundo y que se erige “la práctica más tradicional y

reconocida en el accionar internacional de los actores subnacionales" (Calvento, 2016:312).

Lo mencionado permite reconocer que la participación internacional de los gobiernos locales no es una novedad para la historia política mundial, sino que en cambio, constituye un proceso de larga data. Ahora bien, desde fines del siglo XX, este fenómeno comienza a cobrar un dinamismo sin precedentes, llegando a abarcar, si bien de forma desigual, casi todo el planeta. Por ello cabe preguntarse, ¿a qué se debe su reciente y exponencial expansión y generalización?

La complejidad de la temática hace necesario evitar las explicaciones monocausales. A continuación, se exploran las variadas causas que motivaron el incremento y diversificación de la política internacional de los gobiernos subnacionales, y que hicieron de esto un fenómeno extendido globalmente.

El primer proceso sistémico al que debe hacerse referencia a tal fin es la globalización. Sus implicancias han sido tales que ha traído como resultado la gestación de un mundo más multicéntrico, dinámico e interdependiente.

La globalización podría ser pensada como un fenómeno eminentemente económico. En efecto, ésta puede ser entendida como la aceleración de la tendencia al libre mercado a escala internacional, suceso que causó, entre otras cosas, la supresión o reducción drástica de las barreras arancelarias, el incremento de las inversiones extranjeras y la penetración de la lógica del mercado y de las empresas multinacionales en los espacios locales, que habían estado hasta entonces aislados y poco permeables a las influencias externas (Malé y Cors, 2013). Pero en realidad su impacto excede el campo de la economía internacional.

Las transformaciones globales provocadas por las fuerzas de la globalización son amplísimas, y se revelan tanto a nivel político como social y cultural. Teniendo en cuenta ello, se adopta una definición más completa de la globalización, al precisarla como un

"proceso mediante el cual las fuerzas del mercado, particularmente la producción, el comercio, y las inversiones, asistidas por la revolución tecnológica y de la información, afectan las pautas de consumo, las identidades y prácticas sociales, incluyendo la capacidad del Estado para su regulación" (Ippolito, 2017:37).

Se trata de un asunto de larga data, pero cabe resaltar que lo que ocurrió a partir de la década del 70 (algo que continúa hasta la actualidad) fue la aceleración de la globalización gracias al veloz desarrollo tecnológico, con su consecuente “eliminación” de fronteras y mayor interconexión mundial.

Este proceso esencialmente sistémico –además de complejo y multidimensional– implicó e implica un cambio no sólo en las dinámicas, sino también en las estructuras profundas de la economía política mundial moderna (Ferrero, 2006). Si bien el mismo no es uniforme y ha tenido momentos de ampliación y otros de retraimiento, ha sido lo suficientemente significativo como para lograr la reestructuración de la producción mundial y la reorganización de las relaciones sociales globales a través de diferentes escalas espaciales (Ferrero 2006; Calvento, 2012).

La década del 70 ha sido clave para la profundización de la globalización debido a que durante la misma se produjo la intensificación de una revolución científico-tecnológica que provocó la aparición de un nuevo paradigma productivo. A partir de los avances tecnológicos que permitieron el desarrollo de tecnologías de la comunicación y de la información, se fue gestando un mundo “en red”. En simultáneo y como parte del mismo proceso, las transformaciones técnico-productivas, la liberalización de los flujos productivos –que pudo lograrse gracias a estos progresos tecnológicos– y la creciente circulación de los factores productivos (las personas, los bienes, los servicios y los capitales) dentro de espacios transnacionales, fueron determinantes para que dicho paradigma lograra instalarse y diera nacimiento a una economía globalizada.

En este sentido, los rasgos esenciales de este proceso tienen que ver no sólo con el incremento de los intercambios de toda índole, sino también con la segmentación de la producción, la deslocalización y relocalización de las empresas, y la aparición de las compañías multinacionales y de cadenas globales de valor, producto del incremento de las inversiones extranjeras directas.

La consecuente fragmentación geográfica de la producción, que implica la dispersión de las firmas y sus filiales, trajo consigo una nueva división de tareas a nivel internacional que provocó la transformación de los territorios subnacionales en espacios de la economía internacional. En efecto,

“la globalización ha cambiado la organización social y espacial de ciudades y regiones y sus formas de relacionarse, produciendo acoplamientos interurbanos e interregionales que incluso van más allá de las fronteras nacionales, a veces entre territorios contiguos pero también no contiguos, lo que en algunos casos

ha dado pauta a la existencia de regiones económicas especializadas en ciertos tipos de producción de bienes o servicios” (Enríquez Bermeo, 2019:33).

Es en este marco que los Estados locales ganan valor como actores económicos; actores con capacidad para vincularse de forma directa con el mercado mundial y de aplicar sus propias estrategias de desarrollo local o regional.

A su vez, en este contexto, los gobiernos subnacionales también cobran relevancia desde el punto de vista político y social. De acuerdo con Malé y Cors (2013:22), frente a la dinámica mundial cambiante, “los gobiernos locales han tenido que intervenir y encontrar soluciones para responder a las demandas de los ciudadanos, y asumir un nuevo papel como promotores o impulsores del desarrollo económico y social de su territorio”. Es así que se produce la revalorización del espacio local, lo cual representa otro factor que contribuye a entender por qué los Estados subnacionales intervienen cada vez más en la arena internacional. La sociedad local y sus instituciones políticas comienzan a ser vistas como la mejor posibilidad para hacer frente a los desafíos de la globalización (Borja y Castells, 1997, citado por Colacrai, 2013).

Debido a la cercanía física con su población y territorio, el gobierno local aparece como un sujeto más propenso a identificar correctamente sus necesidades, así como sus fortalezas y debilidades. Por otra parte, debido a la proliferación de las fuerzas de la globalización, se fue conformando una agenda internacional compuesta por una amplia variedad de temas, que requiere la participación de todo tipo de actores, entre los que se destacan las entidades locales.

La globalización en sí misma, que convirtió a las ciudades y regiones en áreas-centro donde se asienta la infraestructura física y tecnológica y donde ocurren numerosos intercambios económicos, políticos y sociales, también las determinó como lugares de encuentro de problemas de carácter mundial (Ponce Adame, 2011), tales como la cuestión medioambiental, las migraciones, el crimen transnacional. Todo ello conlleva a que, en la práctica, estos actores tengan que asumir mayores y más complejos desafíos. De ahí el reclamo por mayor autonomía y reconocimiento.

En un contexto donde la globalización impulsó el empoderamiento de las personas, tanto individual como colectivo, especialmente a partir del mayor acceso a herramientas tecnológicas e información, se fueron generando nuevas y más demandas sociales. En el marco de la dinámica globalizadora, los individuos y los públicos no sólo son más hábiles para reconocer y articular sus intereses, sino que también tienen una mayor capacidad para saber cuándo, dónde y cómo participar en la acción colectiva (Rosenau,

2001). En este sentido, son los individuos mismos los que también impulsan el desarrollo de vínculos internacionales por parte de los gobiernos locales. Gracias a que comienzan a tener acceso a nuevos recursos, los cuales les facilitan la capacidad de asociación, consolidan la habilidad de ejercer presión sobre las autoridades gubernamentales a fin de que las mismas actúen promoviendo sus demandas. Si bien esa presión está dirigida hacia todos los niveles de Estado, resalta aquella ejercida hacia los Estados locales, ya que la misma llevará a que estos implementen cada vez más tipos de estrategias para dar respuesta a las nuevas demandas sociales.

En este marco, los gobiernos subnacionales se verán impulsados a buscar soluciones no sólo locales, sino también intentarán aprovechar las oportunidades y recursos ofrecidos desde el ámbito internacional. Gracias a las presiones ejercidas "desde abajo", la búsqueda de conservación del estándar de vida de la población deja de ser solo un objetivo del gobierno nacional para serlo también de los gobiernos no centrales, "constituyendo un importante motivo para proyectarse más allá de las fronteras" (Ippolito, 2017:40). Asimismo, otro factor que colabora con el mencionado proceso tiene que ver con la visión de que el gobierno nacional se encuentra burocratizado, deshumanizado y poco familiar, en contraposición a las acciones desarrolladas por los gobiernos no centrales, que se perciben como más cercanas y pensadas para los habitantes de la ciudad.

Ahora bien, la nueva significación de los espacios regionales y locales en cuanto sitio de potencial aglomeración de actividades productivas requirió de nuevas modalidades de organización y gestión territorial (Ferrero, 2006). En este sentido, a partir de las décadas del ochenta y del noventa, se ha dado inicio a un proceso de descentralización no sólo económica sino también política, administrativa y fiscal a favor de los Estados no centrales que vino a intensificar la tendencia descrita en el párrafo anterior sobre la revalorización política y económica de lo local; al tiempo que además constituyó una consecuencia de esa nueva visión.

El concepto de descentralización hace referencia a un proceso, ya sea de iure o de facto, mediante el cual el gobierno central de un Estado comparte, delega y/o transfiere tanto funciones y competencias como recursos necesarios para la implementación de políticas hacia los inferiores niveles de gobierno (subnacional), o incluso hacia actores no-estatales o privados para la provisión de bienes públicos (Ippolito, 2017).

La transferencia de poder hacia las subunidades del gobierno central implica un incremento de la autonomía de los gobiernos locales, quienes no sólo ganan facultades

para desenvolverse en términos administrativos y de planificación, sino también recursos materiales. Además de los recursos que les son asignados por sus gobiernos centrales, los subnacionales muchas veces obtienen la capacidad de ampliar su propia recolección de ingresos. A su vez, el incremento de autonomía está vinculado al hecho de que con la descentralización, la toma de decisiones en un Estado deja de estar concentrada únicamente a nivel nacional para conformar un proceso más complejo y no tan jerarquizado.

La descentralización no podría haberse concretado sin una actitud favorable de los Estados nacionales. Éstos “han aceptado –de manera parcial y desigual– transferir una parte de sus competencias tradicionales hacia las regiones, provincias y municipios” (Malé y Cors, 2013). De hecho, la descentralización fue un proceso que no sólo respondió a la demanda de los gobiernos locales, sino que también fue impulsada desde los gobiernos centrales. A partir de la década del setenta, luego de algunos años de crecimiento económico lento y baja productividad a nivel global, las ideas propias del neoliberalismo comenzaron a expandirse y a ganar adeptos en la academia y en las clases políticas de todo el mundo.

Este pensamiento, basado en la idea de que el Estado benefactor era ineficiente e inviable en términos fiscales, y que al mismo tiempo atentaba contra las libertades individuales -ahora revalorizadas y priorizadas-, proponía una redefinición del rol del mismo en la economía y en la sociedad. Por ello planteaba que era necesaria una reducción del Estado, tanto en su tamaño como en su nivel de intervención en la economía, para aliviar la creciente presión fiscal, basándose en la idea de que el mercado era un mejor asignador de recursos¹.

El tema de la descentralización se encuentra inserto en este debate entre un Estado centralizado, ineficiente, costoso e incluso hasta autoritario, y un Estado descentralizado, con responsabilidades divididas y menor injerencia social y económica. Quienes adherían a la idea de implementarla aducían que permitía el incremento en la eficiencia y efectividad de los programas de desarrollo social y económico, a partir de factores como la reducción de la sobrecarga y congestión en los canales de la administración y la comunicación; la reacción oportuna frente a los problemas no

¹ De ahí que en países como Estados Unidos y Gran Bretaña, durante los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, se hayan implementado políticas que apuntaron esencialmente a desregularizar, privatizar y liberalizar sus economías. Estos países fueron los primeros en realizar estos cambios, que luego continuaron extendiéndose a otras partes del mundo. América Latina no estuvo exenta a la influencia de esta corriente, y en la mayoría de sus países se aplicaron las políticas neoliberales enumeradas en lo que se conoció como el Consenso de Washington.

anticipados surgidos en la ejecución de programas, la mayor capacidad administrativa, técnica y gerencial, etcétera (Orlansky, 1998). En síntesis, la descentralización del Estado fue concretándose gracias a la idea imperante de que la misma promovería un gobierno local más eficiente e incluso más democrático.

Por otro lado, la conformación de procesos de concertación e integración y la creación de bloques regionales, cuya proliferación ha incrementado durante toda la tercera fase de la globalización, también contribuyeron a fomentar la participación internacional de los Estados subnacionales. La constitución de organizaciones supranacionales representa para los Estados centrales –al igual que la descentralización, sólo a una escala diferente- la cesión de algunas o muchas, según el caso, de sus facultades y competencias.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, los Estados nacionales han comenzado a conformar múltiples espacios de integración económica regional, proceso que se vio potenciado con la aceleración de la globalización. En esta tercera etapa, los Estados apostaron a la constitución y participación en estos espacios con el fin de lograr una mejor y más estratégica inserción en la economía internacional globalizada. Al mismo tiempo, también se fueron instituyendo mecanismos de concertación política entre Estados nacionales, dispositivos institucionalizados que permiten aunar esfuerzos, articular consensos y fortalecer el diálogo político-diplomático. Aunque a veces estos no aspiran a formar posteriormente espacios de integración económica, muchas veces han constituido el paso previo necesario para la conformación de los mismos.

Lo cierto es que los procesos de integración regional, que se erigen como actores que movilizan importantes fuerzas económicas, sociales y políticas, brindaron motivaciones específicas para el involucramiento y la participación internacional de las unidades subestatales, a la vez que se constituyen en ámbitos específicos para su ejercicio (Oddone, 2019). Para los gobiernos subnacionales, en primer lugar, el espacio regional institucionalizado aparece como la primera opción de ejecución de actividades internacionales. En este sentido, más allá de las diferencias entre cada organismo internacional de integración, estos conforman una importante vía de acceso al ámbito internacional. En segundo lugar, muchos de los órganos de los procesos de integración poseen mecanismos que apuntan a incentivar o a colaborar con el rol internacional de los gobiernos subnacionales, ya sea a partir de la creación de comisiones de trabajo al respecto, a la implementación de programas de cooperación descentralizada y fronteriza, etcétera. Según Oddone (2019), muchas veces esos mecanismos no fueron planificados desde el organismo internacional, sino por la presión misma ejercida por

los gobiernos no centrales. En este sentido, éstos en reiteradas ocasiones comenzaron a

“perseguir formas de inserción en los procesos de integración, a fin de que sus esferas de actuación e intereses sean contempladas. Con la profundización de la integración (...) los gobiernos subnacionales concentraron sus esfuerzos en la construcción de diferentes formas de influencia, formales e informales, que –en algunos casos– logran sintetizarse en canales institucionales en donde vienen receptados sus intereses y objetivos” (Oddone, 2019:87).

En esta línea, de acuerdo con Ferrero (2006), puede establecerse que la actividad internacional de las regiones y ciudades se ve condicionada por la estructura de oportunidad que generan los procesos de regionalismo supranacional. Es indudable que las distintas posibilidades institucionales que brindan los marcos regionales en que se insertan los gobiernos subnacionales inciden de modo diferencial en las formas, ritmos, y condiciones para el despliegue de sus estrategias de participación internacional (Ferrero, 2006).

2. Aspectos teóricos y conceptuales de la acción internacional de los Estados subnacionales desde la disciplina de las Relaciones Internacionales

A medida que la acción internacional de los Estados subnacionales ha ido expandiéndose y convirtiéndose en una tendencia consolidada, fue creciendo el interés de la academia por abordarlo analíticamente. De esta forma, el fenómeno comenzó a ser el objeto de estudio de la Ciencia Política, del Derecho Internacional Público, y por supuesto, de las Relaciones Internacionales. Ahora bien, su análisis no ha podido realizarse dentro de los enfoques más tradicionales del campo de estudio mencionado, sino que ha debido esperar a la aparición de nuevas corrientes teóricas, poseedoras de una visión más amplia del sistema internacional y de los actores que lo componen.

Si bien en sus orígenes como disciplina científica de las Ciencias Sociales, en el período entreguerras, las Relaciones Internacionales estuvieron fuertemente influenciadas por el pensamiento del internacionalismo liberal, “tras la Segunda Guerra Mundial, la tradición realista pasó a ocupar el puesto dominante en la teorización” (Salomón, 2002).

Si se considera a las teorías como “lentes” a través de las cuales observar la realidad,

puede comprobarse que ella no es la más adecuada para analizar la acción internacional de los Estados subnacionales. Aunque no necesariamente niega su existencia, el realismo no les da ningún tipo de protagonismo a nivel internacional, de hecho, no concibe la posibilidad de que puedan desempeñarse autónomamente en ese ámbito. Para este enfoque, el sistema internacional es el campo de actuación únicamente de los Estados soberanos. Además, este no pone demasiado énfasis en el hecho de los Estados subnacionales son unidades constitutivas del Estado nacional ni reconoce que los Estados no centrales forman parte de los elementos del poder nacional. Toda contribución propinada por parte de estos “olvidados” actores “se pierde en el abordaje del Estado como actor unitario, aún en sistemas domésticos con distintos tipos de organización política” (Ippolito, 2017:32).

Lo cierto es que hacia fines de la década del sesenta y durante toda la década del setenta ocurrieron numerosos eventos a nivel global que modificaron la naturaleza de las Relaciones Internacionales. Frente a una realidad mundial sustancialmente complejizada a partir de dichos cambios trascendentales, el realismo fue perdiendo capacidad explicativa y nuevas teorías comenzaron a desarrollarse.

El crecimiento exponencial y expansivo de las empresas transnacionales, el aumento de las desigualdades económicas, el desarrollo de procesos de integración, la proliferación de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, constituían sólo algunos de los numerosos sucesos que comenzaron a ocurrir rápidamente en el espacio global y que no podían ser fácilmente inteligibles utilizando los presupuestos del realismo. Había nuevos actores en la escena internacional, aumentaba el poder de otros actores que existían previamente, se incrementaban los vínculos que iban más allá de las fronteras nacionales que no tenían que ver únicamente con cuestiones militares y de seguridad (vínculos políticos, económicos, culturales), aparecían nuevos temas en la agenda internacional, etcétera.

Pero no sólo el enfoque realista fue el que comenzó a ser cuestionado, sino que los cambios ocurridos implicaron una crisis mayor en la disciplina. Hasta la década del setenta, existía un amplio consenso entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales, el cual giraba en torno a la idea de que era el Estado nacional el actor por excelencia del sistema internacional. Dentro de este campo de estudio, el paradigma

científico² hegemónico era, sin lugar a dudas, el estadocéntrico³.

A partir de los cambios previamente señalados, aparecieron, en términos de Kuhn, “anomalías” en el paradigma imperante debido a que el mismo no podía dar respuesta a nuevas pautas de comportamiento presentes en el sistema internacional. Es en este contexto que surge el tercer debate⁴ en las Relaciones Internacionales, esta vez, de índole interparadigmática. Tres paradigmas diferenciados convivirán durante varias décadas: el paradigma estadocéntrico, y los nuevos paradigmas pluralista o transnacionalista y el estructuralista⁵.

El *paradigma pluralista*, si bien no niega que el sistema internacional es un sistema interestatal, asegura que éste es más que eso. Además de las relaciones entre Estados soberanos, es decir, de las relaciones interestatales, quienes adhieren a esta escuela plantean que existen otros tipos de vinculación a nivel internacional, que si bien no son completamente nuevas, han ido desplegándose rápidamente. Así, el énfasis está puesto en la creciente interconexión global, la cual ha creado un mundo esencialmente interdependiente.

Es en el contexto del surgimiento de este nuevo paradigma que puede hallarse el origen de la *teoría de la interdependencia compleja*, enfoque en el cual está enmarcada la presente investigación. Se trata de una teoría general que ha sido desarrollada originalmente por los estadounidenses Robert Keohane y Joseph Nye.

Como plantean estos autores, desde el punto de vista del transnacionalismo, el sistema internacional a partir de la década se caracteriza principalmente por: el incremento en el número y tipo de actores internacionales; la presencia de una agenda internacional sin una clara prioridad de cuestiones, es decir, una agenda desjerarquizada, variada, diversificada; una cambiante naturaleza del poder y el menor papel de la fuerza militar;

² Paradigma científico entendido como el conjunto de premisas fundamentales que los especialistas adoptan acerca del mundo que están estudiando (Vásquez, 1983, citado por Sodupe, 2003).

³ El paradigma estadocéntrico englobaba, tanto las aportaciones de la filosofía política anteriores al siglo XX, como las de las corrientes idealista, realista y behaviorista (Sodupe, 2003:39).

⁴ Mientras que el primer debate en la disciplina de las Relaciones Internacionales se dio entre idealistas y realistas, el segundo enfrentó a tradicionalistas y científicas.

⁵ El paradigma estructuralista se caracteriza por percibir al mundo como un gran sistema dividido en centro y periferia, donde en términos generales el primero domina y explota al segundo. Desde este enfoque, la realidad es concebida a partir de un punto de vista económico: el sistema internacional es en esencia uno de índole económica, donde la división estatal es sólo un aspecto superficial del mismo. En él “los Estados tienen una importancia secundaria, estimándose que los verdaderos actores de las Relaciones Internacionales son las clases sociales, los movimientos revolucionarios, etcétera” (Sodupe, 2003).

el aumento de la importancia de los factores económicos; la existencia de canales múltiples de conexión global. En referencia a este último punto, Keohane y Nye (1988) postulan que:

“canales múltiples conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos informales entre elites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre elites no gubernamentales (cara a cara y mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (tales como bancos o corporaciones multinacionales). Estos canales comprenden relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades”.

Es precisamente a partir de esa multiplicidad de canales, que el sistema internacional experimenta una era de interdependencia compleja –concepto central acuñado por Keohane y Nye-, donde los comportamientos de los actores internacionales generan efectos recíprocos sobre otros actores y sobre el sistema en sí. De ahí que la interdependencia sea entendida como algo más profundo que la simple creciente interconexión del mundo o como la difusión de las fronteras, sino más bien como una situación de dependencia mutua entre los diferentes componentes del sistema internacional.

La teoría de la interdependencia compleja establece que al no ser los Estados los únicos entes que participan de la arena internacional, nuevas temáticas dominan la agenda, la cual ya no se encuentra dividida en temas de alta y baja política. A partir de la construcción de un mundo más plural, el tema central de las Relaciones Internacionales dejó de ser únicamente la seguridad y supervivencia de los Estados soberanos, y nuevas temáticas, más diversas, pasaron a compartir protagonismo con el de la seguridad.

Teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta investigación, puede asegurarse que el gran aporte realizado por el paradigma pluralista en general, y la teoría de la interdependencia en particular, radica en que permitieron ampliar la definición de lo que se considera un actor internacional. Gracias al transnacionalismo, dentro de la Teoría de las Relaciones Internacionales se rompió con la supremacía o exclusividad otorgada al Estado nacional dentro del sistema internacional. A partir de él, la determinación de

la pertenencia de una entidad a la categoría de “actor internacional” dejó de estar asociada a un criterio jurídico-formal, lo cual generaba una visión fragmentada del mundo, no correspondiente con la realidad.

En contraposición, comenzó a adoptarse un criterio basado en la funcionalidad y la operatividad, que otorgó valor a los aspectos políticos por sobre los legalistas, es decir, aquellos que enfatizaban el requisito del atributo de soberanía para determinar la naturaleza de los entes con capacidad de proyección más allá de las fronteras nacionales⁶. Así, las propiedades que determinan que se esté en presencia de un actor internacional son su grado de autonomía; su capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y su continuidad e importancia de las funciones que se desarrollan (Russell, 2010:84). Al estar el acento puesto en su habilidad para provocar consecuencias en la política mundial, el nuevo concepto incluye a toda autoridad, organismo, grupo, e, incluso, toda persona capaz de desempeñar una función en la escena internacional (Russell, 2010; Luna Pont y Oddone, 2019).

La pregunta en torno a quiénes o cuáles son los actores internacionales constituye un interrogante esencial de la disciplina, presente desde sus orígenes. Ahora bien, durante el extenso período de preminencia del paradigma estadocéntrico, la respuesta a este interrogante era unívoca. Pero en la práctica, desde el inicio del sistema internacional tras la Paz de Westfalia en 1648, siempre existieron otros actores, además de los Estados soberanos, con la capacidad de proyectarse en la política y economía internacional. Como plantea Russell,

“lo singular no es que haya otros actores; lo novedoso es su consideración teórica y estudio de forma sistemática (...) (a partir de) la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales” (2010:83).

La incorporación de este criterio ampliado de lo que se entiende por actor internacional se encuentra reflejada, por ejemplo, en la tipología elaborada por Mansbach y Vasquez (1981, citado por García Segura, 1992). De acuerdo a estos autores, en el sistema internacional pueden encontrarse seis diferentes categorías de actores: gubernamentales interestatales (los organismos internacionales o las organizaciones supranacionales); no gubernamentales interestatales (organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales, etcétera, también llamados fuerzas

⁶ De ahí que Luna Pont y Oddone (2019:91) planteen que la “autonomía sucederá a la soberanía como categoría de análisis” en esta materia.

transnacionales al estar presentes en varios Estados); Estados-nación; gubernamentales no centrales (gobiernos locales regionales, municipales, etcétera, de un Estado nacional); intraestatales no gubernamentales (grupos no gubernamentales de individuos como partidos políticos, sindicatos, corporaciones industriales ubicados en un Estado pero que mantienen relaciones con otros actores del exterior de su Estado); individuos (cuando, a nivel privado, son capaces de actuar autónomamente en la arena global) (Mansbach y Vasquez, 1981, citado por García Segura, 1992).

Por todo lo dicho, cabe destacar que el transnacionalismo inauguró un período en el cual los Estados subnacionales, entre otros, fueron asumidos como actores relevantes de la política mundial, con capacidad de entablar vínculos y desplegar acciones más allá de sus fronteras nacionales.

Ivo Duchacek fue uno de los primeros especialistas pertenecientes a este nuevo paradigma pluralista que comenzó a centrar su interés en el análisis de la proyección internacional de las unidades subnacionales. Sus estudios parten de la una concepción nueva de las fronteras nacionales, opuesta a la propuesta por la visión tradicional que las presentaba como límites rígidos y herméticos. De acuerdo con Duchacek, Latouche y Stevenson (1988), las fronteras tras la globalización aparecen como tamices, las cuales, en un mundo interdependiente, son perforadas por el accionar de variados actores.

A partir de ello, los autores señalados identifican cuatro categorías de “perforadores de soberanía” que provienen del nivel subnacional: la oposición política, los grupos de intereses privados, los inmigrantes y los gobiernos locales, municipales o regionales, especialmente las comunidades territoriales o etno-territoriales.

De acuerdo con García Segura, estos perforadores adoptan dos formas de participación internacional. Por un lado, a través de influir directa o indirectamente en el proceso de decisión del gobierno central, por ejemplo, con un accionar tipo lobby, y por el otro, evitando mecanismos del gobierno central mediante el mantenimiento de contactos directos transgubernamentales, formales o informales, con actores próximos geográfica o funcionalmente (García Segura, 1992).

Duchacek retoma el supuesto de los perforadores de fronteras y soberanía en sus trabajos individuales, lo que lo lleva a identificar la presencia en el sistema internacional del fenómeno de las *múltiples voces*⁷. Este hace referencia a que

⁷ De acuerdo con Soldatos, el fenómeno de las múltiples voces es el resultado de la crisis del

“en el ámbito internacional no solo se escuchaba la voz de los Gobiernos Centrales sino también la de otros protagonistas como la oposición, las comunidades etnoterritoriales, los grupos de interés, las partes componentes de los estados (provincias, municipios o sus equivalentes), etcétera, de manera que resultaba una suerte de polifonía, de voces multívocas (Luna Pont, 2010:7).

El desarrollo de postulados que establecían que las unidades subnacionales constituían “perforadores de soberanía” o que reconocían la existencia de las “múltiples voces” en el sistema internacional se dio en el marco de un período en la disciplina de las Relaciones Internacionales que estuvo marcado por la creciente influencia de la concepción de que la figura del Estado-nación se encontraba en crisis.

Durante la década del ochenta cobraron importancia los estudios que enfatizaban la idea de que, debido a la lógica misma de la globalización, la figura del Estado comenzó a perder efectividad, tornarse redundante y convertirse en una unidad disfuncional para organizar la actividad humana (Russell, 2010).

Desde esta lógica, un rasgo esencial de la época es el escape o pérdida de autoridad del Estado, que a partir de fines de los sesenta comienza a afectar expandirse por todo el mundo, si bien varía la intensidad del fenómeno en función de cada uno de ellos. Strange (1998) se refiere a este proceso como el creciente ahuecamiento del Estado. Se trata de una pérdida de poder hacia múltiples autoridades, ya sea que se encuentren por encima del Estado soberano (como las organizaciones supranacionales u organismos internacionales), a sus lados (como otros Estados soberanos⁸ y actores no gubernamentales) o por debajo de él (como los Estados no centrales). Es precisamente la convivencia y superposición territorial de diferentes autoridades en el sistema internacional, que a su vez genera múltiples lealtades en otros actores –entre los que se encuentran los individuos-, lo que genera una situación de “nuevo medievalismo” (Bull, 1977, citado por Russell, 2010).

Aquí el poder es concebido como un juego de suma cero: a medida que actores supranacionales o subestatales robustecen sus vínculos transnacionales con otros actores, van incrementando sus capacidades a expensas del poder de los Estados. Así, mientras que, aparentemente, los Estados enfrentan un irreversible proceso de

Estado (Ippolito, 2017), el cual a su vez trae como resultado un proceso de segmentación de las relaciones internacionales de un Estado, y en consecuencia, de su política exterior.

⁸ Si, a grandes rasgos, durante los siglos XVIII y XIX predominó la competencia entre los Estados por los territorios del mundo, a partir de mediados del siglo XX, desde el punto de vista influenciado por la dimensión económica de los neomedievalistas, la competencia entre ellos será principalmente por la conquista de mercados y la radicación de capitales.

debilitamiento, otros actores, entre los que se encuentran los gobiernos locales y regionales, se fortalecen y consolidan su presencia.

Esta perspectiva al enfatizar la competencia por el poder que existe entre las diferentes unidades del sistema internacional, no permite considerar la posibilidad de la cooperación o articulación del accionar entre los Estados centrales y sus entes gubernamentales subnacionales. Desde esta lógica se considera que las unidades subestatales no sólo restan parcelas de poder al Estado nación, sino que también suelen defender intereses contrapuestos, apareciendo como fuerzas de oposición antes que de complementación (Russell, 2010).

Más allá de que en la presente investigación no se adscribe a la idea de que el accionar internacional de los actores subnacionales genera indefectiblemente tensiones y una competencia de poder con el Estado nacional, se considera que los aportes de autores como Duchacek, Latouche, Stevenson, Strange, Bull, etcétera, son extremadamente valiosos en relación a al objeto de estudio debido a que “introdujeron importantes reflexiones sobre el papel de los actores estatales no centrales y sus vínculos con el Estado nación y, con ello, se incorporó al debate teórico la categoría subestatal” (Russell, 2010:88).

Por el contrario, en este trabajo se adhiere a la idea de que la política internacional subnacional no está por naturaleza enfrentada a la del Estado central, inclusive aunque a veces puedan llegar a existir rispideces circunstanciales. En la mayoría de los casos, la actividad internacional subestatal no va contra las directrices de la política exterior estatal, si bien ésta puede pretender un mayor grado de autonomía respecto a la estructura estatal para la racionalización de esfuerzos o la optimización de recursos sin oponerse a ella. (García Segura, 1996). Incluso, al analizar los casos argentinos puede refutarse la presunción de un accionar conflictivo e incluso autonomista como eje de la participación internacional de estos entes. De hecho, en Argentina es el mismo Estado nacional el que alienta, normativa e institucionalmente, los vínculos transnacionales de estos actores (Calvento, 2016).

Más allá de lo mencionado previamente, cabe destacar que otro de los grandes aportes de Duchacek (1984), pionero en el estudio de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, ha sido su conceptualización del fenómeno. En sus intentos de dar solución a la carencia conceptual presente en los análisis sobre la temática, Duchacek y Soldatos acuñaron el término *paradiplomacia*, el cual, ante la ausencia de uno más

adecuado, fue rápidamente aceptado (Zeraoui, 2016)⁹.

El concepto de paradiplomacia, cuya aparición ha significado un significativo avance en los estudios sobre participación internacional de entes subnacionales, puede definirse como:

“La participación de los gobiernos no centrales en las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas, con el propósito de promover aspectos socioeconómicos, culturales y medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales”
(Cornago Prieto, 2010:109),

A pesar de la validez de la paradiplomacia en tanto concepto “paraguas” y global que permite integrar a otras acepciones (Zeraoui, 2016), el mismo ha sido cuestionado en la disciplina por su aparente sentido polisémico. Asimismo, aunque se trate de uno de los términos más difundidos y empleados en las Relaciones Internacionales para hacer referencia al fenómeno, en el contexto cultural argentino donde el prefijo “para” tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes, “el empleo del término paradiplomacia puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional” (Zubelzú, 2008:37) lo cual va a contramano de la perspectiva asumida en esta investigación.

Por todo lo dicho, en el presente trabajo se adopta el concepto de *política internacional subnacional* (Calvento, 2016), por entender que se adecúa de mejor manera a los objetivos planteados originalmente y a las características del objeto empírico.

Duchacek revivió la idea de paradiplomacia como una forma de agencia política de las entidades subnacionales, por lo que además de considerar el fenómeno como expresión de una “acción” (es decir, en relación al establecimiento de contactos, de relaciones entre burocracias etcétera), lo interpretó como “un tipo de política pública definida como las entradas directas e indirectas de los gobiernos no centrales al campo de las Relaciones Internacionales y de su vinculación con la política exterior” (Duchacek, 1990, citado por Luna Pont y Oddone, 2019:96). Entender la acción internacional de los gobiernos no centrales como una política pública supone la existencia de una decisión

⁹ Para Calvento, Lorenzo y Herrero (2014), la obra de Duchacek (1986), junto con la de Michelmann y Soldatos (1990), son pioneras en la temática al dar un uso sistemático del concepto de paradiplomacia.

y voluntad política del gobierno local de desempeñarse como un actor global (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014, citado por Calvento, 2016).

En este sentido, el concepto al cual se adscribe, el de *política internacional subnacional*, es definido como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio. Se trata de una política pública de tipo local que se encarga de materializar y aplicar la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las Relaciones Internacionales (Calvento, 2016).

3. Consideraciones teórico-conceptuales de la cooperación descentralizada como herramienta de la internacionalización de los Estados subnacionales

El creciente papel de los gobiernos no centrales en la escena internacional se refleja en la diversidad de ámbitos de actuación en los que se inscribe su acción exterior (Martínez y Sanahuja, 2009). Uno de estos ámbitos específicos en los cuales estos actores desempeñan un rol cada vez más activo, es el de la cooperación descentralizada.

Dentro del sistema internacional, las interacciones más primigenias y esenciales entre sus actores son las de conflicto y cooperación. Si bien las primeras han recibido atención preponderante dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, sobre todo durante sus orígenes, las segundas proliferan en la actualidad y son cada vez más estudiadas.

La cooperación internacional puede ser entendida como “toda relación entre actores internacionales (del sistema internacional) orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Calduch, 1991, citado por Ayllón, 2007:26). Asimismo, Ayllón (2007) plantea que para que un vínculo de cooperación entre actores internacional pueda ser considerado como tal debe contar con ciertos elementos, tales como la existencia y percepción de intereses y valores comunes entre las partes, el acuerdo en torno a las actividades a realizarse, la aplicación de reglas y pautas compartidas, y el desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo.

La amplitud del concepto de cooperación internacional indica que la misma puede adquirir las más variadas formas, utilizar diferentes instrumentos y perseguir múltiples objetivos. La cooperación internacional para el desarrollo constituye uno de estos ejemplos.

El régimen de la cooperación internacional para el desarrollo surge tras la Segunda Guerra Mundial, convirtiéndose en uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra y un rasgo histórico singular del mismo (Sanahuja, 2001). Sin embargo, ha ido evolucionado a lo largo de las décadas. Como plantea Hourcade (2011:46),

“los procedimientos, principios y supuestos teóricos de la cooperación están vinculados con las dinámicas, fenómenos y tendencias presentes en el mundo en un determinado momento, así como también con las teorías de las Relaciones Internacionales y de desarrollo vigentes en un período dado”.

En este sentido, el paradigma tradicional, también conocido como asistencialista, estuvo fuertemente influenciado por la visión dominante de las décadas del cincuenta y sesenta que establecía que los pueblos subdesarrollados podían alcanzar el desarrollo gracias al progreso económico: desarrollo y crecimiento de la economía eran concebidos como sinónimos. La perspectiva impuesta desde Occidente, denominada por Dussel como “falacia desarrollista”, indicaba que todos los pueblos deben atravesar distintas etapas, que les permitan evolucionar desde lo primitivo hasta lo tradicional y luego a lo moderno, siendo la sociedad liberal europea el punto de llegada (Dussel, 2010, citado por Morasso, 2015). Como indica la autora, desde un palpable eurocentrismo, se creía que el mundo estaba dividido en países “desarrollados” y países “subdesarrollados”, y que estos últimos debían recibir el apoyo de los primeros a fin de superar sus debilidades y emular las etapas lineales de desarrollo transitadas por los países ricos (Morasso, 2015).

El contexto internacional propio de la Guerra Fría, atravesado tanto por la contienda Este-Oeste como las tensiones Norte-Sur, también actuó como un condicionante de la cooperación internacional al desarrollo. Como establece Ayllón (2007), el surgimiento de ésta no fue fruto exclusivamente de motivaciones humanitarias o éticas, sino que respondió más a una coyuntura geopolítica que venía determinada por la división bipolar del mundo en los bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética. La competencia entre ellos hizo que los recientes países descolonizados de África y Asia, así como los latinoamericanos, comenzaron a ser vistos como espacios estratégicos. De esta manera, tanto la evidente desigualdad en materia económica entre los países

del Norte y los del Sur, como el interés de las dos superpotencias por consolidar sus áreas de influencia, hicieron que fueran los Estados en vías de desarrollo los principales destinatarios de los programas de cooperación.

A partir de lo establecido, durante esta etapa el enfoque imperante asimiló a la cooperación al desarrollo con la noción de ayuda a los países pobres. De ahí que los principales instrumentos utilizados durante estas décadas están casi exclusivamente vinculados al otorgamiento de préstamos o financiamientos no reembolsables a los países subdesarrollados, con la finalidad de que éstos puedan modernizar sus industrias y robustecer su productividad. De hecho, “los mayores flujos de ayuda del Banco Mundial a las ex colonias y otros países del Tercer Mundo se destinaron a grandes obras de infraestructura física que requerían capital, maquinaria y tecnología de los países industrializados” (Antonini y Hirst, 2009:17). Se creía que el creciente dinamismo que las economías subdesarrolladas comenzarían a tener gracias a las inyecciones de capitales externos, produciría un efecto derrame positivo que se trasladaría a toda la población.

La ayuda que los países en desarrollo recibían estaba “atada” en tanto no sólo recibían financiamientos por parte de los países del Norte y de instituciones globales donde ellos ejercían una indiscutible influencia (como es el caso del Banco Mundial), sino también debido al hecho de que en numerosas ocasiones, los donantes vinculaban su contribución a la adquisición de bienes y servicios provistos por sus propias empresas públicas o privadas. Asimismo, teniendo en cuenta que en términos generales la cooperación internacional al desarrollo constituía un mecanismo de poder y una herramienta de influencia de los países donantes, la misma era muchas veces ofrecida de forma discrecional (Antonini y Hirst, 2009).

Así, no hay simetría en el vínculo de cooperación. Las relaciones entre los países donantes y los países beneficiarios son de tipo jerárquico y paternalista: no hay diálogo entre los involucrados, al tiempo que son los donantes quienes establecen qué es lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo (Tassara, 2012).

Bajo este paradigma la cooperación se fundamenta más en los intereses de los donantes que en los de los beneficiarios. Incluso,

“los proyectos de asistencia obedecían a diagnósticos de necesidades elaborados por técnicos de los países donantes, que además de tener un limitado conocimiento de los destinatarios rara vez tomaban en cuenta las capacidades y expectativas de las comunidades locales, cuyas vidas se veían

profundamente afectadas por la ayuda, muchas veces negativamente” (Antonini y Hirst, 2009:17).

Otros actores como los gobiernos locales y las organizaciones internacionales no gubernamentales tanto de los países desarrollados como en vías en desarrollo tenían reducida o nula injerencia en el diseño e implementación de los proyectos o programas de la cooperación internacional al desarrollo.

Lo mencionado hasta el momento, indica que “la cooperación empieza a asumir una configuración propia a partir de los años setenta, consolidándose como un enfoque y proceso político relativamente autónomo con sus propios fundamentos teóricos” (Álvarez Orellana, 2012:290). Sin embargo, el modelo tradicional de la cooperación internacional al desarrollo comenzó a despertar críticas tanto desde el seno del Norte como del Sur. Su efectividad como herramienta para resolver diferentes necesidades de los pueblos en desarrollo fue puesta en duda. En efecto, tras un poco más de dos décadas de existencia de múltiples programas de cooperación al desarrollo, la brecha de desigualdad entre el Norte y el Sur se había intensificado y la pobreza a nivel mundial seguía afectando con mayor crudeza a los países en desarrollo. En este marco se originó un fuerte debate que aún no ha sido saldado en la actualidad, pero que permitió la aparición de nuevas formas de concebir la cooperación y nuevas prácticas que la ejecutaran.

Uno de los puntos álgidos de esta discusión se dio con la publicación del informe *Partners in Development* del Banco Mundial, actor que había canalizado múltiples programas de asistencia económica desde su nacimiento.

Como resultado de su evaluación del impacto de las políticas de cooperación ejecutadas hasta el momento, el Banco Mundial propuso en su un incremento planificado y coordinado de los volúmenes de la ayuda: el monto ofrecido por los países donantes debía constituir un 1 por ciento de su producto bruto interno, siendo el 0,7 de ese número ayuda oficial al desarrollo y el 0,3 correspondiente a flujos privados. Sin embargo, el documento indicaba que la cooperación debía trascender las meras transferencias de fondos; que era necesario repensarla para

“que se organizara y administrara con mayor eficacia; la ayuda debía adaptarse a las necesidades de planes de desarrollo bien concebidos (alineación); debía ser cada vez más incondicional (desligada) y debía acompañarse, en medida creciente, de una asistencia técnica integrada que permitiera a los beneficiarios

adquirir los conocimientos técnicos necesarios para aprovecharla debidamente (Álvarez Orellana, 2012:290).

De esta forma, el informe del Banco Mundial fue muy importante para la evolución de la CID no sólo porque propuso que los donantes debían mantener sus compromisos y hacer mayores esfuerzos en pos de coordinar entre ellos. Por el contrario, también abrió las puertas a la incorporación gradual de temas que hasta el momento habían sido ignorados en los programas de cooperación del organismo multilateral: la agenda social, la calidad de las instituciones, la gobernabilidad, la administración eficiente y la participación democrática (Antonini y Hirst, 2009). Pero aún más importante resulta el hecho de que a partir de él, fue extendiéndose la idea de que los *receptores* debían ser reconocidos como algo más que entes pasivos: debían ser verdaderos *socios* de la cooperación.

Estos novedosos planteamientos tuvieron eco en los países del Tercer Mundo, quienes en los años posteriores a la conformación del orden de Bretton Woods demostraron un creciente activismo internacional. Reunidos en la Conferencia de Bandung, señalaron, por primera vez, que la cooperación entre países en desarrollo debía además actuar como un mecanismo solidario para lograr su progreso económico-social independiente (Antonini y Hirst, 2009).

En este sentido, los Estados del Sur también comenzaron a promover una visión de la cooperación diferente a la imperante hasta el momento. Además de rechazar la noción de ayuda externa y asistencialismo, fueron grandes impulsores del intercambio de expertos y de la asistencia técnica como nuevas prácticas que podía adoptar la cooperación. Así lo propusieron en la Conferencia sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, que tuvo como resultado el “Plan de acción de Buenos Aires”.

Ésta representa otro de los hitos que marcaron el debate previamente mencionado. Al establecer que debía fomentarse el trabajo en conjunto entre “iguales”, algo “nuevo” en la cooperación para el desarrollo (Colacrai, 2009), permitió potenciar el desenvolvimiento de la Cooperación Sur-Sur. Asimismo, la importancia de la Conferencia también estuvo en el hecho de que propuso intensificar los proyectos de cooperación de índole técnica, “modalidad que implicaba que los países en desarrollo podían crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo, y para lograr la autosuficiencia nacional y colectiva” (Colacrai, 2009:89). Esta no debía ser un reemplazo de la cooperación tradicional sino un complemento de la misma.

Paralelamente, la nueva concepción de la CID no pudo haberse conformado sin la aparición de visiones del desarrollo que fuesen superadoras de aquellas que lo identificaban meramente con el crecimiento económico. Por el contrario, el desarrollo comenzó a ser visto progresivamente como un proceso integral que incluye aspectos tan diversos como complementarios, tales como cultura, ambiente, educación y salud, y donde el aspecto económico sigue estando presente, pero no es el único (Hourcade, 2011). Como resultado de ello, se introdujo gracias a la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la perspectiva del Desarrollo Humano. Se trata de un concepto que incorpora el enfoque de los derechos humanos y se enmarca en él y que pone el énfasis en la generación de oportunidades para todos los habitantes del mundo. De esta forma, las políticas locales, nacionales e internacionales deben apuntar a crear entornos donde las personas encuentren múltiples alternativas de vida para que puedan hacer un uso libre de sus capacidades.

A su vez, el desarrollo pasó a ser concebido como un fenómeno endógeno, producido desde el territorio local, y ya no como un proceso exógeno que podía ser inducido desde “arriba”. En este sentido, éste dejó de ser la responsabilidad única de los Estados nacionales¹⁰, y los gobiernos locales y regionales amplificaron así su protagonismo “como espacios donde cobran sentido determinadas lógicas ligadas al desarrollo: procesos productivos territorialmente vinculados a través de eslabonamientos o cadenas de valor; rasgos específicos de cultura y del ‘saber hacer’ local que se refuerzan como factores de especificidad territorial” (Boscherini y Poma, 2000, citado por Hourcade, 2011:55).

En un mundo globalizado, los Estados subnacionales aparecen como espacios donde se intersectan toda una serie de temáticas y problemáticas globales, lo cual llevó a que progresivamente tengan más desafíos que enfrentar y más demandas que satisfacer. La valorización de la lógica del territorio local y regional provocó, además, que éstos comiencen a asumir un rol activo en la promoción del desarrollo, a través de la implementación de sus propias políticas en la materia. Así, a fin de dar respuesta a los complejos retos contemporáneos, y gracias a sus crecientes facultades, estos entes ampliaron su abanico de herramientas no sólo a nivel interno sino también internacional. De esta forma, se produce un incremento sustancial de la participación de los Estados

¹⁰ El consenso en torno a este planteamiento indicaba que el gobierno central era el sujeto más indicado para liderar políticas nacionales de modernización de la industria y de ejecución de proyectos de infraestructura que llevasen a un creciente dinamismo económico, y con él, la llegada a la etapa del desarrollo.

subnacionales en el sistema de la cooperación internacional a través de la *cooperación descentralizada*.

Desde un punto de vista puramente teórico, puede establecerse que el enfoque de la cooperación descentralizada se diferencia del paradigma asistencialista clásico principalmente en relación a tres grandes elementos: los actores involucrados, los principios en los que se sustenta y la concepción del desarrollo (Hourcade, 2011). Este nuevo modelo puede sintetizarse al decir de González Parada, quien indica que se trata de un

“nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (González Parada, 1998, citado por Romero, 2004:4).

En esta línea, una autora que plantea una interesante definición conceptual de la cooperación descentralizada es Romero (2004, 2005). En la presente investigación se adhiere a su conceptualización, la cual establece que

“La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como ‘ayuda’, la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado; y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales” (Del Huerto, 2005, citado por Martínez y Sanahuja, 2009:42).

En la actualidad, si bien el nuevo enfoque de la cooperación descentralizada está consolidado y en creciente expansión, no ha reemplazado por completo al paradigma clásico de cooperación entre Estados nacionales. Ambos paradigmas, junto a otras modalidades como la cooperación Sur-Sur, conviven en el sistema de la cooperación internacional al desarrollo. De la misma forma, cabe aclarar una cuestión sustancial: el enfoque de la cooperación descentralizada basado en la multilateralidad, el interés mutuo, el partenariado, la democratización de las actividades de la cooperación, y la

apropiación y participación activa de la sociedad civil, constituye en verdad un tipo ideal al estilo weberiano, es decir, un instrumento conceptual que no se presenta de forma pura en la realidad.

En este sentido, si bien, en términos teóricos, la cooperación descentralizada busca subsanar las falencias propias del modelo clásico de la cooperación proponiendo, entre otras cosas, el establecimiento de vínculos más simétricos y participativos, en la práctica no siempre ocurre de esta manera. De hecho, en muchas de las relaciones de cooperación descentralizada pueden encontrarse elementos que evidencian rasgos propios del paradigma tradicional, tales como la lógica asistencial, el trasvase de recursos y las intervenciones de corto plazo (Martínez y Sanahuja, 2009). En ocasiones, incluso en el marco de acciones de la cooperación descentralizada, se ha concebido a la cooperación en términos de ayuda oficial al desarrollo. Desde una lógica más verticalista, esto ha generado que vuelvan a reproducirse formas de vinculación asimétricas basadas en la dicotomía jerarquizada entre donantes y receptores a través del otorgamiento de financiamiento o la ejecución directa de programas sin la consulta previa al receptor ni su participación.

Ahora bien, el enfoque de la cooperación descentralizada desde una lógica horizontal apunta a construir vínculos no jerárquicos y lazos colaborativos entre los actores involucrados en la cooperación, los cuales ya no son vistos como donantes y receptores, sino como socios. Así, las relaciones de cooperación buscan sustentarse en el principio de los beneficios e intereses mutuos. Este modelo forma parte de “una nueva lectura de la cooperación descentralizada que sostiene que uno de sus elementos definidores es el hecho de que la acción debe beneficiar a los socios de ambos lados” (Romero, 2004:6). En este sentido, se propone la realización de acciones conjuntas entre los actores involucrados,¹¹ lo cual implicará aprendizajes para ambas partes, y cuyos objetivos escapen a la búsqueda de resultados meramente económicos. La cooperación descentralizada puede tener múltiples e integrales objetivos como plantean Martínez y Sanahuja, tales como:

- “favorecer los procesos de desarrollo mediante el apoyo a los procesos de descentralización,
- la mejora de del diseño y la gestión de las políticas públicas,
- la gobernabilidad local,

¹¹ Dentro de este enfoque, los actores pueden participar conjuntamente en la ejecución de las acciones de la cooperación, así como en la toma de decisiones (Romero, 2004).

- la capacidad de los gobiernos locales de prestar servicios de manera ajustada a las necesidades de la población local, es decir, con una lógica redistributiva y favorecedora de la equidad,
- de beneficiar al fortalecimiento del tejido asociativo y, con ello la participación social en la toma de decisiones y la organización para reclamar el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas” (Martínez y Sanahuja, 2009:52).

En esta investigación se adscribe al enfoque de la cooperación descentralizada que tiene como actor principal y protagonista a entes de carácter público, específicamente, a los gobiernos locales (ya sean municipales, provinciales, regionales, etcétera). Sin embargo, se entiende que ellos no son los únicos entes que participan activamente del proceso. Por el contrario, diversos actores públicos y privados de la sociedad civil, tales como las universidades, las empresas, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñarse como socios internacionales de los Estados subnacionales. Asimismo, las iniciativas de la cooperación descentralizada pueden realizarse de forma conjunta con otros agentes públicos no sólo del mismo rango, sino también de niveles superiores: dependencias gubernamentales nacionales, multilaterales y supranacionales.

Por su parte, es menester recalcar que se identifican tres grandes grupos de instrumentos que permiten la materialización de la cooperación internacional. Por un lado, se encuentran las acciones de cooperación. Se trata de actividades puntuales que si bien cuentan con diseño y programación, y tienen una finalidad específica, no poseen la rigurosidad metodológica y de seguimiento propia de la ejecución de un proyecto o un programa (AMEXCID y PNUD, 2017).

Por otro lado, los proyectos constituyen la herramienta más habitual y utilizada en la cooperación internacional. Estos pueden definirse como un conjunto de actividades “que tienen un objetivo definido, debiendo ser efectuadas en una zona geográfica delimitada, con unos recursos y plazos de ejecución predeterminados y para un grupo determinado de destinatarios finales, con el fin de solucionar problemas específicos o mejorar una situación concreta” (AECID, 2014:22). Entre sus rasgos característicos se hallan su alto nivel de planificación. A partir de un diagnóstico de una problemática, se procede a realizar un exhaustivo proceso de formulación del proyecto, donde se estructuran con rigurosidad los objetivos, duración, acciones y resultados esperados del mismo. Este diseño se efectúa teniendo en consideración los recursos humanos, institucionales y materiales con los que se cuenta. Estos elementos permiten la evaluación del proyecto, otro de sus atributos destacados.

Por último, resta mencionar los programas, que pueden definirse como “un conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado” (AECID, 2014:23). Si bien son muy similares a los proyectos, sobre todo en cuanto a su diseño y gestión, difieren de estos en cuanto a su envergadura, ya que poseen mayores recursos y duración. En este sentido, el contraste se encuentra en la mayor escala, alcance y complejidad de sus objetivos. En este sentido, suelen englobar varios de ellos o varias líneas de trabajo que contribuyen a los mismos objetivos y reúnen actividades que podrán abarcar distintos sectores, temas y áreas geográficas (AECID, 2014; AUCI, 2016).

Las diferencias entre acciones, proyectos y programas tienen que ver principalmente con sus alcances, sin embargo, todos revisten de importancia y son centrales para llevar la cooperación a la práctica. Ahora bien, ¿cuáles son las actividades específicas que se realizan en el marco de esos tres instrumentos? En términos cuantitativos, son muy numerosas, así como diversas. Teniendo en cuenta la clasificación realizada por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017), ellas incluyen:

- Visitas técnicas
- Asistencia técnica
- Asesoría y consultoría
- Envío de expertos
- Intercambio de experiencias y buenas prácticas
- Formación y capacitación (seminarios, talleres, cursos)
- Investigación, estudios y diagnósticos
- Becas, intercambios y pasantías
- Transferencia de tecnología y desarrollo tecnológico
- Construcción de infraestructura
- Donaciones

Por último, es necesario mencionar los instrumentos jurídicos que habitualmente son utilizados en la cooperación descentralizada. En la mayoría de los casos, las partes que están involucradas en acciones, proyectos o programas de cooperación descentralizada suelen suscribir acuerdos interinstitucionales que establecen los términos del vínculo entre ellas. Estos tratados internacionales pueden adquirir las más variadas formas, entre las que se encuentran: Cartas de Intención, Acuerdos de Voluntades, Memorándums de Entendimiento, Acuerdos o Convenios de Colaboración, Acuerdos o Convenios de Cooperación. Más allá de su denominación, estos se encargan de

determinar los objetivos del acuerdo, las áreas y temáticas en las cuales se cooperará, los compromisos de las partes, las modalidades de cooperación, las actividades a llevarse a cabo, etcétera.

Capítulo 2: La provincia de Santa Fe como actor de la cooperación internacional

1. Marco jurídico de la acción internacional de la provincia de Santa Fe

Desde la década del noventa aproximadamente, la provincia de Santa Fe es un actor de la cooperación internacional. De manera progresiva, ésta ha ido consolidando su perfil internacional a través de la implementación de distintos instrumentos. Esta situación lleva a cuestionarse, ¿dentro de qué marco jurídico se desenvuelve Santa Fe en su relacionamiento externo?

A nivel internacional, no existe hasta el momento un ordenamiento jurídico específico encargado de regular la acción internacional de los gobiernos locales. De hecho, en el ámbito del Derecho Internacional Público (DIP), los Estados subnacionales no cuentan con personalidad jurídica reconocida. Por el contrario, este campo considera únicamente a los Estados nacionales como los sujetos internacionales originarios y por excelencia. Aunque el DIP ha evolucionado con el tiempo, lo cual llevó a que acepte la existencia de varios sujetos secundarios y derivados (como las organizaciones internacionales, por ejemplo), el criterio de subjetividad internacional no se ha extendido hasta los Estados subnacionales.

Al no ser reconocidos como sujetos del Derecho Internacional, éstos permanecen completamente subordinados a los Estados nacionales. En efecto, en el DIP

“los gobiernos locales son considerados sólo de forma indirecta por su carácter de entes públicos sometidos a las normas fijadas en el contexto nacional (...). Así por ejemplo, si en un municipio o un territorio local se infringe una norma impuesta por el Derecho Internacional, el responsable es el Estado correspondiente que ha de responder en este caso, en nombre del gobierno local autor de los hechos. Así, aunque los gobiernos locales no hayan sido consultados ni asociados a la definición de los acuerdos internacionales, los han de respetar” (Malé y Cors, 2013:37).

Por ello, a fin de hallar encontrar normativa relacionada con la proyección internacional de gobiernos no centrales, es necesario remitirse al ordenamiento jurídico nacional de la República Argentina. Si bien Malé y Cors (2013) consideran que es menester realizar una modificación o expansión del Derecho Internacional en sí mismo que permita saldar esta falta de regulación, esto no ha sido concretado aún. En la práctica, lo que

efectivamente ha ocurrido es que los Estados nacionales han ido incorporando de manera progresiva leyes o normativas a sus ordenamientos jurídicos internos que establecen cuáles son las facultades de los Estados subnacionales en el campo internacional¹².

Aunque gracias a los procesos de descentralización política y administrativa, los Estados nacionales cedieron de forma explícita numerosas competencias a favor de los Estados subnacionales, en términos generales, no han sido tan claros a la hora de definir cuáles son las facultades que éstos tienen a escala internacional. Como en su praxis, los gobiernos subnacionales -en ejercicio de sus legítimas competencias-, comenzaron a materializar todo tipo de intercambios más allá de las fronteras nacionales, los Estados centrales se vieron obligados a tener algún tipo de reacción.

En América Latina, desde el aspecto jurídico-legal, esas respuestas fueron de diferente tipo en función de cada país. En este sentido, puede afirmarse que en la región existe cierta heterogeneidad en cuanto a la regulación particular (o la ausencia de ella) de la participación internacional de sus Estados no centrales. Siguiendo la ilustrativa tipología elaborada por Malé y Cors (2013), pueden identificarse cuatro tipos de respuestas jurídicas ante el crecimiento de las acciones internacionales de los Estados subnacionales:

- En algunos países, no se ha elaborado aún ningún tipo de regulación jurídica sobre Relaciones Internacionales de los gobiernos locales y regionales¹³.
- En otros casos, se conserva un marco legal muy estricto que no reconoce competencias a los gobiernos subnacionales en materia de Relaciones

¹² Sin embargo, esta solución presenta dos grandes inconvenientes. De acuerdo con Malé y Cors (2013, 2015), se trata de una respuesta híbrida y de adaptación parcial y pragmática del marco actual que resulta efectiva únicamente en el corto plazo. En este sentido, si bien permite “generar una especie de jurisprudencia que poco a poco ensancha el lugar y el papel de los gobiernos locales en la materia” (Malé y Cors, 2013:47), ésta no representa un cambio sustancial en las bases conceptuales del Derecho Internacional. Por otro lado, el segundo inconveniente tiene que ver con que, en su afán de hacer compatibles el monopolio de los gobiernos nacionales en materia de relaciones internacionales y con la autonomía relativa de los gobiernos locales, esta solución coloca excesivo énfasis en el rol preeminente del Estado nacional. En este sentido, se produce un simple ajuste jurídico que apunta a incorporar una serie de condiciones y restricciones al accionar de los Estados subnacionales, que aparecen como actores “tutelados” y estrictamente controlados por los gobiernos nacionales. Asimismo, desde nuestra propia perspectiva, puede identificarse un tercer inconveniente. El mismo tiene que ver con el hecho de que la solución a la que se hizo referencia en este párrafo, implica que cada Estado nacional reglamente este tema internamente de forma particular, y por ende, diferente. Como consecuencia, proliferan variadas regulaciones, que impiden que pueda hablarse de una de tipo general y cohesionada, susceptible de ser aplicada a todos los casos.

¹³ Esta situación parecía estar cambiando en los últimos años, siendo cada vez menos los países que permanecen sin ningún tipo de regulación de actuación de gobiernos subnacionales en materia internacional.

Internacionales, apareciendo éstas en el ordenamiento jurídico como competencia exclusiva del gobierno central.

- Por otro lado, un número considerable de Estados nacionales han procedido a asignar a sus gobiernos locales y regionales algunas competencias legales de acción exterior.
- Por último, en algunos casos, puede observarse la existencia de marco legal promotor de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales.

Las dos últimas categorías indican que si bien puede comprobarse con optimismo el creciente reconocimiento que reciben los Estados subnacionales dentro de marcos jurídicos nacionales, éste es sin dudas variado, y el mismo se abarca desde posturas más conservadoras o progresivas hasta aquellas más radicales, que buscan incluso fomentar la acción exterior de sus gobiernos locales y regionales.

El caso argentino puede ubicarse en el tercer grupo de países latinoamericanos. Argentina cuenta con una normativa relacionada con la acción internacional de Estados subnacionales en su Constitución Nacional, especialmente gracias a las modificaciones introducidas con la reforma de 1994. De hecho, la Constitución original, cuyo nacimiento se remonta al año 1853, establecía que la conducción de las Relaciones Internacionales constituía una atribución exclusiva del nivel nacional del gobierno¹⁴, no habilitando a las provincias a ejercer actos de conducción en materia de política exterior.

Teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta investigación, ha sido trascendental la última reforma constitucional, en tanto ésta ha implicado la incorporación del artículo 124 al cuerpo de la Carta Magna argentina, el cual sentencia que:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución de la Nación Argentina).

¹⁴ Según Carbajales y Gasol (2008), esto se veía plasmado en los artículos 27; 67 incisos. 12, 14, 16 y 19; 86 incisos. 10 y 14; 107 y 108.

Del artículo precedente se desprende, en primer lugar, que las provincias adquieren el novedoso derecho a crear regiones, las cuales, si bien estarían restringidas temáticamente a cuestiones vinculadas al desarrollo económico y social, constituirían una nueva entidad de carácter intermedio entre el Estado federal/nacional y las provincias (De Marsilio, 2006). Desde el punto de vista de este autor, si bien el artículo no asigna específicamente a las regiones potencialidades de actuación en el plano internacional, las mismas estarían legalmente autorizadas a actuar internacionalmente, debido a que no existen expresas limitaciones jurídico-constitucionales para ello. Para él, “si bien el propio texto constitucional nada dice del accionar externo de las regiones, la gestión y las relaciones externas puede llevarlas adelante de manera conjunta la región, y vincular jurídicamente a las provincias que lo componen de manera individual” (De Marsilio, 2006:9).

Ahora bien, en relación al segundo aspecto consagrado por el artículo 124, es decir, la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales, puede señalarse siguiendo la perspectiva de Carbajales y Gasol (2008), que el mismo fue introducido debido tanto a la influencia ejercida por los debates doctrinarios como a la práctica misma de las provincias. En este sentido, fueron importantes, en primer lugar, los aportes de diversos juristas y constitucionalistas que adherían a la idea de que los actores subnacionales promocionen sus intereses en el exterior a través de la firma de convenios con entes del Derecho Internacional. Dentro de esta corriente, dichos instrumentos no entraban en contradicción con la Constitución Nacional en tanto no versaran sobre temas de competencia reservada al gobierno federal.

En segundo lugar, fueron las necesidades propias de las provincias, las que las llevaron a buscar recursos y soluciones en el ámbito internacional, por lo que fueron avanzando progresivamente en la celebración de convenios internacionales (Carbajales y Gasol, 2008).

En efecto, antes de la concreción de la última reforma constitucional, las provincias firmaban acuerdos internacionales de todo tipo a pesar de la falta de regulación específica en la materia. Para ello contaban con lo aprobado por el artículo 107 de la Constitución primigenia (hoy artículo 125¹⁵), que tipificaba las temáticas sobre las cuales

¹⁵ Este artículo establece que “*las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos (...)*” (Constitución de la Nación Argentina).

este nivel de gobierno puede realizar tratados. A su vez, el artículo anterior era complementado por el antiguo 108 –actualmente definido como artículo 126-, que al establecer que “las provincias (...) no pueden celebrar tratados parciales de carácter político” (Constitución de la Nación Argentina), marcaba los límites a las facultades de los Estados provinciales en materia de firma de tratados. A pesar de esta limitación, los artículos mencionados consagran para las provincias un amplio abanico de herramientas de política para “atraer” recursos económicos y humanos desde el resto del país e incluso del exterior (De Marsilio, 2006).

Si además de los artículos 125 y 126 tenemos en cuenta lo establecido por el artículo 121 (también presente desde la Constitución de 1853), que indica que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (Constitución de la Nación Argentina), puede observarse claramente que, como expresa De Marsilio (2006), las provincias contaban con toda una serie de posibilidades histórico-jurídicas para actuar internacionalmente.

Ahora bien, la novedad propia del artículo 124 –aquel que fue incorporado con la mencionada reforma constitucional-, radica en que determina que es el Estado federal el que otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional, teniendo como límites los impuestos por la propia Constitución. En este sentido, lo sustancial es que el accionar externo de las provincias queda garantizado por medio del reconocimiento de su facultad de conclusión de convenios internacionales (De Marsilio, 2006). Por ello, si bien la norma no autoriza de manera explícita a que las provincias desarrollen Relaciones Internacionales, “tal inteligencia puede derivarse *a fortiori* de la permisión para celebrar convenios internacionales, instrumento que supone una actividad y un desarrollo formal superior que los que pueden revestir otros contactos o acciones en el ámbito internacional” (Siles, 2014:8).

En relación con los límites impuestos por la Constitución, los convenios internacionales firmados por los Estados provinciales serán jurídicamente legítimos en caso de:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación;
- Que no afecten facultades delegadas al Gobierno federal;
- Que no afecten el crédito público de la Nación;
- Que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional.

Los dos primeros puntos están íntimamente relacionados. Los convenios internacionales firmados por las provincias, y en términos más generales, todo el accionar internacional de este tipo de gobiernos, en ejercicio de sus facultades otorgadas por los artículos 121, 124 y 125 de la Constitución, no deben comprometer las Relaciones Internacionales del Estado nacional. Esto constituye “una consecuencia lógica del reparto de competencias realizado por la Constitución Nacional en cuanto atribuye la dirección de los asuntos externos de la Nación al gobierno federal” (Siles, 2014:9). De ahí la interconexión del primer límite con el segundo, debido a que precisamente las facultades delegadas que no deben verse afectadas son las de conducir la política exterior de la Nación. Esto es así ya que, si bien las provincias poseen todo el poder no delegado al gobierno federal, éstas forman parte de un Estado de tipo federal, y debido a ello, su acción internacional debe ubicarse dentro de los lineamientos de política exterior elaborados a nivel nacional.

Sin embargo, esto no constituye un impedimento insuperable para los gobiernos provinciales. De hecho,

“la gestión de facultades que las provincias se han reservado y las que tiene concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico y social pueden desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar facultades del gobierno federal” (Carbajales y Gasol, 2008:53).

El tercer punto, por su parte, tiene como objetivo evitar que las finanzas públicas nacionales se vean afectadas por obligaciones crediticias internacionales de las provincias.

Por último, el cuarto limitante no resulta demasiado claro, por lo que han surgido varias interpretaciones al respecto. Se ha desarrollado un debate en torno a qué implicancias tiene el requerido “conocimiento” de los convenios internacionales por parte del Congreso Nacional. Para algunos autores, este punto indica que el Congreso debe ser simplemente notificado de la firma de estos acuerdos, así como de sus contenidos. Se trataría entonces de un proceso con fines informativos exclusivamente, que permite a las provincias ejecutar estos convenios sin necesidad de la aprobación legislativa nacional. Para otros, este límite consagra como fundamental el consentimiento por parte del Congreso hacia este tipo de convenios internacionales. Para ellos, en la práctica, “conocimiento” es sinónimo de control y de aprobación, debido a que el Congreso

rechazaría todo acuerdo que fuera manifiestamente inconstitucional o contrario a la política exterior del país (Carbajales y Gasol, 2008).

Como puede verse, la redacción del artículo 124 no aporta precisión acerca de los márgenes de acción sobre los que las provincias puedan desenvolverse internacionalmente (Carbajales y Gasol, 2008). Esta situación generó un fuerte debate doctrinario, que aún perdura en la actualidad. En este sentido, los juristas y constitucionalistas partícipes de la discusión no sólo no han llegado a un acuerdo en relación con la necesidad de reglamentar el artículo en cuestión, sino que tampoco existe consenso en torno a cómo esto se llevaría a cabo. Lo cierto es que, hasta el momento, la ambigüedad de la norma no ha sido subsanada a partir de su reglamentación a través de una ley.

En paralelo a lo mencionado, muchas provincias han ido reglamentando su accionar en el ámbito internacional a través de sus propias constituciones. A partir de 1987, y sobre todo tras la última modificación de la constitución nacional, se llevó a cabo un ciclo de reformas constitucionales provinciales que otorgó a los gobernadores, con algunas diferencias, la competencia de firmar acuerdos internacionales. Sin embargo, Santa Fe no formó parte de dicho proceso. Entre las provincias que sí fueron partícipes se encuentran Catamarca, Chaco, Córdoba, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego; las cuales

“brindaron a sus ejecutivos provinciales la facultad de celebrar convenios y acuerdos internacionales con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, para la gestión de intereses provinciales, con aprobación de la legislatura local y dando cuenta al Congreso de la Nación, cuidando de no afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal” (Barón Knoll de Bertolotti, 2003, citado por Siles, 2014).

Santa Fe pertenece al grupo conformado además por las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Misiones, Mendoza y Santa Cruz, las cuales si bien hacen uso de las atribuciones constitucionales provenientes del artículo 124, en sus respectivas Cartas Magnas no hacen referencia expresa a las facultades de gestión externa (Carbajales y Gasol, 2008).

La administración del gobernador Hermes Binner (2007-2011) reconoció la necesidad de reglamentar la acción internacional de la provincia a través una ley sancionada a tal fin. De hecho, uno de los órganos de gobierno encargados de diseñar la estrategia de internacionalización de la provincia, la Subsecretaría de Cooperación y Relaciones

Internacionales planteó como una de sus orientaciones estratégicas el desarrollo de un marco jurídico amplio e integral que a nivel provincial permita subsanar el vacío legal existente. En este sentido, la oficina marcó como una de sus líneas de acción el desarrollo de normativa jurídica que no implique solamente la aprobación de una ley, sino también la concreción progresiva de varias cuestiones, tales como

“la centralización, sistematización y digitalización de los instrumentos jurídicos (convenios/acuerdos/protocolos/ cartas de intención) que la Provincia ha firmado-en todas las administraciones- con entidades extranjeras; el diseño e implementación de una normativa común para organizar los procedimientos y naturaleza de dichos instrumentos jurídicos; y la articulación entre normativas administrativo-financieras locales e internacionales (específicamente, en el ámbito de la cooperación internacional)” (Romero, 2010:20).

La cuestión en torno a la reforma constitucional de Santa Fe ha estado activamente presente en la agenda política provincial desde comienzos de siglo, especialmente durante los tres gobiernos socialistas. Si bien tanto Binner como Bonfatti plantearon la necesidad de llevar adelante el debate en torno a esta cuestión y avanzar hacia su concreción, fue recién en el año 2018 cuando, durante la administración de Lifschitz, se presentó un proyecto de ley para la reforma constitucional a fin de que sea aprobado por la Legislatura santafesina.

Este proyecto establecía como objetivo central modernizar y adaptar la Constitución provincial a la época, en tanto su última reforma fue realizada en el año 1962. En este sentido, proponía en términos generales plasmar en el texto constitucional nuevos derechos y garantías, así como avances institucionales. En relación con la reglamentación de la acción internacional de la provincia, el mismo preveía, por un lado, efectuar una modificación al artículo 72 de la Carta Magna¹⁶, de modo de “ampliar la representación (del gobernador) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros y organismos internacionales” (Strappa, 2018:246). Por el otro, indicaba la incorporación de un nuevo artículo, dedicado particularmente a la “regulación de la facultad de la provincia para celebrar convenios internacionales” (Strappa 2018:249).

La propuesta diseñada durante el gobierno de Lifschitz constituyó un importante paso hacia el desarrollo de una normativa provincial de la política internacional subnacional de Santa Fe. Sin embargo, la reforma constitucional no pudo ser concretada debido a

¹⁶ Dicho artículo determina las facultades del Poder Ejecutivo.

que no contó con la aprobación de la Legislatura provincial, por lo que esta cuestión permanece como una cuestión a ser resuelta en el futuro.

2. Marco institucional de la acción internacional de la provincia de Santa Fe

Como fue adelantado en la introducción de este trabajo, la política internacional subnacional desplegada por la provincia de Santa Fe fue desarrollándose y consolidándose progresivamente desde fines del siglo pasado. Este proceso ha ocurrido a la par de una serie de transformaciones acaecidas en el ámbito gubernamental santafesino. En este sentido, cabe destacar que la estructura institucional dedicada a la gestión internacional ha evolucionado a través del tiempo.

Inicialmente, Santa Fe comenzó a vincularse con actores ubicados más allá de las fronteras nacionales sin contar con una oficina dedicada exclusivamente a las Relaciones Internacionales. Al igual que muchas otras provincias, ésta tuvo a partir de los años noventa una participación más directa en el escenario internacional teniendo como fundamento una “actitud comercialista” (Colacrai y Zubelzú, 2004). Debido a su perfil económico basado en la producción agropecuaria y a su ubicación estratégica en la hidrovía Paraná-Paraguay, el principal objetivo que guió sus incipientes contactos exteriores fue el de promover las exportaciones de sus productos regionales. De allí que los órganos gubernamentales responsables de los primeros pasos hacia la internacionalización hayan sido aquellos de índole económica. En esa época, quienes impulsaban acciones internacionales eran tanto la Subsecretaría de Comercio Exterior como la Subsecretaría de Financiamiento Internacional (Ribeiro, 2014).

A partir del año 2005, la visión externa de la provincia pasó a estar mayormente concentrada bajo el liderazgo del Ministerio de Producción. Dependientes de esta entidad, varios y diferentes actores desarrollaron en la práctica el establecimiento de vínculos internacionales. Siguiendo a Zubelzú (2008), estas oficinas eran:

- la Secretaría Región Centro y Relaciones Internacionales
 - el Representante Titular por la Provincia de Santa Fe para integrar la Mesa Ejecutiva del Comité Ejecutivo de la Región Centro¹⁷

¹⁷ La Región Centro fue constituida originalmente por las provincias de Santa Fe y Córdoba, a la que posteriormente se incorporó Entre Ríos, con el fin de reglamentar la integración de sus miembros hacia el comercio exterior y establecer políticas de integración regional (Ribeiro, 2014).

- el representante del gobierno de la provincia de Santa Fe para el MERCOSUR y Crecenea – Codesul¹⁸
- la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- la Dirección de Comercio Exterior
- la Subsecretaría de Agricultura

Sin embargo, las entidades mencionadas no eran las únicas vinculadas a la temática. En el marco del Ministerio de Hacienda y Finanzas, tanto la Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, como la Administración Provincial de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo, y la Dirección General de Licitaciones Nacionales e Internacionales (Zubelzú, 2008) también desarrollaron contactos externos, en este caso más relacionados a una orientación financiera.

Lo cierto es que durante el gobierno del ingeniero Jorge Obeid (2003-2007), las acciones internacionales santafesinas experimentaron una cierta expansión, en tanto proliferaron las oficinas que tenían competencias en este sentido. Un avance sustancial provino de la decisión de ubicar una cantidad considerable de oficinas con estas características bajo la dependencia del Ministerio de Producción, lo cual fue un paso importante en pos de superar la mirada estrictamente comercialista, para incorporar también una perspectiva favorable a la producción y a la integración subregional y regional. Asimismo, fue sustancial la creación de un área específica de cooperación internacional, algo que fortaleció la internacionalización de la provincia (Ribeiro, 2014) y que no tenía precedentes hasta el momento. Cabe recordar que ésta, la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, había sido creada en el año 2004, y que junto al Comité Ejecutivo de la Región Centro y al representante del gobierno de la provincia de Santa Fe para el Mercosur y Crecenea-Codesul, las tres pertenecían originariamente al Ministerio Coordinador. Fue precisamente con la intención de otorgar la impronta productiva a la internacionalización que más adelante fueron colocadas en el ámbito del Ministerio de Producción.

Tras la llegada de Hermes Binner (2007-2011) a la gobernación, se produjeron una serie de cambios de gran importancia en cuanto a la estructura institucional del gobierno provincial en su conjunto. En este sentido, ésta pasó a albergar doce Ministerios. Dentro

¹⁸ La Comisión Regional de Comercio Exterior del Noroeste Argentino (Crecenea) nació gracias a un acuerdo entre las provincias de Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, a fin de lograr la integración entre ellas y sus Estados fronterizos vecinos. Ésta se asoció a su vez con el Consejo de Desarrollo del Sur (Codesul) -espacio que nuclea a los Estados brasileños de Mato Grosso do Sul, Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina- para conformar un bloque subregional dentro del Mercosur.

de este marco, las Relaciones Internacionales de la provincia estuvieron bajo la órbita tanto del Ministerio de Producción (como previamente había ocurrido durante la administración de Obeid), como del nuevo Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

En primer lugar, dentro del primer Ministerio mencionado, se creó la Subsecretaría de Cooperación Internacional, la cual dependía a su vez de la Secretaría de Apoyo al Desarrollo. De acuerdo con Ribeiro (2014), ésta tuvo como responsabilidad la realización de un trabajo similar al que había realizado la Agencia de CID durante el gobierno anterior, en tanto estuvo también orientada a la cooperación técnica, además de que se encontraba en el mismo ámbito. Ahora bien, su particularidad estaba en que la cooperación estaba dirigida “sobre todo a la formación de recursos humanos para fortalecer el comercio exterior, impulsando el intercambio de experiencias con vistas a modernizar ciertos sectores de la producción y del Estado nacional” (Ribeiro, 2014:37).

En segundo lugar, lo verdaderamente novedoso para la participación internacional de la provincia, en términos institucionales, fue la instauración de la Subsecretaría de Relaciones y Cooperación Internacional e Integración Regional y de la Dirección Provincial de Relaciones Internacionales en 2007. La creación de estas entidades respondió a la visión de la nueva administración, que se planteó como uno de sus objetivos el de transformar la acción internacional de la Provincia en una “política pública coherente, efectiva y durable” de carácter transversal (Romero, 2010:19).

En términos teóricos, se considera que para lograr un objetivo de esta índole es necesario que exista voluntad política, que permita a su vez la construcción de espacios institucionales abocados a la planificación y ejecución de una verdadera estrategia de internacionalización. Así, es fundamental no sólo que se cree un ente especializado para el desarrollo de las relaciones internacionales del gobierno subnacional, sino que también se ponga el foco en la calidad de los recursos humanos y materiales con los que éste cuenta, su organización y su ubicación en el organigrama institucional.

En relación con esto último, tanto Romero (2010) como Ribeiro (2014) coinciden en que fue central la colocación de la Subsecretaría de Relaciones y Cooperación Internacional e Integración Regional (y su dependiente Dirección Provincial de Relaciones Internacionales) dentro de la esfera de trabajo del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, aquel encargado de asistir al gobernador en todos los asuntos internos.

Puede calificarse a la ubicación de la Subsecretaría y la Dirección dentro del esquema institucional como estratégica, en tanto perteneció a uno de los principales ministerios

del gobierno. Si bien Santa Fe ya contaba con espacios dedicados a las relaciones internacionales, durante la nueva administración socialista se produjo la adaptación de la estructura institucional, en búsqueda del establecimiento de una que sea más acorde al objetivo vinculado de definir una política internacional subnacional.

Aunque el lugar asignado a la/s oficina/s de Relaciones Internacionales debe ser escogido en función de las características propias de cada Estado subnacional, precisamente la más recomendada es aquella que la/s ubica cerca del Poder Ejecutivo o en uno de los departamentos de estrategia, en tanto permite entre otras cosas “identificar las necesidades del conjunto de políticas sectoriales y de la administración a nivel general” (Malé, Cors y Sanz, 2014:75). Además, en el caso de Santa Fe, este emplazamiento permitió que tanto la Subsecretaría como la Dirección sean valorizadas: al formar parte del espacio institucional más cercano al gobernador, y a la vez depender directamente de éste, ambas obtuvieron un nuevo status (Nescier, 2017).

Asimismo, esta designación institucional fue decidida a fin de que contribuya a la construcción de una estrategia transversal, que permita facilitar los intercambios y la articulación con otros órganos del gobierno santafesino. De hecho, la jerarquización otorgada por la administración hizo que la oficina se convierta en un área totalmente transversal a todas las dependencias gubernamentales. Así, ésta empezó a trabajar con todas las áreas y a relacionarse a la vez con una diversidad importante de actores (Demarchi, 2016, citado por Nescier, 2017).

En este marco, cabe resaltar que durante el gobierno de Binner, los tres grandes objetivos de la Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales (como pasó a llamarse a partir de 2008) eran según Romero (2010):

- Contribuir al mejoramiento de la gestión pública provincial y de la calidad de vida de los ciudadanos santafesinos, a través del desarrollo de iniciativas de cooperación internacional que apoyen/complementen las políticas, planes, programas y proyectos definidos en el Plan Estratégico Provincial.
- Proyectar y posicionar competitivamente a la Provincia como actor dinámico en el ámbito internacional: referente en el territorio y socio estratégico (en lo político, económico, social y cultural)
- Impulsar y/o apoyar la acción internacional y la cooperación de colectividades locales de la Provincia.

Para concretar estos objetivos, la oficina trabajó en torno a tres líneas de acción:

- La participación en eventos y espacios internacionales de interés para la Provincia, como recepción y visitas de misiones diplomáticas, participación de funcionarios en eventos internacionales, involucramiento en redes internacionales
- El desarrollo de una normativa jurídica provincial que regule la actividad internacional de la Provincia.
- La participación en espacios bi y multilaterales de cooperación internacional (Romero, 2010).

Durante el primer año de gestión del gobierno socialista, los avances realizados a partir de la creación de la Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales se vieron parcialmente opacados por la falta de coordinación con la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de la Producción. De la misma forma que durante el gobierno de Obeid existían múltiples entidades encargadas de la vinculación externa de la provincia, esta situación se replicó en el marco de la inicial administración.

Si bien desde un punto de vista teórico había una división de funciones, en tanto a la primera le correspondían atribuciones vinculadas a asistir al gobernador en temas de convenios y relaciones internacionales e integración regional, mientras que a la segunda se le atribuyó la búsqueda de la oferta de cooperación internacional para atender a la demanda de las cadenas productivas de la provincia, la falta de articulación interna llevó a que en la práctica exista una superposición o duplicación de competencias (Ribeiro, 2014). Esta realidad fue resuelta rápidamente en el año 2008, cuando el gobierno decidió que la oficina previamente dependiente del Ministerio de Producción sea transferida al Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

Con la llegada de una nueva administración en el año 2011, se produjeron modificaciones en la estructura gubernamental provincial. Ahora bien, estos cambios no implicaron un retroceso en materia de instituciones dedicadas al desarrollo de una estrategia de internacionalización para Santa Fe. Por el contrario, durante la administración de Antonio Bonfatti (2011-2015), la Subsecretaría de Cooperación y Relaciones Internacionales adquirió un nuevo rango jerárquico, al pasar a ser instituida como Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración. Por debajo de ella, como plantea Vanadia¹⁹ se crearon tanto la Subsecretaría de Integración Regional como la Dirección Provincial de Cooperación Internacional.

¹⁹ Para la realización del presente trabajo se realizó una entrevista a la ex directora Provincial de Cooperación Internacional, Lic. Cecilia Vanadia, el día 9 de septiembre de 2020. Esta funcionaria permaneció en dicho cargo en las dos gestiones bajo estudio.

El gobierno -vale destacar, del mismo signo político que su antecesor-, reveló así su intención no sólo de dar continuidad a la política internacional que la provincia venía desplegando desde el mandato anterior, sino de profundizarla. En este sentido, además de darle una nueva jerarquía a la oficina, mantuvo su cercanía al Poder Ejecutivo: la ahora Secretaría también fue ubicada dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (Vanadia, comunicación personal, 2020). De la misma forma que durante el período anterior, la Secretaría tuvo entre sus objetivos actuar de manera coordinada con las otras oficinas del gobierno. Desde un punto de vista amplio, como plantea Ribeiro (2014), los tres grandes temas a los cuales ésta debía abocarse y tratar de manera transversal con el resto de las instituciones provinciales eran la cooperación internacional, la integración regional y las relaciones internacionales de Santa Fe. Siguiendo a la autora, su accionar se articuló teniendo en cuenta dos ejes principales: la consolidación de vínculos con actores tradicionales, como la Unión Europea, y el impulso y fomento de la cooperación descentralizada sur-sur (Ribeiro, 2014).

Cuando a fines del año 2015 tuvo inicio un nuevo mandato socialista del Frente Progresista, esta vez siendo Miguel Lifschitz (2015-2019) el gobernador de Santa Fe, la Secretaría Relaciones Internacionales e Integración continuó formando parte del organigrama provincial, así como conservó su ubicación dentro del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Si bien se mantuvo la denominación de la misma, se suprimió la Subsecretaría de Integración Regional y se realizaron ajustes institucionales (Vanadia, comunicación personal, 2020).

En efecto, mientras que la Dirección Provincial Cooperación Internacional (cuya denominación completa en este período pasó a ser Dirección Provincial Cooperación Internacional e Integración) mantuvo un lugar de relevancia, cabe destacar que se produjo un cambio en la conformación gubernamental. En efecto, se creó una nueva área al interior de la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración: la Dirección Provincial de Relaciones Internacionales. Esta innovación en materia institucional fue de relevancia en tanto fortaleció y profesionalizó la estructura dedicada a las Relaciones Internacionales del Estado subnacional.

Cabe destacar que otro elemento que otorgó una marcada continuidad radicó en que tanto la Secretaría como la Dirección de Cooperación estuvieron a cargo de las mismas funcionarias durante ambas administraciones.

Ahora bien, ambos órganos dependientes de la Secretaría tuvieron labores diferenciadas. Por un lado, la primera tuvo como razón de ser la ejecución de tareas vinculadas principalmente a gestionar los acuerdos, las relaciones institucionales y las

políticas realizadas en conjunto con los espacios de integración regional de los que forma parte la provincia (Región Centro, Creceneo-Codesul y Mercosur), así como a efectuar y llevar a cabo el seguimiento de la política de cooperación internacional santafesina. Por el otro, la segunda adquirió un perfil más institucional, en tanto se encargó, a grandes rasgos, de la organización y ejecución de las misiones institucionales, viajes al exterior y visitas oficiales; del vínculo oficial de la provincia con representaciones extranjeras, embajadas y consulados; y de la organización de la participación de funcionarios provinciales en eventos internacionales.

Además, durante este período de gobierno, fue constituida la Agencia Santafesina de Inversiones y Comercio Internacional, Santa Fe Global. Se trata de un espacio público privado que depende del Ministerio de la Producción, y que como su nombre lo indica, tiene injerencia por su naturaleza en la agenda internacional de la provincia. Su creación fue importante para las Relaciones Internacionales de Santa Fe en tanto implicó que aquellas acciones de proyección internacional vinculadas a cuestiones económicas pasaran a concentrarse en ella, así como en la Subsecretaría de Comercio Exterior, dependiente del Ministerio mencionado más arriba, y en la Subsecretaría de Financiamiento e Inversiones, propia del Ministerio de Economía. De esta forma, la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración dejó de ocuparse de temáticas de esta índole, como por ejemplo, de la preparación de misiones comerciales al exterior, las cuales pasaron a ser competencia de la Agencia.

Ésta fue establecida a fin de que lidere los esfuerzos entre el Estado provincial y el sector empresarial, de modo de poder trabajar conjuntamente en el desarrollo industrial de la provincia y del mejoramiento de la matriz exportadora. Desde el punto de vista del gobierno de turno, para lograr tales objetivos no sólo era necesario una labor colaborativa con el Estado nacional, sino también el aprovechamiento de las oportunidades externas, principalmente en materia de inversiones, financiamientos, y apertura y consolidación de nuevos mercados para las exportaciones santafesinas. De ahí que la Agencia haya recibido como funciones generales la de asistir a las empresas de la provincia en sus procesos de internacionalización a través de diferentes herramientas, generar infraestructura para fomentar el comercio exterior, formular políticas de promoción de la inversión, identificar fuentes de financiamiento y/o programas para el desarrollo económico-productivo y la innovación de la provincia, entre otras.

Ahora bien, a pesar de que se conformó esta nueva institución, la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración continuó teniendo un rol central en la política

internacional subnacional santafesina. Como fue enfatizado por Vanadia durante la entrevista personal efectuada en esta investigación, la Secretaría y sus dependencias fueron durante ambas administraciones verdaderas áreas transversales. En este sentido, si bien los diferentes Ministerios y Secretarías que conforman el organigrama de cada gobierno pudieron ejecutar actividades de cooperación con contrapartes internacionales y firmar acuerdos con ellas, en la mayoría de los casos contaron con la asistencia técnica y seguimiento de la Secretaría de Relaciones Internacionales. Esta oficina -aunque contaba con divisiones formales en términos de funciones- realizaba un trabajo en equipo entre todas sus dependencias, el cual demostraba un espíritu de labor altamente colaborativo.

En la práctica, ¿cómo brindaba ésta su asesoramiento? De acuerdo con Vanadia, en el caso de que algún área del gobierno haya iniciado de forma autónoma una relación con una contraparte extranjera, la Secretaría no sólo recomendaba la suscripción de un instrumento jurídico que establezca las condiciones del vínculo, sino que, gracias a su interdisciplinariedad, asistía en la misma redacción del acuerdo. Por otro lado, muchas veces esta oficina era quien se encargaba de generar los contactos e identificar las oportunidades que la arena internacional ofrecía. Tras este primer tipo de acercamiento, su función radicaba en convocar al Ministerio o Secretaría competente a fin de impulsar la constitución de una relación de cooperación (Vanadia, comunicación personal, 2020).

Capítulo 3: La cooperación internacional de la provincia de Santa Fe durante el gobierno de Antonio Bonfatti

1. Aspectos generales de la estrategia de internacionalización de Santa Fe

En el período que se extiende desde 2011 hasta el 2015, la provincia de Santa Fe continuó siendo gobernada por el Frente Progresista, Cívico y Social, una alianza política de centroizquierda que contaba entre sus principales componentes al Partido Socialista y un sector de la Unión Cívica Radical, entre otros movimientos y partidos políticos. De esta forma, tras el gobierno de Hermes Binner (2007-2011), quien fue el primer gobernador socialista de Argentina, asumió la fórmula ganadora de las elecciones provinciales del año 2011, compuesta por el socialista Antonio Bonfatti y el radical Jorge Henn.

Desde el comienzo de su gestión, el nuevo gobernador remarcó su intención de dar continuidad a la reforma del Estado que fue puesta en marcha a partir del año 2007, de la mano de su antecesor (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015d). Cabe destacar que en aquella ocasión, Bonfatti fue durante todo el período, titular del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, por lo que había tenido un rol sustantivo en dicho proceso, lo cual a su vez, le otorgó *expertise* para proseguir con la tarea desde su papel como líder del Poder Ejecutivo²⁰.

En la conversación mantenida con el ex gobernador²¹, pudo rescatarse la idea de que la reforma y modernización del Estado fue el objetivo central de su administración, representando éste el elemento ordenador de su gestión. Este proceso, que había comenzado en 2007, apuntó a llevar adelante una transformación política territorial y socio-institucional a partir de un elemento novedoso, que se erigió como la impronta de los gobiernos socialistas: la planificación estratégica con participación ciudadana (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019c). En concreto, el plan de reforma del Estado tuvo dos grandes ejes: la regionalización y la descentralización de la provincia.

²⁰ Asimismo, al ser ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Bonfatti había desempeñado un rol importante en la política internacional subnacional de la provincia, en tanto la oficina dedicada a las Relaciones Internacionales estaba bajo la égida de dicho Ministerio. De acuerdo con Vanadia (2020), la implementación del Programa URB-AL III constituyó uno de los hitos centrales del gobierno de Binner, en general, y de su estrategia de internacionalización, en particular. En este marco, Bonfatti otorgó su impronta al área internacional, no sólo debido a la pertenencia de la Subsecretaría al Ministerio, sino también por su papel activo en la ejecución del programa de la Comisión Europea (Vanadia, comunicación personal, 2020).

²¹ Para la realización del presente trabajo se realizó una entrevista al ex gobernador de la provincia de Santa Fe, Dr. Antonio Bonfatti, el día 24 de septiembre de 2020.

Desde una visión que buscaba integrar el territorio provincial y aplicar una escala de planificación de proximidad, se decidió definir la provincia en cinco nodos regionales.

Como resultado de la puesta en práctica de dicho proceso colaborativo, basado en múltiples instancias de participación, entre las que se destacan las asambleas ciudadanas²², se elaboró el Plan Estratégico Provincial-Visión 2030²³, que fue publicado en el año 2012. La nueva versión de este documento implicó el resultado de un trabajo de revisión y reformulación, e inauguró una segunda fase de la planificación estratégica a largo plazo estableciendo 346 proyectos a escala provincial y regional (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015d; 2019c).

El plan estratégico provincial fue articulado en tres grandes líneas estratégicas con sus respectivos ejes de trabajo, los cuales son:

- Territorio integrado: Santa Fe conectada y accesible, planificación y ordenamiento del territorio, calidad ambiental, Estado moderno y cercano, y proyección regional e internacional;
- Calidad social: educación y salud con equidad; territorio y ciudadanía; convivencia, justicia y seguridad; agua como derecho y oportunidad; y hábitat para la inclusión;
- Economía del desarrollo: Santa Fe emprende y produce; integración de producción, ciencia y tecnología; energías para el desarrollo social y productivo; y redes para el desarrollo territorial.

Lo anterior demuestra que en el marco del objetivo principal del gobierno -esto es, la reforma y modernización del Estado-, se determinaron un conjunto diverso e integral de prioridades, todas ellas diseñadas de forma estratégica. Resulta importante mencionar cuáles fueron los ejes de trabajo de la gestión, en tanto la política internacional subnacional se alineó a ellos. De esta forma, la misma no buscó únicamente promover la proyección regional e internacional de Santa Fe, sino también dar impulso a las políticas provinciales contenidas en el plan estratégico (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015). De hecho, desde la visión del gobierno, el campo internacional representaba un espacio con oportunidades que posibilitarían el desarrollo integral del territorio a partir de

²² También se llevaron a cabo reuniones microrregionales, foros de jóvenes y foros de pueblos originarios.

²³ El primer Plan Estratégico Provincial data del año 2008.

“apoyar las políticas regionales, fortalecer la modernización del Estado, innovar en materia de ciencia y tecnología, garantizar el financiamiento de obras de infraestructura que permiten una mayor equidad social y territorial, intensificar los intercambios con agregado de valor y progreso técnico, y mejorar el medioambiente y la seguridad” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015:14).

La política internacional subnacional de Santa Fe, impulsada por la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración entre 2011 y 2015, estuvo estructurada en diferentes líneas de acción. En primer lugar, la subárea de vinculación internacional. En este marco, la provincia utilizó variadas herramientas, entre las que se encuentran la realización de misiones tanto a destinos tradicionales, como innovadores para la provincia. Entre los primeros se hallan los viajes de alto nivel hacia Estados Unidos, Brasil y Chile, mientras que entre los segundos están los casos de China, India, Kuwait, Emiratos Árabes y Nueva Zelandia. De acuerdo con el gobierno, el contexto internacional de la época estaba marcado por el ascenso de Estados y poderes emergentes sobre todo en Asia y Medio Oriente, que representaban valiosas oportunidades para la provincia. Asimismo, también fue de relevancia la recepción de visitas oficiales de países regionales y extrarregionales, la participación en redes de actores internacionales y la consolidación de relaciones con representaciones diplomáticas y consulares provenientes de todo el mundo -especialmente del continente europeo- (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

Además, en línea con la intención del gobierno de hacer de Santa Fe un actor global de alto perfil político, la provincia participó con éxito de concursos y convocatorias internacionales organizadas por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Red Latinoamericana contra el Trabajo Infantil (Red LACTI), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015). En estos casos, dichas organizaciones otorgaron reconocimientos y premios a diferentes políticas públicas provinciales aplicadas en el territorio.

En esta línea, Santa Fe demostró un gran interés en participar de redes de actores subnacionales con quienes trabajar en conjunto, como CGLU²⁴ y ORU-FOGAR²⁵. Si bien en ambas intentó desempeñar un rol activo, fue destacable su labor en la primera, en tanto a partir de 2015 comenzó a formar parte de su Comité de Gestión Financiera. El gobierno otorgó un lugar de importancia a estos espacios multilaterales ya que los mismos fueron considerados como instancias privilegiadas para posicionarse en la agenda internacional y aumentar su capacidad de incidencia global (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

En segundo lugar, la provincia también apostó a la participación en espacios de integración regional como herramienta de relacionamiento y posicionamiento internacional. Además de formar parte de la Región Centro junto a Córdoba y Entre Ríos a nivel nacional, formó parte activa del Creceneo-Codeul, el Comité de Integración Atacalar (junto a la región chilena de Atacama y las provincias argentinas de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán), el Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra (con la región chilena de Coquimbo y la provincia de San Juan) y la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (cuyas siglas son Zicosur, junto a gobiernos subnacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú).

Finalmente, en tercer lugar, cabe hacer referencia a la política de cooperación internacional desplegada en el marco de este gobierno, la cual constituye el objeto de estudio de esta investigación. De acuerdo con la administración Bonfatti, la cooperación descentralizada promovida por Santa Fe en el período en cuestión, estuvo enmarcada en una perspectiva de ayuda mutua y de corresponsabilidad. Además de los principios mencionados, propios de la lógica de la Declaración de París (2005) y de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011), la visión del gobierno se completa con las ideas de transparencia, horizontalidad y acción orientada a resultados (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

De acuerdo a lo conversado con Vanadia (2020), puede establecerse que la impronta del gobernador, los ejes y las prioridades de gestión, así como la aplicación de los

²⁴ La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) es la red de gobiernos subnacionales más grande del mundo, al estar conformada por más de 240.000 ciudades, regiones y metrópolis y 175 asociaciones de gobiernos locales y regionales. A través de la cooperación entre Estados no centrales, la misma busca representar y defender los intereses de estos actores en la esfera internacional.

²⁵ La Organización de Regiones unidas-Foro global de Asociaciones de Regiones (ORU-FOGAR), por su parte, reúne gobiernos regionales de todo el mundo y tiene como objetivo favorecer las relaciones transnacionales y transfronterizas y ejercer incidencia a fin de que los Estados subnacionales sean reconocidos como actores de la gobernanza global.

principios previamente mencionados y las posibilidades ofrecidas por el sistema internacional de la época, fueron los factores que determinaron la naturaleza del esquema de cooperación internacional de este gobierno. Lejos de impulsar un esquema tradicional, estos elementos permitieron implementar una verdadera política de cooperación descentralizada. De esta forma, como puede observarse en las próximas secciones de este apartado, la cooperación descentralizada desarrollada por Santa Fe entre 2011 y 2015 abarcó un amplio abanico de socios, temáticas e instrumentos específicos.

Para concluir este apartado, es menester destacar que durante el gobierno de Bonfatti (así como en el de su sucesor, Miguel Lifschitz), la cooperación descentralizada estuvo lejos de ser concebida como un fin en sí mismo. Por el contrario, ésta fue entendida como un medio para lograr, en última instancia, satisfacer demandas y necesidades sociales y territoriales. De hecho, desde el punto de vista de los gobiernos socialistas se entendió que

“la cooperación viene a fortalecer las políticas públicas de la provincia; los programas e iniciativas de los Ministerios. La cooperación otorga ‘energía’, recursos materiales y humanos para que determinada política de determinada área del gobierno se fortalezca, cumpla sus objetivos y llegue a sus beneficiarios”
(Vanadia, comunicación personal, 2020)

2. La cooperación con actores nacionales y subnacionales americanos

En materia de cooperación con actores radicados en Estados nacionales, puede establecerse que la región latinoamericana ha sido privilegiada. En este marco, resultan relevantes los vínculos desarrollados con países como Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay y México.

En el caso del primer Estado mencionado, las instancias de cooperación involucraron al gobierno santafesino y a diferentes dependencias gubernamentales de Chile, a la vez que tuvieron como principal eje dos temáticas: la seguridad y la justicia penal. De esta forma, hacia 2015 se firmó el Memorándum de Entendimiento con la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile sobre cooperación en materia de seguridad, así como el Memorándum de Entendimiento con el Ministerio de Justicia de Chile para el fortalecimiento de la cooperación institucional. Estos instrumentos jurídicos se asentaron no sólo en el interés mutuo de las partes en

la cooperación, sino también en la identificación de problemas comunes (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015a). Más allá de las diferencias específicas de cada convenio, lo cierto es que ambos son ejemplos concretos de cooperación descentralizada Sur-Sur. De esta forma, la cooperación entre la provincia y los órganos gubernamentales chilenos es de naturaleza técnica, y está basada esencialmente en el intercambio de experiencias y prácticas, en la transferencia de información, y en la capacitación y formación mutua.

Asimismo, en el marco del Plan de Seguridad Democrática de la Provincia, la cooperación con Chile permitió que los Carabineros dictaran cursos de formación a las fuerzas de seguridad locales. Además, implicó la mejora en la aplicación y análisis de Encuestas de Victimización, la participación en instancias de intercambio de experiencias y la revisión de los sistemas penitenciarios (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

La colaboración en materia de seguridad también tuvo lugar en la relación bilateral con otro país latinoamericano, Brasil. Aunque no se identificó un documento jurídico que permita sentar las bases para un vínculo duradero en esta área, en la práctica pueden encontrarse acciones de cooperación entre la provincia y el gobierno estadual de Río de Janeiro, ejecutadas durante un viaje realizado en 2013 por representantes de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, Seguridad y Desarrollo Social santafesinos a la ciudad carioca. Durante este encuentro, se intercambiaron experiencias sobre prevención y seguridad con la Secretaría de Estado de Seguridad de Río de Janeiro y se generaron lazos con la Unidad de Policía Pacificadora de dicho Estado. Esto último implicó la obtención de conocimientos y aprendizajes que permitieron “el perfeccionamiento de dispositivos y la generación de nuevas estructuras provinciales policiales” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015:56). Al mismo tiempo, siguiendo el informe citado, la cooperación técnica con este Estado brasileño posibilitó el perfeccionamiento de una política local desarrollada por el gobierno provincial, el Programa de Intervención Integral en Barrios (Plan Abre)²⁶. Si bien las autoridades santafesinas expusieron los logros del programa local a sus contrapartes brasileñas, especialmente se dedicaron a conocer en mayor profundidad

²⁶ Se trata de un programa que tiene como finalidad la inclusión social por medio de intervenciones a nivel barrial que permiten mejorar la calidad de vida, la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. Fue ejecutado por el gobierno de la provincia en coordinación con las municipalidades de Santa Fe, Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Santo Tomé y Pérez. (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015b; Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

las fortalezas y debilidades de los modelos de intervención de favelas en Río de Janeiro, un tipo de intervención social cuya trayectoria podía actuar como ejemplo a seguir.

El intercambio de experiencias también signó la cooperación existente con otros órganos gubernamentales de un Estado subnacional brasileño; esta vez, de un municipio. En efecto, durante la visita a Santa Fe de funcionarios brasileños de la ciudad de São Bernardo do Campo (especialmente de la Secretaría de Presupuesto y Planificación Participativa y de la Secretaría de Salud), se intercambiaron “experiencias y buenas prácticas en materia de ciencia y tecnología, salud, descentralización y participación ciudadana” (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015:38). De la misma forma, en el marco del viaje del gobernador Bonfatti a la localidad de São Bernardo do Campo, el eje de los intercambios de experiencias estuvo puesto en las acciones de planificación estratégica y participación ciudadana.

Respecto a los vínculos de cooperación con actores de otros países vecinos de Argentina, como Paraguay y Uruguay, también se han identificado acciones de transferencia de conocimientos. Actuando en el marco del programa EUROsocial, representantes de la Secretaría de Acción Social paraguaya y del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo realizaron una visita técnica (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015) a las ciudades de Santa Fe y Rosario. En esta ocasión, miembros del Gabinete Social santafesino²⁷ dieron a conocer a sus contrapartes sudamericanas el conjunto de iniciativas desplegadas por el Plan Abre. Esta actividad permitió al gobierno de Bonfatti presentar una experiencia que es considerada exitosa por esta administración, a la vez que generó la posibilidad de estrechar lazos con dependencias gubernamentales que comparten intereses y una visión similar en materia social. De hecho, en declaraciones posteriores a los encuentros, los funcionarios uruguayos y paraguayos manifestaron la intención de sus gobiernos de replicar la experiencia santafesina en sus respectivos territorios (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015c).

Sin embargo, la provincia no sólo se asoció con países sudamericanos. El componente latinoamericano de su política de cooperación está dado por su relación con México en materia educativa. Un punto cúlmine de este vínculo se dio en 2014, cuando el Ministerio

²⁷ El Gabinete Social fue un espacio instituido originalmente durante el gobierno de Binner con la finalidad de que articule el trabajo de diversos Ministerios y elaboren en conjunto una política integral para el bienestar de los sectores sociales más vulnerables de la provincia. En la administración de Bonfatti, se amplió la composición del Gabinete, y este pasó a estar compuesto por los Ministerios de Desarrollo Social (como coordinador); Gobierno y Reforma del Estado; Salud; Educación; Innovación y Cultura; Seguridad; Justicia y Derechos Humanos; Trabajo y Seguridad Social; y Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

de Educación provincial firmó un Convenio de Colaboración Académica con la Universidad Nacional Autónoma de México. Focalizado en la educación superior, este documento permitió sentar las bases para el desarrollo de una asociación basada en los intercambios y la movilidad estudiantil y docente, la conformación de redes de investigación y la difusión de la cultura.

Finalmente, teniendo en cuenta la cooperación santafesina a nivel continental resta mencionar la cooperación con Estados Unidos, la cual se estructuró esencialmente en torno a la temática de la seguridad. En este sentido, se llevaron a cabo diversas jornadas de capacitación a cargo de miembros del Federal Bureau of Investigation (FBI), quienes instruyeron a diferentes fuerzas policiales y funcionarios judiciales de la provincia en técnicas de investigación criminal (Gobierno de Santa Fe, 2014). Tras esa primera actividad, el Ministerio de Seguridad y la Policía de Investigaciones santafesinas, continuaron su cooperación técnica con el FBI, lo que permitió implementar nuevas metodologías de gestión. A través de la firma de un acuerdo entre los actores mencionados, se incorporó en “los laboratorios de análisis forense de la Policía el software del Sistema de Índice Combinado de ADN” (“Firmaron un importante convenio”, 2015) de la oficina estadounidense.

3. La cooperación con actores nacionales y subnacionales europeos

El Estado santafesino también desarrolló una política de cooperación internacional con países europeos, entre los que se destacan principalmente España e Italia, naciones con las que no sólo Santa Fe sino toda Argentina posee un fuerte vínculo histórico y cultural. Además, cabe destacar que la provincia sentó las bases para cooperar con Finlandia.

En este sentido, la cooperación con España abarcó actores de distinta naturaleza y diferentes temáticas. Por un lado, el gobierno de la provincia junto a la Diputación de Barcelona, ejecutaron en Santa Fe el proyecto denominado “Cooperación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos”. Como lo estableció el Convenio de Colaboración entre las partes, el vínculo entre ambos está basado en el interés compartido en la adopción de políticas favorables a la preservación del medioambiente, así como en “el intercambio de experiencias de la acción pública y de la colaboración institucional directa para conseguir mejoras en los niveles de servicio de la administración pública local” (Convenio de Colaboración, 2014). Este proyecto fue aplicado entre 2014 y 2015 no sólo gracias al financiamiento otorgado por la Diputación,

sino también por asistencia técnica basada en su experiencia municipal en gestión de residuos. El gobierno provincial, por su parte, tuvo un rol activo principalmente en la implementación y seguimiento de esta instancia de cooperación, así como en la generación de estudios y documentos.

Por otro lado, la cooperación en materia educativa también ha estado presente en la relación con España, particularmente con la Universidad de Granada. Gracias a un Convenio de Colaboración académica entre esta última y el Ministerio de Educación de Santa Fe, docentes de la provincia fueron capacitados para formar jóvenes participantes del plan local "Vuelvo a estudiar". De esta forma, además de buscar fortalecer los intercambios de experiencias entre ambos actores, el acuerdo actuó como marco para la ejecución de un plan de trabajo en el cual la Universidad española aportó su know how para la formación de tutores para educación secundaria en el modelo *Affective e-Learning* (aprendizaje virtual afectivo) y para el desarrollo de nuevas estrategias educativas semipresenciales a través de plataformas virtuales (Ministerio de Educación de Santa Fe, 2014).

Además, Santa Fe fue una de las provincias que participó del proyecto "Fortalecimiento de los conocimientos y capacidades del personal de la Enfermería de Argentina", el cual contó con el liderazgo y financiamiento de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y la Diputación de Barcelona. Los fundamentos para el desarrollo de este proyecto fueron asentados durante el gobierno de Binner, cuando el Ministerio de Salud suscribió un Convenio de Colaboración con la Agencia a mediados de 2011. Éste determinó que su finalidad era el fortalecimiento de la salud pública a través de la capacitación y profesionalización de los recursos humanos. De esta forma, la subvención otorgada por la agencia española permitió que se realicen en Santa Fe múltiples actividades, como talleres, seminarios, cursos, intercambios de experiencias y producción de materiales de estudio, que tuvieron como objetivo particular la formación del personal de enfermería.

Cabe destacar que durante la administración de Bonfatti también existió cooperación con España en materia de cultura. En el gobierno anterior, miembros del Grupo de Investigación de Patrimonio Construido de la universidad vasca comenzaron a trabajar conjuntamente con investigadores locales en las tareas arqueológicas de investigación del Fuerte Sancti Spiritu -ubicado en la localidad de Puerto Gaboto-, enriqueciendo el trabajo con la aplicación de metodologías novedosas. En 2015, esta relación fue formalizada a través de la firma de un Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Innovación y Cultura y la Universidad del País Vasco, que estableció que las partes

continuarían ejecutando conjuntamente el proyecto “Recuperación y gestión integral del Fuerte Sancti Spiritu y su entorno” durante los años subsiguientes.

También desde el gobierno previo se habían entablado vínculos de cooperación con otro actor de Euskadi, el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. En esta ocasión, se procedió a la firma de un tercer Protocolo de Colaboración entre el Ministerio de Producción santafesino y la contraparte vasca²⁸. Este instrumento permitió consolidar la institucionalización de la relación bilateral, centrada en el fomento de los intercambios de experiencias entre los movimientos cooperativos y agentes de economía social de Euskadi y Santa Fe.

Finalmente, en el marco del Programa Municipia de la AECID, se ejecutó el proyecto denominado “Sistematización y difusión de buenas prácticas de implementación de políticas públicas locales de los gobiernos locales de América Latina basadas en la cooperación descentralizada y en los principios de la eficacia de la ayuda”, el cual fue emplazado territorialmente en las ciudades de Montevideo, (Uruguay), Medellín (Colombia), Peñalolén (Chile), Belo Horizonte (Brasil), además de hacerlo en la provincia bajo estudio. Si bien todos estos Estados locales participaron activamente de esta instancia, fue la Intendencia de Montevideo quien tuvo un rol de liderazgo, debido a que fue ella quien propuso el proyecto a la AECID. De ahí que la provincia haya celebrado un Convenio Específico de Colaboración con el gobierno municipal uruguayo, encargado de cristalizar la cooperación entre ambos. Este acuerdo, firmado en 2013, estableció cuáles serían las actividades concretas a efectuarse en el marco del proyecto. De esta forma, gracias al financiamiento otorgado por la agencia española, Santa Fe se alineó con otros gobiernos subnacionales para impulsar un desarrollo local sostenible e inclusivo (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015), lo que permitió que se produjera la sistematización, análisis, evaluación y difusión de buenas prácticas en materia de cooperación descentralizada.

Por su parte, el vínculo con Italia también fue significativo. Entre 2011 y 2012, Santa Fe, participó del “Programa de Capacitación para el Desarrollo Económico Local” (FOSEL, por sus siglas en italiano). Este instrumento de la cooperación descentralizada italiana fue financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del país europeo y por las nueve regiones italianas involucradas en su realización (Puglia -coordinadora del

²⁸ Los vínculos entre Santa Fe y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco se remontan no sólo al gobierno de Hermes Binner, sino incluso al de Jorge Obeid. De hecho, se firmaron convenios internacionales con la entidad vasca en 2006 y 2008, respectivamente.

proyecto-, Piemonte, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Emilia Romagna, Toscana, Umbria y Marche) y consistió en la capacitación y asistencia técnica para el fomento del desarrollo socio-económico y productivo. Partiendo de la experiencia italiana, el objetivo del programa fue mejorar la competitividad de las economías locales y regionales a partir de la promoción de procesos autónomos y sustentables de desarrollo. Para ello, se favoreció el sistema de vinculación territorial entre las regiones italianas y las provincias argentinas y se multiplicaron las plataformas de intercambio entre ellas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008).

Asimismo, el gobierno de Santa Fe formó parte de otro proyecto liderado por representantes de origen italiano. En esta ocasión, esto ocurrió gracias a la firma, en el año 2012, de un Convenio de Cooperación Internacional con la organización internacional italiana Gruppo di Volontariato Civile (GVC), el cual permitió incorporar a la provincia en el proyecto "Inclusión de energías renovables en las estrategias de integración energética en los ejes agroeconómicos de Brasil y Argentina". Con el liderazgo y financiamiento del GVC, más aportes económicos de la Unión Europea, las actividades de cooperación se concentraron en la realización de estudios para la identificación de las potencialidades de energías renovables en todo el territorio provincial y en la creación de mapas de energías renovables de origen agroindustrial (Convenio de Cooperación Internacional, 2012). Además del gobierno provincial, los municipios participantes del programa (Maggiolo, San Javier, Carcarañá, Villa Ocampo, San Genaro y Sunchales) tuvieron un rol activo en su ejecución, seguimiento y monitoreo.

Por su parte, cabe mencionar que durante el gobierno de Bonfatti se sentaron las bases para el desarrollo del vínculo de cooperación académica con Finlandia, específicamente con la Universidad de Tampere. En 2015, el Ministerio de Educación logró la firma de un acuerdo con la institución mencionada, el cual actuó como un marco para que se llevaran a cabo actividades de formación e intercambios docentes y estudiantiles, así como planteó la posibilidad de incorporar modificaciones en las currículas tomando como modelo la experiencia educativa finlandesa, de alto reconocimiento internacional.

Tabla 1. Principales elementos de la política de cooperación internacional de Santa Fe con actores americanos y europeos en el gobierno de Antonio Bonfatti

País	Contraparte	Temática	Instrumentos	Marco normativo
 Chile	Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Seguridad	Intercambio de experiencias y prácticas, transferencia de información, y capacitación mutua	Memorándum de Entendimiento (2015)
	Ministerio de Justicia de Chile	Justicia	Intercambio de experiencias y prácticas, transferencia de información, y capacitación mutua	Memorándum de Entendimiento (2015)
 Brasil	Secretaría de Estado de Seguridad de Río de Janeiro y Unidad de Policía Pacificadora de dicho Estado.	Seguridad y políticas sociales	Intercambio de experiencias y prácticas	-
	Secretaría de Presupuesto y Planificación Participativa y de la Secretaría de Salud de la ciudad de São Bernardo do Campo	Planificación estratégica, participación ciudadana y salud	Intercambio de experiencias y buenas prácticas	-
 Paraguay	Secretaría de Acción Social	Políticas sociales	Intercambio de experiencias y buenas prácticas	-
 Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	Políticas sociales	Intercambio de experiencias y buenas prácticas	-
 México	Universidad Nacional Autónoma de México	Educación	Intercambios entre docentes, investigadores y estudiantes	Convenio de Colaboración Académica (2014)
 Estados Unidos	Federal Bureau of Investigation	Seguridad	Asistencia técnica y actividades de capacitación	-

 España	Diputación de Barcelona	Medioambiente	Proyecto "Cooperación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos"	Convenio de Colaboración (2014)
	Universidad de Granada	Educación	Actividades de capacitación, asistencia técnica e intercambio de experiencias	Convenio de Colaboración Académica (2014)
	AECID	Salud	Proyecto "Fortalecimiento de los conocimientos y capacidades del personal de la Enfermería de Argentina"	Convenio de Colaboración (2011)
	Universidad del País Vasco	Cultura	Proyecto "Recuperación y gestión integral del Fuerte Sancti Spiritu y su entorno"	Convenio de Cooperación (2015)
	Gobierno del País Vasco	Economía social	Intercambios de experiencias	Protocolo de Colaboración (2014)
	AECID y Diputación de Barcelona	Desarrollo local	Proyecto "Sistematización y difusión de buenas prácticas de implementación de políticas públicas locales de los gobiernos locales de América Latina basadas en la cooperación descentralizada y en los principios de la eficacia de la ayuda" ²⁹	Convenio Específico de Colaboración (2013)
 Italia	Cancillería italiana y nueve gobiernos subnacionales italianos	Desarrollo económico y productivo	Programa de Capacitación para el Desarrollo Económico Local (FOSEL)	-

²⁹ El proyecto también se implementó en Montevideo, Uruguay; Medellín, Colombia; Peñalolén, Chile y Belo Horizonte, Brasil.

	Gruppo di Volontariato Civile (GVC)	Energías renovables	Proyecto "Inclusión de energías renovables en las estrategias de integración energética en los ejes agroeconómicos de Brasil y Argentina"	Convenio de Cooperación Internacional (2012)
	Universidad de Tampere	Educación	Actividades de formación e intercambios docentes y estudiantiles	Convenio Marco de Cooperación Académica (2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

4. La cooperación con instituciones y organismos internacionales

Durante el período comprendido entre 2011 y 2015, Santa Fe consideró a los espacios multilaterales como un elemento central de su agenda externa. De ahí su interés en vincularse proactivamente con organismos internacionales, especialmente aquellos que conforman el sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, se desarrollaron acciones de cooperación con variadas instituciones internacionales, tales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Unión Europea (UE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), al tiempo que se prorrogó la ejecución de un proyecto de gran envergadura que se realizó en el marco del programa URB-AL III de la Comisión Europea.

En el espacio regional, la provincia se integró al Programa de Asistencia Técnica a las Provincias de la CEPAL. En este contexto, se entabló un estrecho vínculo entre la Secretaría de Planificación y Política Económica de Santa Fe, el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC) y la organización internacional. Los entes locales recibieron asistencia técnica de la CEPAL, lo que permitió elaborar mancomunadamente el Índice Sintético de Actividad Económica provincial (ISAE) para monitorear

mensualmente la actividad económica provincial y para estimar los movimientos de la coyuntura económica (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2015). Tras ello, la CEPAL también realizó seguimientos de los resultados presentados por el indicador no sólo para contribuir en el análisis de la evolución de la economía, sino también para colaborar en el fortalecimiento de los Sistemas de Información Estadísticos del IPEC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014).

A nivel hemisférico, se destaca la cooperación técnica con la OPS³⁰, la cual tuvo como eje el fortalecimiento del sistema de salud público, que es una de las prioridades centrales de los gobiernos socialistas santafesinos. La estrecha colaboración con esta entidad se enmarcó en lo establecido por el Convenio de Cooperación Técnica firmado en 2014. El trabajo conjunto con la OPS permitió llevar a cabo cursos destinados a la formación de profesionales de la salud; desarrollar un red de información provincial sobre investigaciones en materia de salud así como actualizar los sistemas informáticos de gestión; brindar capacitación e implementar nuevas herramientas de gestión para los cuerpos técnicos respecto al abordaje de situaciones socio-sanitarias complejas (como consumo problemático de sustancias, violencia infantil y delito); y crear espacios de regulación como el Consejo Provincial de Innovación y Regulación en Salud (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

Por otro lado, es menester destacar la relación con instituciones extrarregionales. La administración anterior cultivó un estrecho vínculo con la UE, lo que le permitió incorporar la provincia a URB-AL III, uno de los programas más importantes de la Comisión Europea para fomentar la cohesión social y territorial en los Estados subnacionales América Latina³¹ (Oficina de Coordinación y Orientación, 2013b). En este marco, Santa Fe diseñó, coordinó y aplicó el proyecto "Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad". Originalmente, este iba a ser implementado entre 2008 y 2011, sin embargo, durante el gobierno de Bonfatti se logró extenderlo en el tiempo por dos años más, hasta 2013. La ejecución del proyecto posibilitó llevar a cabo un proceso de planificación estratégica e innovación institucional que tuvo como sello distintivo la

³⁰ La OPS es la oficina regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

³¹ URB-AL es un "programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea que responde a las prioridades políticas e intereses comunes de ambas regiones" (Oficina de Coordinación y Orientación, 2013a:13) que inició en el año 1995. A partir de 2008, comenzó a ejecutarse su tercera fase, la cual apuntó a apoyar los procesos de gobernabilidad local y el refuerzo institucional. En esta etapa del programa, todas las acciones se llevaron a cabo en el territorio latinoamericano, de forma que los socios europeos estuvieron abocados a brindar asesoramiento y ejercer roles de coordinación de proyectos.

participación ciudadana. De esta forma, el financiamiento no reembolsable y el asesoramiento otorgado por la Comisión Europea, permitió que se desarrollen los Planes Estratégicos Provinciales 2008 y 2030 con la activa colaboración de la ciudadanía. Asimismo, y como parte de la misma iniciativa, con dichos aportes y el liderazgo santafesino se puso en marcha una reforma del Estado provincial a través de la descentralización y regionalización (organización del territorio en cinco regiones o nodos). Ahora bien, no se actuó solo con la UE sino también con otros socios europeos y regionales: la Diputación de Barcelona, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador, y la Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador) y el Gobierno Regional de Arequipa (Perú).

A nivel internacional, la cooperación con instituciones multilaterales fue amplia. Teniendo en cuenta que la promoción del trabajo decente constituyó el eje articulador de las políticas públicas en materia de empleo, trabajo y seguridad social del gobierno de Bonfatti (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015d), éste buscó renovar la colaboración con la OIT para el diseño de una nueva Agenda Provincial de Trabajo Decente³². De esta forma, tras la firma de un segundo Memorándum de Entendimiento entre ambos actores en 2013, se desarrollaron una serie de actividades conjuntas ordenadas en torno a cinco ejes: “promoción del trabajo decente a través de políticas proactivas de empleo y formación, generación de empleos y desarrollo de competencias profesionales para los jóvenes, promoción de la productividad y condiciones de trabajo digno en pymes, formalización de la economía informal, y protección de los trabajadores” (Ministerio de Gobierno y Reforma, 2015:54). La cooperación brindada por esta organización, materializada en la movilización de recursos técnicos, en la elaboración de propuestas y en el otorgamiento de asesoramiento para el diseño e implementación de políticas permitió trabajar en pos del fortalecimiento de la institucionalidad socio-laboral de la provincia, el cual se erigió como uno de los propósitos principales del gobierno para el período 2014-2015 (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015d). Además, cabe mencionar que el organismo y el gobierno provincial prepararon un documento titulado “Fortalecimiento de la institucionalidad laboral para el trabajo decente en Santa Fe”, trabajo que analiza las políticas públicas que fueron aplicadas en el territorio provincial destinadas a la mejora de las condiciones de trabajo.

³² Cabe destacar que la cooperación con la OIT hunde sus raíces en el gobierno de Binner. En 2008, esta administración y el organismo internacional firmaron un primer Memorándum de Entendimiento que hizo que la provincia sea “pionera en la Argentina en el desarrollo de una Agenda Provincial de Trabajo Decente (2009)” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2015d: 134).

La colaboración con la UNESCO estuvo orientada hacia dos temáticas diferenciadas e involucró diversas dependencias de la institución. Por un lado, el gobierno de Santa Fe actuó conjuntamente con el Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO (PHI-UNESCO), que constituye el programa científico intergubernamental del organismo de cooperación en materia de recursos hídricos. Teniendo como punto de partida la Carta de Intención firmada entre ambos en 2012, se creó en la provincia el Observatorio Regional del Agua, el cual fue incorporado al PHI-UNESCO. Se trata de un espacio participativo encargado de estudiar las características de los recursos hídricos de la provincia, así como de realizar propuestas de políticas públicas para la gestión integrada de los mismos, es decir un abordaje que contemple lo social, lo ambiental y lo económico (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2012). Su alianza con el PHI le permitió al Observatorio recibir asistencia técnico-científica por parte de la UNESCO, así como realizar intercambios de experiencias con otros espacios afines a nivel regional e internacional vinculados al Programa.

Por otro lado, la administración santafesina también tendió lazos de cooperación con otra dependencia del organismo especializado de ONU, la Cátedra de la UNESCO denominada “Ciudades intermedias: urbanización y desarrollo” radicada en la Universidad de Lleida, España. Tras la firma en 2013 del Convenio Marco de Colaboración entre el Poder Ejecutivo y su contraparte internacional, se llevó adelante el programa “Planes Bases en Ciudades Intermedias de la provincia de Santa Fe”, que contó a su vez con la colaboración de CGLU. En este sentido, la Cátedra no sólo presentó al gobierno su Plan Base, documento de su autoría elaborado para la planificación urbanística y/o física (Convenio Marco de Colaboración, 2013). Los actores involucrados asesoraron y capacitaron a los gobiernos locales santafesinos en los cuales se implementó el programa, cooperando a fin de orientar los procesos de desarrollo urbano de dichas localidades a través del diseño estratégico.

Además, a partir de 2014 puede visualizarse una incipiente relación con la FAO, institución también inserta en la lógica de las Naciones Unidas. Así se observa en la Carta de Intención que el gobierno firmó con la organización internacional, en la cual las partes se comprometieron a actuar conjuntamente en el marco del Proyecto de Cooperación Técnica UTF/ARG/020/ARG (siendo este implementado, a su vez, con la coordinación del gobierno nacional argentino). En este caso, la cooperación estuvo focalizada en la promoción del uso de energías renovables, especialmente, la energía derivada de la biomasa.

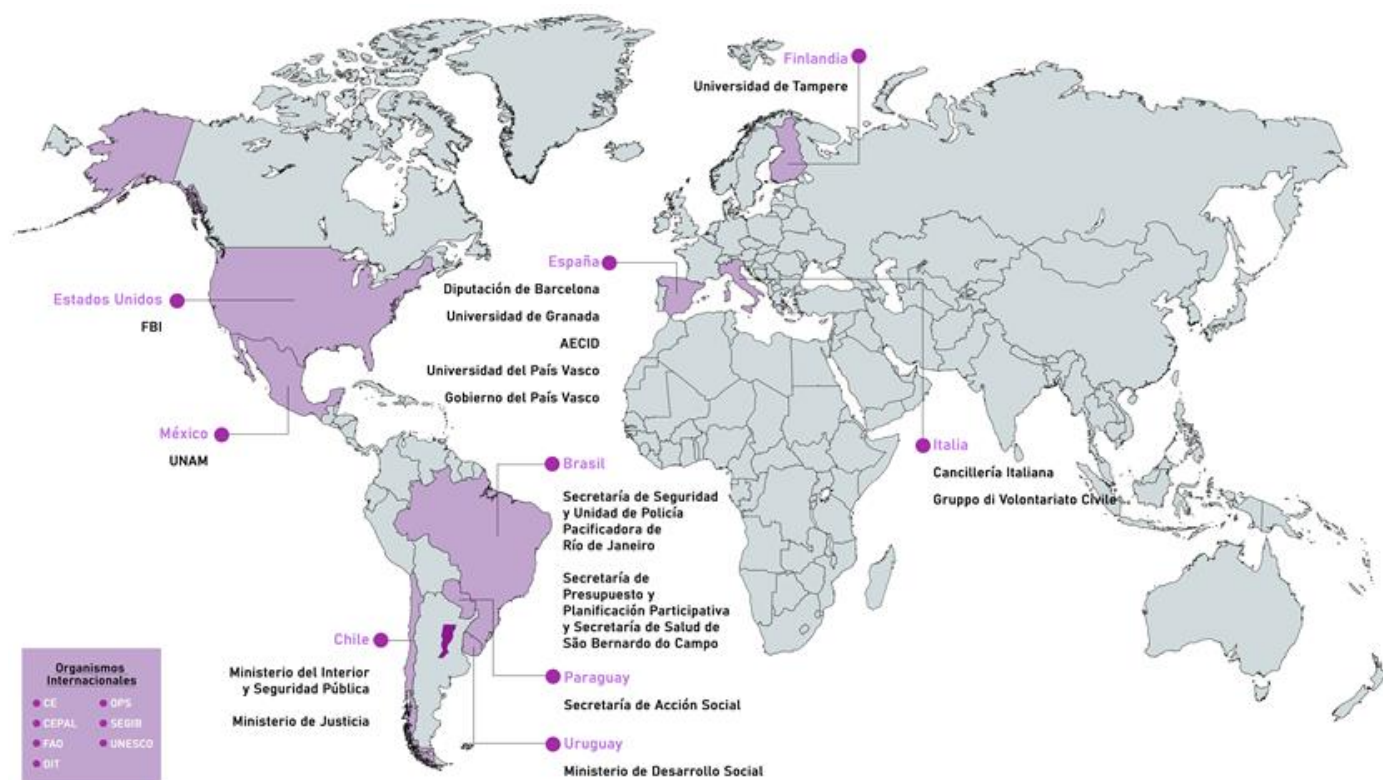
Finalmente, cabe mencionar que Santa Fe ha desarrollado un fructífero vínculo de cooperación con la Secretaría General Iberoamericana. En 2015, el gobierno de la provincia presentó en el marco de una convocatoria realizada por este organismo, un proyecto para la creación de un “laboratorio ciudadano” relacionado con redes digitales. Gracias a que el mismo finalmente resultó seleccionado, funcionarios santafesinos tuvieron la posibilidad de viajar a España tanto para recibir asesoramiento en materia de tecnologías e innovación pública como para prototipar el proyecto con la colaboración de expertos. A partir de ello, la provincia también comenzó a participar de un importante proyecto de la Secretaría denominado “Innovación Ciudadana”, encargado de promover el uso de las tecnologías para la resolución participativa de problemáticas sociales. De esta forma, Santa Fe fue incorporada a la red de innovación ciudadana iberoamericana, lo que le permitió profundizar sus acciones en marcha en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación y modernizar sus instrumentos de gestión (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, 2015).

Tabla 2. Principales elementos de la política de cooperación internacional de Santa Fe con organizaciones internacionales en el gobierno de Antonio Bonfatti

Organismo	Temática	Instrumento	Marco normativo
	Economía	Programa de Asistencia Técnica a las Provincias	-
	Salud	Asistencia técnica, actividades de formación y capacitación	Convenio de Cooperación Técnica (2014)
	Planificación estratégica y participativa	Programa URB-AL III; Proyecto "Innovación institucional en gobiernos intermedios: la regionalización como un instrumento clave para promover democracias de proximidad"	Contrato de Subvención (2008)
	Empleo decente	Asesoramiento y asistencia técnica	Memorándum de Entendimiento (2013)
	Recursos hídricos	Intercambios de experiencias; asistencia técnico-científica	Carta de Intención (2012)
	Planificación urbana	Programa "Planes Bases en Ciudades Intermedias de la provincia de Santa Fe"	Convenio Marco de Colaboración (2013)
	Energías renovables	Proyecto de Cooperación Técnica UTF/ARG/020/ARG	Carta de Intención (2014)
	Innovación ciudadana	Proyecto "Innovación Ciudadana"; diseño de Santalab	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

Mapa 1. Los socios de la cooperación internacional de Santa Fe durante el gobierno de Antonio Bonfatti



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

Capítulo 4: La cooperación internacional de la provincia de Santa Fe durante el gobierno de Miguel Lifschitz

1. Aspectos generales de la estrategia de internacionalización de Santa Fe

Los comicios electorales que se llevaron a cabo en el año 2015 determinaron como vencedora a la fórmula encabezada por Miguel Lifschitz y Carlos Fascendini, representantes del Partido Socialista y el Partido Radical, respectivamente. De esta manera, a partir de dicho año comenzó una nueva administración del Frente Progresista Cívico y Social en la provincia de Santa Fe, siendo la tercera de forma consecutiva tras los gobiernos de Hermes Binner y Antonio Bonfatti.

Tal como lo estableció Lifschitz en un discurso en el acto “Santa Fe va al Frente”, la nueva gestión del Frente Progresista asumió como desafío dar continuidad y profundizar las grandes líneas de trabajo instaladas por los anteriores gobernadores socialistas (“Lifschitz realizó un balance”, 2018). Ahora bien, aunque el Plan Estratégico fue conservado como un elemento central de la actuación del Estado provincial, se inauguró a partir de 2016 una

“nueva etapa en planificación estratégica participativa provincial definida como la Agenda de Gestión Estratégica Territorial (AGET), (que tuvo como) objetivo promover el desarrollo integral de regiones históricamente postergadas de la provincia, acentuando una mirada regional más vinculada a las localidades de cada región aprovechando sus capacidades locales para el crecimiento económico, productivo y la generación de empleo” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019c:15).

Además, la planificación se fortaleció con la incorporación a la provincia por parte de la provincia, a partir de 2018, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. De esta forma, las políticas públicas implementadas en el territorio provincial pasaron a estar alineadas con nuevos objetivos para el desarrollo sostenible acordados en el seno de dicho organismo internacional³³.

³³ Cabe destacar que fue la Secretaría de Relaciones Internacionales quien realizó, con la colaboración de las restantes áreas gubernamentales, un documento titulado “Territorializar la Agenda 2030 para el Desarrollo” donde se identificaron las iniciativas políticas llevadas a cabo por el gobierno socialista que están vinculadas a los lineamientos de propuestos por los ODS, y se analizó cómo estas contribuyen a su consecución.

Más allá de las coincidencias ideológicas con sus antecesores, Lifschitz planteó para su gobierno sus propias metas. De acuerdo a lo dialogado con el ex gobernador³⁴, puede establecerse que la principal de ellas fue el crecimiento de la actividad económica y la creación de empleo de calidad. En efecto, como lo expuso ante la Legislatura de Santa Fe el 1° de mayo de 2018, el desarrollo productivo constituyó un pilar fundamental de su administración.

El énfasis puesto en el diseño de políticas que permitan el fortalecimiento de la producción provincial para la expansión económica de la provincia y la mejora de los indicadores socioeconómicos, se vio reflejado, entre otras cosas, en la creación de la Agencia Santafesina de Inversiones y Comercio Internacional. Desde la perspectiva del líder del Poder Ejecutivo provincial, el contexto nacional en el cual se encontraba inserta Santa Fe estaba marcado por “políticas erráticas” en materia macroeconómica y productiva, situación que provocaba un escenario de altas dificultades para la provincia. Mientras tanto, la arena internacional era percibida como un espacio de interesantes y valiosas alternativas para el Estado subnacional, sobre todo desde la óptica económica. Específicamente, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, “ante un escenario caracterizado por la aceleración de los procesos de integración económica-política y la irrupción de naciones emergentes, cuyo ascenso genera grandes oportunidades para países productores de alimentos como Argentina, Santa Fe tiene un lugar de privilegio” (2019:12). A su vez, Santa Fe era vista por esta gestión de gobierno como una provincia con una de las estructuras económicas más modernas, competitivas y diversificadas del país, que podía potenciar sus fortalezas en esta área gracias a los intercambios con actores internacionales.

De ahí que la política internacional subnacional desplegada durante el gobierno de Lifschitz haya tenido una fuerte impronta económico-comercial. Además de la institución de la también denominada Santa Fe Global -tal como se explicó en el capítulo 2-, una de las herramientas más utilizadas a nivel internacional fue la realización y recepción de visitas oficiales y misiones internacionales a países regionales y extrarregionales. En la misma línea, el gobierno provincial potenció el relacionamiento con representaciones diplomáticas y consulares y diversos actores gubernamentales externos. La utilización de las herramientas mencionadas en el párrafo anterior, permitió la estructuración de un esquema de relacionamiento bilateral que estuvo compuesto por una gran multiplicidad

³⁴ Para la realización del presente trabajo se realizó una entrevista al ex gobernador de la provincia de Santa Fe, Ing. Miguel Lifschitz, el día 28 de septiembre.

de países³⁵, entre los cuales puede considerarse como principales socios a Chile, China, Estados Unidos, Francia e Italia (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019). Si bien durante estos intercambios de alto nivel se abordaron diferentes temáticas, puede establecerse que las discusiones vinculadas al área comercial, productiva e industrial han estado fuertemente presentes en la gran mayoría de ellos. De hecho, ha sido frecuente la participación público-privada de la provincia en misiones comerciales. En el marco de las mismas, que contaban con alta participación del empresariado argentino, se llevaban a cabo rondas de negocios con contrapartes internacionales, así como se participaba en ferias internacionales donde podían exponerse bienes producidos en el territorio provincial.

Ahora bien, teniendo en cuenta particularmente a los Estados que fueron identificados como los socios privilegiados, el rasgo económico adquiere notoriedad: en todos los casos, la intensificación o el desarrollo de los intercambios comerciales y el fomento de las inversiones fueron temáticas destacadas en las actividades realizadas conjuntamente.

Además, la provincia continuó desarrollando una política favorable a la integración regional a nivel nacional e internacional. En este marco, se mantuvo la presencia de Santa Fe en la Región Centro, el Creceneo-Codesul, el Comité de Integración Atacalar, el Comité de Integración Paso Internacional de Agua Negra y la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (Zicosur).

En relación con la integración regional, y en línea con lo anterior, pueden remarcarse dos proyectos estratégicos para la provincia, como el túnel de Agua Negra entre San Juan y Chile y la Hidrovía Paraná-Paraguay. Desde la visión de la administración Lifschitz, resultaba menester fortalecer ese tipo de obras estratégicas para promover no sólo los intercambios entre los actores involucrados en ellas, sino también para impulsar y especialmente disminuir costos de transporte y facilitar el acceso a puertos que permitan realizar exportaciones a una mayor diversidad de destinos a través tanto del Océano Atlántico como del Pacífico. De acuerdo con el ex gobernador, la concreción de estos proyectos permitiría fomentar el desarrollo de Santa Fe y de toda la región.

³⁵ De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, la provincia generó vínculos con los siguientes países: Alemania, Angola, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Kazajistán, Kuwait, Líbano, Mozambique, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Suiza, Paraguay, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Unión Europea, Uruguay y Vietnam (2019:20).

El énfasis puesto en la economía tanto en el plano en la política interna como internacional de la provincia, sin embargo, no implicó que otras áreas relevantes fueras desjerarquizadas o que se contara con una visión reduccionista del desarrollo. Por el contrario, como planteó el gobernador en conversación, su administración asumió una mirada integral del mismo, que incluyó además las dimensiones social, cultural y ambiental.

Por ello, además de la implementación de iniciativas que apuntaron al crecimiento de la economía y la generación de empleo decente, también estableció como una prioridad central del gobierno la ejecución de políticas que permitan garantizar los servicios sociales universales a todos los habitantes de la provincia. En este sentido, el fortalecimiento de las áreas de educación, salud, seguridad y cultura aparecieron como ejes fundamentales que estructuraron el accionar de esta gestión. Como planteó Lifschitz, se puso en marcha una política de acción directa basada en la justicia social, la dignidad humana y la proximidad, que incluyó propuestas concretas como los Planes Vuelvo a Estudiar, Nueva Oportunidad, Abre y Abre Familia (Lifschitz, 2018). En este marco, cabe destacar el caso de la educación, en tanto de acuerdo con Lifschitz, se trató del área que tuvo el mayor presupuesto en relación con cualquier otra área de la gestión gubernamental.

Además de la prioridad central que adquirieron la educación, la salud, la seguridad y la cultura, existieron otras dos agendas que vale la pena mencionar: medioambiente, y ciencia, tecnología e innovación. La importancia que esta administración le otorgó a ambas se vio reflejada en el organigrama provincial, en tanto fueron jerarquizadas y obtuvieron rango ministerial.

Resulta importante haber explicitado cuáles eran las prioridades de gestión de Lifschitz debido a que, al igual que en el gobierno anterior, la política internacional subnacional de Santa Fe se alineó a ellas. Además de intentar fortalecerlas a partir de vinculaciones bilaterales y participación en procesos de integración regional, Santa Fe desempeñó un rol muy activo en foros y redes internacionales, lo cual se erigió como otra de las herramientas más utilizadas por esta administración.

Así, la provincia contó con representación en diferentes eventos internacionales de gran importancia, como la tercera Conferencia Internacional de Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba, las Conferencias de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Conferencia del Comité Asesor de Autoridades Locales de las Naciones Unidas (UNACLA, por sus siglas en inglés) sobre las agendas globales de desarrollo y

sus implicaciones para los gobiernos locales, el Simposio de Alto Nivel del Foro de Cooperación para el Desarrollo, la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur - Sur y Triangular, PABA + 40 y la Semana de Alto Nivel de las Naciones Unidas (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019). Respecto a la participación en redes, se destacan los casos de CGLU y de la Coalición Under2 por la reducción de los gases de efecto invernadero. En ambos espacios, la provincia obtuvo roles de liderazgo.

Tanto en los foros como en las redes se debatieron diferentes agendas globales, que versaron sobre temáticas identificadas como altamente relevantes para el gobierno, como el desarrollo sostenible, la cuestión ambiental, la participación ciudadana y el gobierno abierto, etcétera. Partiendo de la consideración de que dichas agendas poseen una marcada dimensión territorial que interpela a los gobiernos locales, la administración tomó la decisión de tener un rol activo en su formulación y apropiación.

La cooperación descentralizada fue otra de las principales herramientas que la administración Lifschitz empleó en el marco de su política internacional subnacional. En sintonía con el gobierno anterior, ésta buscó orientarse por principios como “la horizontalidad, el diálogo, la colaboración y la reciprocidad que pone el acento en los beneficios para cada una de las partes involucradas” (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019:66).

Lo analizado en este apartado permite asegurar que si bien la política internacional subnacional de Lifschitz puso énfasis en la dimensión económica, la cooperación internacional no se articuló únicamente en torno a esta variable. Por el contrario, según Vanadia (comunicación personal, 2020), la misma estuvo estructurada en función de la agenda de prioridades del gobierno. Una vez más (debido a que este rasgo también estuvo presente en la gestión anterior), la misma no fue concebida como un objetivo perentorio, sino como un medio y “un complemento que fortalece todas las iniciativas del gobierno de la provincia” (Vanadia, comunicación personal, 2020) sobre todo a partir del “intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos, la asistencia técnica, la formación de recursos humanos y el genuino fortalecimiento de los vínculos y las alianzas entre pares” (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019:66). De ahí que la Dirección de Cooperación Internacional haya trabajado constantemente de forma transversal con todas las áreas gubernamentales.

2. La cooperación con actores nacionales y subnacionales americanos

El vínculo desarrollado con Chile mantuvo su curso durante el gobierno de Lifschitz. No sólo se continuó trabajando en las mismas temáticas, sino que se incorporaron nuevas. Por un lado, es notable la profundización de la cooperación en materia de seguridad y justicia. En este sentido, desde fines de 2015, se ejecutaron los dos acuerdos que habían sido firmados durante el mandato anterior: el Memorándum de Entendimiento con la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile y el Memorándum de Entendimiento con el Ministerio de Justicia de Chile. Esto permitió la continuación de las jornadas de capacitación y formación, así como del intercambio de experiencias entre las distintas dependencias gubernamentales involucradas en los acuerdos. Aquí se destaca la cooperación técnica llevada a cabo con la Policía de Investigaciones chilena y con Carabineros, la cual permitió fortalecer la política de seguridad santafesina a partir de los aprendizajes “sobre el modelo de proximidad y las prácticas de policía comunitaria; el control de armas; el combate al narcomenudeo, entre otros” (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019:65).

Por otro lado, cabe destacar que la cooperación con Chile se amplió y diversificó. En efecto, el gobierno santafesino entabló un cercano vínculo con su contraparte de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Como resultado de este acercamiento, se ejecutó conjuntamente el proyecto titulado “Cooperación en materia de prevención y tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias”, que fue seleccionado en el marco de una convocatoria realizada en 2017 por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y la Dirección General de Cooperación Internacional de Argentina (DGCIN). La implementación del proyecto implicó la cooperación técnica entre la Agencia de Prevención del Consumo de Drogas y Tratamiento Integral de las Adicciones (Aprecod) de Santa Fe y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol de Chile (Senda). El trabajo entre ambos entes implicó “esquemas colaborativos de intercambio y transferencia de buenas prácticas (...) en el tratamiento integral de los consumos problemáticos y prevención en el ámbito educativo” (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019:65).

Además, la provincia extendió su cooperación con Chile al fortalecimiento de sus políticas energéticas. De esta manera, formó parte de “Cooperación en Eficiencia Energética en los sectores industrial, comercial, público y servicios”, otro proyecto que se enmarcó en la convocatoria conjunta de la AGCID y la DGCIN. Tras un primer

acercamiento entre el gobierno subnacional y el Ministerio de Energía de Chile, la Secretaría de Estado de la Energía de Santa Fe aplicó el proyecto en cuestión con el Gobierno Regional de Coquimbo³⁶. Estos dos actores centraron su colaboración en la realización de visitas técnicas y el intercambio de experiencias para el diseño de políticas públicas e iniciativas privadas en materia de energías renovables y eficiencia energética.

Finalmente, resta destacar la firma de un Acuerdo de Colaboración entre el gobierno santafesino y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT). Este documento jurídico sentó las bases para la cooperación con el país andino en investigación en ciencia y tecnología, al promover principalmente la elaboración de estudios, proyectos e investigaciones conjuntas en áreas de interés común.

La cooperación en materia de seguridad continuó siendo un eje de la vinculación con Brasil. Si en la administración anterior, en esta área, la contraparte había sido la ciudad de Río de Janeiro, en esta ocasión fue el Estado de Santa Catarina quien colaboró con la provincia de Santa Fe. En este sentido, la Secretaría de Estado de Justicia y Ciudadanía y el Ministerio de Seguridad de Santa Fe suscribieron un Convenio Técnico en 2018. Las actividades realizadas conjuntamente incluyeron intercambios educativos gratuitos entre miembros de las fuerzas de seguridad de cada Estado subnacional y el entrenamiento integrado de servidores que actúan en el sistema penitenciario, seguridad e inteligencia; así como se compartió información y experiencias en la formación policial.

De la misma forma, perduraron los intercambios en cuestiones de índole social. Así como previamente se había tomado el modelo de intervención de favelas de Río de Janeiro, en este gobierno, los Ministerios de Desarrollo Social y de Seguridad viajaron a Belo Horizonte para aprender en el terreno sobre iniciativas sociales públicas exitosas. Allí, los funcionarios santafesinos pudieron conocer las experiencias de los programas “Fica Vivo!” y “Protección a Niños y Adolescentes en Riesgo de Muerte”, ambos desarrollados en la ciudad mencionada (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019). Como consecuencia, se recuperaron diversos instrumentos para la protección de personas en situación de riesgo que permitieron fortalecer políticas públicas propias, como por ejemplo el programa local “Nueva oportunidad”.

³⁶ Vale mencionar que Coquimbo es uno de los gobiernos subnacionales que integran el Comité Binacional de Integración de Agua Negra, del cual también forma parte la provincia de Santa Fe.

En el caso del vínculo con Uruguay, en este mandato predominó la cooperación en educación, y tuvo como protagonistas al Ministerio de Educación de Santa Fe y a la Administración Nacional de Educación Pública (Anep) de Uruguay. Los intercambios entre ambos órganos gubernamentales fueron altamente fluidos desde el comienzo del gobierno de Lifschitz, sin embargo, un punto cúlmine de esta relación se dio en 2019 cuando firmaron un Convenio Marco de Colaboración. Éste estipuló el desarrollo de actividades de cooperación en investigación, de asistencia técnica, y de capacitaciones en educación (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019). Más allá de que se realizaron intercambios sobre múltiples aspectos de los programas implementados en ambos territorios, cabe resaltar el asesoramiento brindado por los responsables del Plan Vuelvo a Estudiar a miembros de la Anep. De la misma manera que en el período anterior funcionarios santafesinos compartieron a sus contrapartes uruguayas (y paraguayas) los logros y desafíos del Plan Abre; en esta ocasión el énfasis estuvo puesto en la propuesta educativa mencionada. También en el marco de visitas efectuadas a Santa Fe dentro del Programa EUROsocial, las comitivas de la Anep realizaron intercambios de experiencias y aprendizajes con los equipos centrales del plan, al tiempo que pudieron presenciar de primera mano su ejecución. Al igual que durante el gobierno de Bonfatti, esta colaboración le permitió a la provincia dar a conocer los resultados positivos de una política educativa considerada altamente exitosa por esta administración³⁷ a fin de que sea tomada como un modelo a implementar en otros espacios.

En esta línea, también pueden establecerse paralelismos entre los gobiernos bajo estudio y la cooperación internacional desarrollada con Paraguay. En efecto, mientras que en el período anterior se compartieron experiencias en materia social vinculadas al Plan Abre, en el mandato de Lifschitz los intercambios giraron en torno a cuestiones productivas. En esta oportunidad, el diálogo que involucró a múltiples funcionarios del Departamento Central de Paraguay y de las carteras provinciales, estuvo centrado específicamente en el modelo de pesca llevado a cabo en el territorio provincial. Tras haber manifestado su interés en replicar en el país vecino el Plan Integral de Acuicultura de Santa Fe, las autoridades paraguayas viajaron a diversas localidades santafesinas, donde conocieron las particularidades y observaron la implementación del Plan. De esta forma, se sentaron las bases para superar el intercambio de aprendizajes y avanzar

³⁷ Se trata de una política reconocida no sólo a nivel nacional sino también internacional, en tanto ha sido premiada por la Red Latinoamericana por la Educación en el año 2016 (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019).

hacia el intercambio científico sobre cría de especies acuática; paso necesario para materializar la intención del gobierno paraguayo.

Por su parte, el vínculo entre la provincia y México presentó claros signos de continuidad. Esto quedó evidenciado en tanto persistió la cooperación educativa con la Universidad Nacional Autónoma de México: el Convenio de Colaboración Académica que había sido firmado en 2014, fue renovado por cuatro años más en el año 2016. Al igual que el anterior, este previó la generación de fructíferos intercambios entre estudiantes, investigadores y docentes de instituciones de educación superior radicados en Santa Fe y el país latinoamericano.

La política internacional subnacional desplegada en la administración de Lifschitz incluyó también la promoción de lazos con nuevos socios sudamericanos. Este es el caso del acercamiento a Colombia, especialmente a la ciudad de Medellín. En 2016, el gobierno a través del Ministerio de Educación firmó un Acuerdo de Voluntades con la Secretaría de Educación de Medellín para el desarrollo de relaciones de colaboración académica, científica y cultural. Ambas instituciones iniciaron así un proceso de intercambios de experiencias exitosas llevadas a cabo por cada uno de ellos, a fin de perfeccionar sus procesos de diseño de políticas públicas innovadoras. El convenio previó, además, la realización de capacitaciones docentes, el seguimiento a los proyectos de convivencia escolar y la implementación de estrategias en contra de la deserción escolar (Alcaldía de Medellín, 2016).

A nivel continental, no se observan cambios importantes en la cooperación con Estados Unidos, en tanto esta, al igual que en el gobierno anterior, tuvo como eje la temática de la seguridad. Por un lado, la cooperación técnica en materia de tecnologías utilizadas por las fuerzas de seguridad, realizada con los Real Time Crime Centers de las ciudades de Tucson, Manchester y Nueva York, permitió ganar aprendizajes y fortalecer el Sistema OJO, la central de información criminal operativa de la provincia. Por el otro, y en línea con lo anterior, se entabló un vínculo de colaboración con representantes gubernamentales y autoridades policiales de Nueva Orleans, Prince George County y Nueva York. Funcionarios del Ministerio de Seguridad viajaron a estas localidades estadounidenses, donde pudieron observar cómo funciona el Sistema 911 del país del Norte, a fin de tomar su experiencia y perfeccionar el sistema de atención a las emergencias local (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019).

3. La cooperación con actores nacionales y subnacionales europeos

Bajo este eje, cabe resaltar la continuidad en las dos administraciones estudiadas, en lo que respecta a la cooperación cultural. En este sentido, los lazos tendidos con la Universidad del País Vasco han mantenido su fortaleza en el tiempo. Esto es así ya que las tareas arqueológicas llevadas a cabo en la zona del Fuerte Sancti Spiritu continuaron desarrollándose a lo largo de las dos gestiones. De hecho, las autoridades del Ministerio de Innovación y Cultura y de la universidad mencionada renovaron su compromiso a través de un nuevo acuerdo internacional de cooperación académica, a fin de avanzar en posteriores etapas del proyecto iniciado en la década pasada, de recuperación y gestión integral del fuerte. De esta manera, se prevé la realización de múltiples actividades conjuntas como la intensificación de los trabajos de excavación, el desarrollo de un plan de conservación y consolidación de las estructuras, el dictado de cursos de formación en trabajo de campo y gestión del patrimonio cultural, y la difusión de los resultados de las investigaciones (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019a).

Asimismo, existió cooperación con otro actor de origen español en materia de innovación pública; de la misma manera que durante el gobierno anterior, esta temática había sido el eje del vínculo con la SEGIB. El Ayuntamiento de Zaragoza brindó asesoramiento y monitoreo a funcionarios santafesinos, a fin de que adquieran los conocimientos y la *expertise* necesaria para replicar su modelo del ecosistema de emprendimiento e innovación social, a través de un proyecto titulado “La colaboradora”. Así, el Gabinete Joven³⁸ junto a Santalab implementaron este proyecto en el territorio provincial, específicamente en las ciudades de Rosario y Santa Fe. La cooperación con España, en este caso, permitió crear un espacio de trabajo donde los ciudadanos puedan desarrollar iniciativas sociales y culturales de forma colaborativa.

Además, los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, y Gobierno y Reforma del Estado, en el marco de la aplicación de la Agenda de Trabajo Decente de la Provincia de Santa Fe 2017-2020, estrecharon lazos con la Fundación española Baltasar Garzón. El acercamiento con esta asociación tuvo como objetivo el “intercambio de conocimientos en torno al abordaje y prevención de las violencias y los acosos en el mundo del trabajo” (Gobierno de la provincia de Santa Fe, 2019b), cuestiones sobre las que el organismo posee amplia trayectoria.

³⁸ El Gabinete Joven fue un espacio coordinado por la Secretaría Provincial de Juventudes que fue creado con la finalidad de incorporar la perspectiva de la juventud al diseño e implementación de las políticas públicas provinciales. El mismo estuvo conformado por jóvenes de cada Ministerio del gobierno.

Por su parte, la cooperación con Italia también se erige como una constante de las administraciones bajo análisis. En efecto, el país europeo constituyó un socio importante para ambos gobiernos. Ahora bien, durante el mandato de Lifschitz se produjo la diversificación de la agenda, la cual estuvo acompañada de mayor variedad en el tipo de actividades llevadas a cabo.

De la misma forma que Santa Fe participó en el proyecto FOSEL junto a gobiernos subnacionales italianos entre los años 2011 y 2012, en el nuevo gobierno la provincia estuvo involucrada en la ejecución del proyecto “Planificación Local, Ambiente y Desarrollo Económico Social” (PLADES) impulsado por un Estado no central de Italia. Sin embargo, mientras que FOSEL fue de índole bilateral, PLADES correspondió a uno de tipo triangular. En este sentido, este último involucró diferentes tipos de actores: la ciudad de Bari, Italia, como líder del proyecto, la provincia de Santa Fe y la Fundación Eurosur de Italia, como socias-coordinadoras, y los municipios de Coronel Oviedo, Carayaó, San Miguel y Santa María de Fe de Paraguay como socios en cuyos territorios se ejecutó el proyecto. Éste, que contó además con financiamiento otorgado por la Comisión Europea, tuvo como objetivo el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales de los departamentos de Caaguazú y Misiones en materia de planificación estratégica y participativa para el desarrollo local (Fundación Eurosur, s.f.). De acuerdo con el informe de gestión de la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración (2019), debido a la cooperación con la Unión Europea en el marco de proyectos como URBAL III, Santa Fe contaba hacia el mandato de Lifschitz con una amplia experiencia en planificación estratégica. Siguiendo esta línea de pensamiento, esto fue reconocido tanto por la Comisión Europea como por Italia, de ahí que haya sido convocada por ellas para ejercer un rol clave en el proyecto. Por lo tanto, la provincia, en tanto socia del proyecto, se encargó de la transferencia de experiencias y buenas prácticas en procesos de planificación estratégica con alto involucramiento social. En la práctica, se diseñaron tres dispositivos de participación ciudadana (Diálogos Ciudadanos, Foros temáticos y Laboratorios Locales de Participación Ciudadana) que se implementaron en las localidades de Paraguay que formaban parte de PLADES (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019).

Al mismo tiempo durante este mandato, la cooperación con Italia abarcó una de las temáticas privilegiadas por el gobierno de Santa Fe en su política internacional subnacional: la educación. Teniendo como contraparte al Consulado General de Italia, en 2017 el Ministerio de Educación firmó un Convenio Marco de Cooperación para la colaboración académica, científica y cultural con este país. El gran antecedente para la negociación de dicho acuerdo estuvo dado por la colaboración que el Consulado otorgó

a la Red de Formación de docentes de lengua italiana de la Provincia de Santa Fe. Así, el convenio vino a formalizar el lazo iniciado en 2015, estableciendo a su vez los objetivos de promoción de la enseñanza de la cultura y la lengua italiana, desarrollo de actividades de formación y capacitación de docentes de italiano, y realización de estudios conjuntos de investigación sobre la italianidad (Convenio Marco de Cooperación, 2017).

Por último, gracias al intercambio de experiencias en cuestiones técnicas, legales y financieras entre el Ministerio de Infraestructura y Transporte de Santa Fe, la Dirección Provincial de Vialidad Provincial y la Agencia de Vialidad Nacional de Italia, la provincia adquirió aprendizajes en relación con la formulación y ejecución de proyectos viales integrales. En este marco, se firmó un convenio con ANAS International Enterprise, compañía estatal italiana, quien fue la encargada de implementar un sistema de evaluación y monitoreo de la red vial provincial. Ambas entidades italianas aportaron mecanismos y tecnologías innovadoras al modelo vial de la provincia, inaugurando una nueva temática en el esquema de cooperación entre Santa Fe e Italia.

Por su parte, Finlandia continuó siendo uno de los principales socios en Educación de la provincia. El Convenio Marco firmado durante el gobierno anterior fue la base a partir de la cual se gestó un fructífero vínculo de cooperación. Efectivamente, esta relación no sólo perduró en el tiempo, sino que se consolidó, ya que en el mandato de Lifschitz se acordaron dos nuevos convenios internacionales específicos entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Tampere, en 2016 y 2017, respectivamente. La actividad de mayor relevancia que se realizó dentro de este encuadre normativo fue el dictado de seminarios de posgrado para directores de escuelas que son estudiantes de la Maestría Internacional en Políticas Públicas para la Educación de la Universidad Nacional del Litoral. En este sentido, se reveló la voluntad de la provincia de continuar tomando como modelo algunos rasgos propios del modelo educativo finlandés, basado fundamentalmente en la alta formación académica de los docentes. Además, de la transferencia de saberes aportada por Finlandia, se dieron múltiples intercambios de experiencias a lo largo del período bajo estudio, que incluyeron también instancias de evaluación de las políticas conjuntas.

La investigación realizada para esta tesina reveló que en este período de gobierno, se incorporó un nuevo socio europeo al esquema de cooperación descentralizada. Se trata de Francia, Estado con el que se firmó un Convenio Marco relativo a la enseñanza del idioma francés en 2016. Si bien este es el resultado de los acuerdos existentes entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Desarrollo internacional de Francia y el Ministerio

de Educación y Deportes de Argentina, cabe destacar que previamente, existían fuertes lazos históricos y culturales entre Santa Fe y el país galo. De esta manera, el documento de cooperación lingüística estableció el compromiso de las partes por la promoción conjunta del plurilingüismo (con énfasis en la lengua extranjera en cuestión), la difusión cultural y el fortalecimiento integral del sistema educativo. Entre las actividades previstas para efectuar de manera colaborativa, se destacan el desarrollo de programas de estudio de enseñanza bilingüe, la formación continua de los docentes de francés y el diseño de material pedagógico (Convenio Marco relativo a la enseñanza del idioma francés, 2016).

El vínculo con Francia implicó además otras temáticas y actores involucrados. De este modo, durante el año 2017 se ejecutó un proyecto de Régions de France³⁹ denominado “10 regiones, 1000 Iniciativas de Alimentación Responsable y Saludable (IARS)”⁴⁰. Como su nombre lo indica, este permitió la identificación, sistematización, caracterización y capitalización de las acciones de organizaciones civiles y de las políticas públicas provinciales aplicadas en todo el territorio santafesino con la finalidad de “contribuir con la construcción de un sistema alimentario santafesino sostenible y responsable que ofrezca productos de calidad, que respete al ambiente y que contribuya a la vitalidad del territorio, a la preservación de la cultura, el desarrollo económico de las comunidades locales, a la buena utilización de los recursos alimentarios además de la reducción de la inseguridad alimentaria” (Convenio Marco en el ámbito del proyecto piloto “10 regiones, 1000 IARS”, 2017). Además de ser coordinado por Régions de France, este proyecto contó con la asistencia de la asociación francesa Résolis, quien fue la responsable del diseño de la metodología específica empleada.

³⁹ Se trata de una institución que reúne a los representantes políticos de los gobiernos regionales de Francia.

⁴⁰ Cabe mencionar que Régions de France propuso este proyecto en el marco de la comunidad de prácticas “Gobernanza territorial, seguridad y transición alimentaria” del Foro de las Regiones de la red global Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y que hacia 2017, la provincia detentaba la presidencia de dicho foro (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019).

Tabla 3. Principales elementos de la política de cooperación internacional de Santa Fe con actores americanos y europeos en el gobierno de Miguel Lifschitz

País	Contraparte	Temática	Instrumento	Marco normativo
 Chile	Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Seguridad	Intercambio de experiencias y prácticas, transferencia de información, capacitación mutua	Memorándum de Entendimiento (2013)
	Ministerio de Justicia	Justicia	Intercambio de experiencias y prácticas, transferencia de información, capacitación mutua	Memorándum de Entendimiento (2013)
	Región Metropolitana de Santiago de Chile y DGCIN	Consumo problemático de sustancias	Proyecto “Cooperación en materia de prevención y tratamiento integral de los consumos problemáticos de sustancias”	-
	Gobierno Regional de Coquimbo y DGCIN	Energías renovables	Proyecto “Cooperación en Eficiencia Energética en los sectores industrial, comercial, público y servicios”	-
	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT)	Ciencia y tecnología	Investigaciones conjuntas	Acuerdo de Colaboración (2017)
 Brasil	Secretaría de Estado de Justicia y Ciudadanía del Estado de Santa Catarina	Seguridad	Intercambios educativos y de experiencias	Acuerdo de Cooperación Técnica (2018)
	Ciudad de Belo Horizonte	Políticas sociales	Intercambio de experiencias y asistencia técnica	-
 Uruguay	Administración Nacional de Educación Pública (Anep)	Educación	Investigaciones y capacitaciones conjuntas, actividades de	Convenio Marco de Colaboración (2019)

			asistencia técnica, intercambio de experiencias	
 Paraguay	Departamento Central de Paraguay	Producción	Intercambio de experiencias y asistencia técnica	-
 México	Universidad Nacional Autónoma de México	Educación	Intercambios entre docentes, investigadores y estudiantes	Convenio de Colaboración Académica (2016)
 Colombia	Secretaría de Educación de Medellín	Educación	Intercambios de experiencias y capacitaciones	Acuerdo de Voluntades (2016)
 Estados Unidos	Ciudades de Tucson, Manchester y Nueva York	Seguridad	Intercambios de experiencias y asistencia técnica	-
	Ciudades de Nueva Orleans, Prince George County y Nueva York	Seguridad	Intercambios de experiencias y asistencia técnica	-
 España	Universidad del País Vasco	Cultura	Proyecto “Recuperación y gestión integral del Fuerte Sancti Spiritus y su entorno	Convenio de Cooperación (2019)
	Ayuntamiento de Zaragoza	Innovación pública	Proyecto “La colaboradora”	Acuerdo de Cooperación Institucional (2017)
	Fundación Baltasar Garzón	Empleo decente	Intercambio de conocimientos	Convenio de Colaboración (2019)
 Italia	Ciudad de Bari y Fundación Eurosur Italia	Planificación estratégica y participativa	Proyecto “Planificación Local, Ambiente y Desarrollo Económico Social” (PLADES) ⁴¹	Protocolo de Acuerdo (2017)
	Consulado General de Italia	Educación y cultura	Actividades de formación	Convenio Marco de Cooperación (2017)
	Agencia de Vialidad	Vialidad	Intercambios	Convenio Marco

⁴¹ El proyecto a su vez se implementó territorialmente en los municipios de Coronel Oviedo, Carayaó, San Miguel y Santa María de Fe de Paraguay.

	Nacional de Italia y ANAS International Enterprise		técnicos, legales y financieros	para la Cooperación Técnica (2016)
 Finlandia	Universidad de Tampere	Educación	Dictado de cursos de formación de posgrado	Convenio Marco y Convenios Específicos (2016 y 2017)
 Francia	Embajada de Francia en argentina	Educación y cultura	Actividades de difusión del idioma y de capacitación, desarrollo de programas educativos	Convenio Marco (2016)
	Régions de France	Alimentación saludable	Proyecto “10 regiones, 1000 Iniciativas de Alimentación Responsable y Saludable (IARS)”	Convenio Marco de Cooperación (2017)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

4. La cooperación con instituciones y organismos internacionales

Primariamente, cabe destacar que en esta ocasión el vínculo con la CEPAL perduró en el tiempo, extendiéndose su colaboración técnica a otros tópicos. Mientras que en la instancia anterior el organismo había sido co-responsable de la creación de un índice de medición de la actividad económica, en la presente, llevó a cabo un proyecto de mayor envergadura. La Comisión y el gobierno firmaron un convenio para que la primera realizara una exhaustiva investigación sobre el sector productivo santafesino desde una perspectiva tecnológica. De esta forma, la provincia solicitó al organismo la producción de un documento, que finalmente fue titulado “Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe”. CEPAL se convirtió en un colaborador en el proceso de diseño de políticas públicas a favor de las industrias locales y conformó junto con el Estado subnacional un plan de acciones para que en el territorio santafesino exista un entorno favorable al desarrollo de la industria 4.0 (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019).

Teniendo en cuenta que el fortalecimiento del sistema de salud provincial también fue una prioridad no sólo para el gobierno de Bonfatti sino también para el de Lifschitz, durante el mandato de este último la cooperación con la Organización Panamericana de la Salud mantuvo los ejes y objetivos de la administración anterior. Esta se profundizó a partir de la ejecución de la prórroga del Convenio de Cooperación Técnica firmado en 2014, así como de la firma, en 2018, de un nuevo acuerdo con las mismas características. El trabajo conjunto con el organismo regional posibilitó continuar con actividades tales como la formación y capacitación de profesionales de salud, el fortalecimiento de las investigaciones en salud pública y la optimización y actualización de sistemas informáticos de gestión. En este período el énfasis estuvo puesto en el acceso, difusión y desarrollo de producciones científicas y en la extensión del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sistema de salud. Como resultado de ello, junto a la OPS se creó el Registro Provincial de Investigaciones en Salud, el Comité de Gestión del Conocimiento y el Sistema Informático de Medicina Transfusional (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019). Además, la provincia se suscribió al Programa de Acceso a la Investigación para la Salud (HINARI) de la institución internacional, recibió bibliotecas con literatura científica de salud y organizó encuentros con expertos para avanzar hacia la implementación de un modelo de gestión en red.

Por otra parte, ambos gobiernos socialistas mantuvieron el interés en la generación de políticas públicas focalizadas en la promoción de empleos dignos, seguros y decentes. Como resultado de ello, en esta administración, al igual que en la anterior, se trabajó codo a codo con la Organización Internacional del Trabajo, construyendo sobre las bases erigidas desde 2008. En este sentido, el Memorándum de Entendimiento que había sido suscripto en 2013 actuó como marco para la realización de múltiples acciones conjuntas que tuvieron su punto cúlmine en la conformación de una nueva Agenda del Trabajo Decente (2017-2020), la cual había comenzado a ser discutida durante el mandato de Bonfatti. Una de las novedades inauguradas por Lifschitz fue la creación de un Consejo Económico y Social cuatripartito (Estado, trabajadores, sector empresarial y organizaciones de la sociedad civil), que fue responsable del diseño, con el acompañamiento de la OIT, de la mencionada Agenda. Así, la organización internacional se consolidó como un interlocutor de relevancia para la provincia, que participó de las discusiones en torno a la planificación de políticas centrales y brindó su asistencia técnica para ello.

Respecto a UNESCO, este actor estuvo presente en el esquema de cooperación de ambos gobiernos bajo estudio. Sin embargo, las temáticas abordadas en cada uno de

ellos fueron diferentes, por lo que se podría señalar la existencia de cierta discontinuidad en este aspecto. Mientras que en el primero las tareas realizadas giraron en torno a cuestiones como el uso de los recursos hídricos y la planificación urbana, en esta ocasión el eje estuvo puesto en la educación. De esta forma, si bien no se detecta mayor profundización en la cooperación con el PHI y la cátedra “Ciudades Intermedias”, debe destacarse que en el mandato de Lifschitz fue firmado un Convenio Marco de Cooperación en materia de formación de recursos humanos, asistencia técnica, investigación y difusión de temas afines a la educación con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de este organismo.

Otra de las organizaciones multilaterales con la que se ampliaron los vínculos de cooperación fue la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Por una parte, continuó la cooperación en materia de energías renovables. Entre los hechos que deben destacarse, la FAO junto con la Secretaría de Estado de Energía, el Ministerio de Ambiente y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos realizaron una investigación a fin de evaluar los recursos biomásicos disponibles en la provincia. Por la otra, se suscribió un convenio internacional para la aplicación de un “programa de promoción de la producción sustentable de alimentos en zonas periurbanas con enfoque agroecológico” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018). El establecimiento del vínculo con esta dependencia de la ONU tuvo como objetivo brindar mayor soporte a la política de los Ministerios de la Producción y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, encargada de impulsar el incremento de la producción sustentable y la reconversión agroecológica de los productores regionales. De ahí que el documento firmado señalara que la FAO se comprometía a brindar acompañamiento y sus conocimientos técnicos, buenas prácticas e instrumentos metodológicos para la formación de los recursos humanos e institucionales involucrados en el programa.

A su vez, la constancia en el vínculo establecido con la SEGIB permitió dar continuidad al diseño del laboratorio de innovación ciudadana santafesino. Durante el gobierno anterior, funcionarios provinciales comenzaron a recibir asistencia y a intercambiar aprendizajes con el organismo iberoamericano y expertos españoles puestos a disposición por el mismo; proceso que persistió en el mandato siguiente. Esto permitió que finalmente el proyecto se materializara en 2016 a través de la creación de Santalab, una plataforma de innovación pública para impulsar iniciativas ciudadanas. Así, Santa Fe implementó su propia y novedosa herramienta de colaboración con la ciudadanía, la cual, además de realizar múltiples actividades vinculadas con la vocación de Gobierno

Abierto, busca erigirse como modelo a ser replicado en otros gobiernos y organizaciones.

Por otro lado, nuevos organismos internacionales han sido añadidos a la estructura de cooperación descentralizada. Tal es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con quien se realizaron tareas conjuntas relacionadas a prácticas de gobierno abierto. Cabe resaltar que gracias al trabajo que la provincia efectuó en el marco del III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2017-2019), se registraron importantes avances en esta materia, que fueron fuertemente reconocidos y valorados no sólo a nivel nacional, sino también internacional (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019), lo cual despertó el interés de la OCDE. De esta forma, el organismo elaboró un informe denominado “Scan Report” con la estrecha colaboración de múltiples instituciones gubernamentales provinciales, en el cual se analizaron “las prácticas del gobierno provincial sobre transparencia, participación ciudadana y co-creación de políticas acorde a estándares internacionales, siendo la primera provincia argentina en realizarlo de manera voluntaria” (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019:64). La producción de este documento reviste de importancia para el perfeccionamiento de las políticas públicas de Santa Fe, en tanto también incluyó recomendaciones por parte de la organización internacional acerca de cómo incorporar más los principios de gobierno abierto dentro de los ciclos de formulación de estrategias políticas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019).

Otra de las organizaciones que fue incorporada al esquema de cooperación de la provincia fue el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Las primeras acciones llevadas a cabo junto a diferentes dependencias del gobierno se enmarcaron en el Plan 2016-2017, tal como fue establecido en el Convenio Marco de Cooperación de 2016. Estas se ordenaron en torno a cinco grandes prioridades: inclusión social y monitoreo de los derechos de la niñez; educación inclusiva y de calidad; protección de la niñez y acceso a justicia; salud y bienestar de la niñez y adolescencia; y movilización social y de recursos (Convenio Marco de Cooperación entre UNICEF y la provincia de Santa Fe, 2016) y continuaron a lo largo de todo el período de gobierno de Lifschitz. UNICEF impulsó la creación del Observatorio provincial de derechos de la infancia, con quien articuló esfuerzos para la elaboración de registros, análisis y monitoreo permanente de la situación de los niños, niñas y adolescentes en el territorio santafesino. De esta forma, el organismo de Naciones Unidas no sólo colaboró en los procesos de recopilación y sistematización de la información, sino que también aportó

su conocimiento para el diseño de políticas públicas que garanticen los derechos de las infancias (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018)

Asimismo, entre 2017 y 2019, se implementó en la provincia “Llaves para la autonomía”, un programa integral de UNICEF que otorgó asistencia técnica al Estado subnacional para “el desarrollo de iniciativas que promuevan la autonomía progresiva de los adolescentes sin cuidados parentales” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018:8). El gobierno y el organismo promovieron actividades de acompañamiento a los adolescentes en su transición a la adultez, vinculadas a la orientación laboral, la creación de redes socio-laborales y la formación, entre otras (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018). Por último, cabe mencionar que a partir de 2019, diversas escuelas de Santa Fe fueron incorporadas al proyecto “PLaNEA: Nueva Escuela para Adolescentes”. La implementación de este programa educativo permitió mejorar las condiciones de enseñanza, aprendizaje y bienestar de los estudiantes en escuelas secundarias (Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración, 2019), a partir de nuevas formas de organización del trabajo docente y de las trayectorias escolares.

Finalmente, la temática educativa signó el relacionamiento con dos organismos regionales que se incorporaron al esquema cooperativo internacional. La provincia de Santa Fe, representada por el Ministerio de Educación, firmó Acuerdos Marco tanto con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) como con la Organización de los Estados Americanos (OEA). En el primer caso, el tratado respondió al interés de las partes por la realización de un trabajo conjunto en los campos de la educación, la ciencia, la cultura y el desarrollo social. El énfasis estuvo puesto a su vez en la realización de investigaciones compartidas, así como el otorgamiento de asistencia técnica y capacitaciones por parte de la OEI. En el segundo caso, el documento tuvo como objetivo la creación, promoción y gestión de iniciativas para el fortalecimiento de una educación inclusiva en la región, para lo cual previó la realización de tareas ligadas a la formación docente y la innovación educativa. A partir de ello, gracias a la firma de un Convenio Específico de Cooperación, se implementó en Santa Fe un proyecto denominado “Formación Docente: aprendizaje interdisciplinar en metodología STEM+H”. Impulsado por la Red Interamericana de Educación Docente (RIED)⁴², éste se ocupó de perfeccionar la formación de profesores y maestros en la enseñanza de ciencias, tecnologías, ingeniería y matemática. La dependencia de la OEA estuvo entre sus funciones la de brindar asistencia técnica en el uso de tecnologías

⁴² La RIED es una iniciativa del Departamento de Desarrollo Humano, Educación Empleo (DDHEE) de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Integral (SEDI) de la OEA.

para dichos cursos, proveer de herramientas virtuales a los docentes y la invitación de expertos en STEM para que compartan su experiencia en el tema.

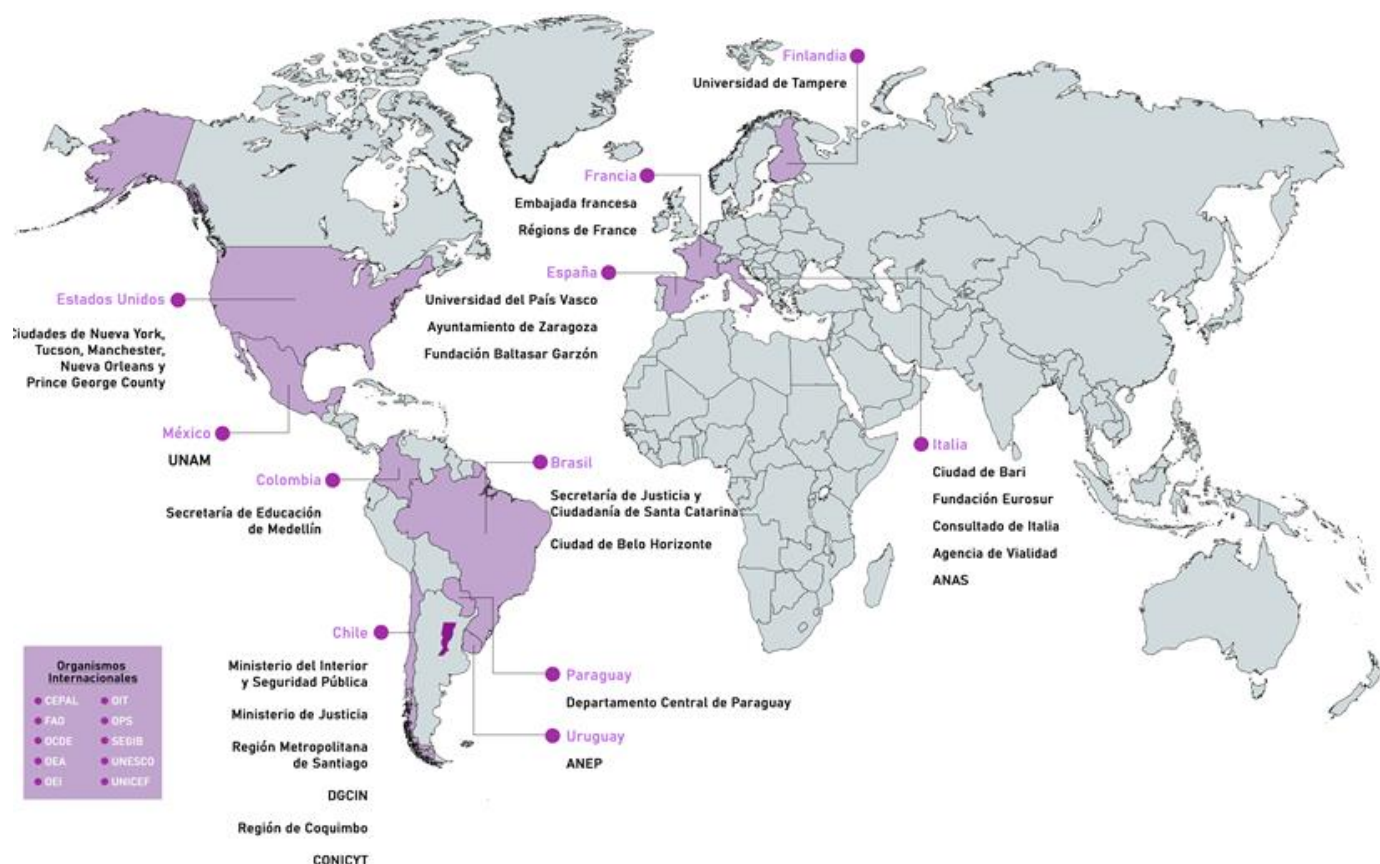
Tabla 4. Principales elementos de la política de cooperación internacional de Santa Fe con organizaciones internacionales en el gobierno de Miguel Lifschitz

Organismo	Temática	Instrumento	Marco normativo
	Producción	Asesoramiento; Documento “Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe”.	Acta Complementaria (2019)
	Salud	Asistencia técnica, informática y tecnológica; actividades de formación y capacitación	2° Convenio de Cooperación Técnica (2018)
	Empleo decente	Asesoramiento; Documento “Nueva Agenda del Trabajo Decente”	Memorándum de Entendimiento (2013)
	Educación	Formación de recursos humanos y actividades de asistencia técnica	Convenio Marco de Cooperación (2018)
	Energías renovables	Investigación sobre recursos biomásicos en Santa Fe	Carta de Intención (2014)
	Agroecología	Programa de promoción de la producción sustentable de alimentos en zonas periurbanas con enfoque agroecológico	Carta de Intención (2018)
	Innovación ciudadana	Materialización del proyecto “Santalab”	-
	Gobierno abierto	Asesoramiento; Documento “Scan Report”	-

	Educación	Observatorio provincial de derechos de la infancia; programa “Llaves para la autonomía”; proyecto “PLaNEA: Nueva Escuela para Adolescentes”.	Convenio Marco de Cooperación (2016)
	Educación	Actividades de asistencia técnica y capacitaciones	Convenio Marco de Colaboración (2017)
	Educación	Proyecto “Formación Docente: aprendizaje interdisciplinar en metodología STEM+H”.	Acuerdo Marco de Cooperación (2018) y Convenio Específico de Cooperación (2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

Mapa 2. Los socios de la cooperación internacional de Santa Fe durante el gobierno de Miguel Lifschitz



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de la bibliografía y de las entrevistas realizadas.

Capítulo 5: Conclusión

Inicialmente, se realizó un análisis de las causas sistémicas que hicieron que los Estados no centrales, ya sean ciudades, departamentos, provincias, regiones, etcétera, se erigieran progresivamente como entes con capacidad e intención de lograr proyección internacional. En este sentido, se evitó dar una respuesta simplista y única. A partir de ello, se identificó a la globalización, la revalorización de lo local, la descentralización y los procesos de integración como los principales fenómenos que impulsaron el desarrollo de la acción internacional de los gobiernos locales.

En segundo lugar, se evaluaron los aportes que la teoría de la interdependencia compleja implica para el estudio de la temática en cuestión. En este sentido, se destacó que a partir de la misma, los entes subnacionales fueron reconocidos y estudiados como verdaderos actores internacionales. Sin embargo, la relación de estos con los Estados nacionales no siempre fue percibida de la misma manera por los expertos en Relaciones Internacionales. Mientras que en un primer momento, se destacaba la competencia de poder existente entre los Estados centrales y no centrales, en la actualidad proliferan los análisis que consideran que es posible hablar de una complementariedad y trabajo conjunto entre ambos. Igualmente, mientras que el primer concepto que fue acuñado para hacer referencia y definir el fenómeno fue el de paradiplomacia, estudios más recientes han expuesto su ambigüedad y han planteado diferentes alternativas. En esta investigación, se ha adoptado el de política internacional subnacional, por considerarlo como el más completo y preciso para la comprensión del objeto de estudio.

En tercer lugar, el marco teórico conceptual fue enriquecido con una caracterización histórica y teórica de la cooperación internacional descentralizada. Esto permitió diferenciarla del modelo clásico de cooperación, y establecer cuáles son sus propios supuestos, principios, objetivos e instrumentos.

A continuación, se llevó a cabo un análisis del marco legal en el cual se desenvuelve la política internacional subnacional de Santa Fe, lo cual puso de manifiesto la ausencia de reglamentación de esta temática dentro del Derecho Internacional. De ahí que el análisis se haya centrado en la normativa nacional, específicamente en lo establecido por el artículo 124 de la Constitución argentina, que otorga a las provincias la facultad de firmar convenios internacionales. Además, la investigación realizada reveló que si bien varias provincias incorporaron la dimensión internacional a sus textos constitucionales, Santa Fe no logró adicionar esta cuestión a su Carta Magna hasta el momento.

El estudio sobre la evolución institucional del área encargada de gestionar las Relaciones Internacionales de la provincia, permitió vislumbrar cómo la misma fue progresivamente adquiriendo mayor complejidad, profesionalización y relevancia en el organigrama gubernamental. De hecho, tanto Antonio Bonfatti como Miguel Lifschitz no sólo manifestaron la voluntad política necesaria para impulsar la existencia de una oficina dedicada esencialmente a la política internacional subnacional. Ambas figuras otorgaron un lugar estratégico a dicha área, en tanto la misma fue ubicada en la órbita del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, uno de los más cercanos al Poder Ejecutivo.

Lo desarrollado a lo largo de esta tesina pone en evidencia que en la provincia de Santa Fe, durante el período que se extiende entre los años 2011 y 2019, la cooperación descentralizada ha sido una de las herramientas privilegiadas en el marco de la política internacional subnacional desplegada tanto en la administración de Antonio Bonfatti como en la de Miguel Lifschitz. De este modo, cada uno de estos gobiernos ha llevado adelante una activa y diversificada política de cooperación internacional, con similitudes y diferencias entre sí.

En la gestión de Bonfatti, el esquema de cooperación internacional incluyó a actores pertenecientes a países americanos y europeos, así como a organismos internacionales. La región latinoamericana apareció como la prioritaria en dicha estructura, debido a que se identificaron vínculos de cooperación con seis Estados de la zona (Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y México). A esto también debe incorporarse Estados Unidos, como otro socio importante dentro del continente. A su vez, la relación con Europa no fue menor, sobre todo teniendo en cuenta la envergadura de los instrumentos de cooperación implementados con España, que fue el socio privilegiado en esta materia. Al país ibérico, además, se sumaron los casos de Italia y Finlandia. En términos concretos, las vinculaciones se dieron con actores nacionales y subnacionales de los países mencionados, de variada naturaleza, tales como agencias gubernamentales de distinto rango y tipo, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Con respecto al lugar que ocuparon las organizaciones internacionales entre 2011 y 2015 en cuanto a cooperación, existió un equilibrio entre organismos regionales y globales. Entre los primeros, se encuentran la CEPAL y la OPS (ambas latinoamericanas), la Comisión Europea y la SEGIB. Mientras tanto, entre los segundos cabe enumerar la OIT, la UNESCO (específicamente el Programa Hidrológico Internacional y la cátedra de Ciudades Intermedias) y la FAO.

En línea con las prioridades de gestión planteadas en el marco del Plan Estratégico Provincial, la cooperación descentralizada abarcó una gran diversidad de temáticas. Ahora bien, la investigación efectuada puso de manifiesto que la colaboración en materia de seguridad, de educación y de políticas sociales fue la más frecuente, seguida de aquella que se desarrolló en el área de salud, energías renovables, planificación estratégica y planificación ciudadana. En menor medida, pero de igual relevancia, también estuvieron presentes las siguientes temáticas: justicia, empleo decente, planificación urbana, innovación ciudadana, economía, desarrollo económico y productivo, desarrollo local, economía social, medioambiente y recursos hídricos.

Al mismo tiempo, a partir del análisis exhaustivo realizado, pudo observarse que existió una preeminencia en cuanto al tipo de instrumento utilizado: las acciones específicas. En efecto, mientras que se contabilizaron más de catorce conjuntos de acciones que fueron desarrolladas en el marco de los diferentes vínculos de cooperación, se cuantificó la implementación de ocho proyectos y cuatro programas.

Otra cuestión que merece ser tomada en cuenta corresponde a la firma de convenios internacionales como marco normativo específico en el cual se desenvuelve cada vínculo colaborativo. El análisis de la información obtenida reveló que la mayoría de los vínculos internacionales se encuentran apoyados por algún tipo de instrumento jurídico (ya sean cartas de intención, acuerdos marco, etcétera). Cabe explicitar que la totalidad de los acuerdos alcanzó un valor de diecisiete.

Por su parte, durante el gobierno de Lifschitz se impulsó un esquema de cooperación internacional que también estuvo orientado hacia los continentes americano y europeo, así como hacia organismos multilaterales. Resulta necesario enfatizar que la totalidad de los Estados y organizaciones que fueron socios de Santa Fe en el período de gestión de Bonfatti, también lo fueron en la administración sucesora. A modo de salvedad, puede agregarse que esto fue así, aunque en algunos casos las dependencias gubernamentales involucradas hayan variado. Por otro lado, resulta notoria la expansión de la estructura cooperativa hacia nuevos actores latinoamericanos (Colombia), europeos (Francia) y multilaterales (OCDE, UNICEF, OEA y OEI).

Teniendo en cuenta la procedencia de los socios bilaterales, puede establecerse que esta última administración conservó la preponderancia latinoamericana por sobre la europea. Por otro lado, el relativo equilibrio entre organizaciones regionales y aquellas que cuentan con vocación universal, también se vio replicado en esta oportunidad.

Las temáticas sobre las que versó la cooperación durante la administración de Lifschitz también fueron altamente variadas. Sin embargo, a partir de la investigación realizada se observaron ligeras modificaciones en cuanto a las áreas prioritarias. En esta ocasión, el análisis efectuado puso de relieve el predominio abrumador de la cooperación en materia de educación, así como - aunque en una medida levemente menor- en seguridad y en cultura. Asimismo, también fue notorio el énfasis en las cuestiones vinculadas al empleo decente, las energías renovables, la innovación pública y la producción. Ahora bien, la agenda de prioridades de la gestión de Lifschitz provocó que nuevas cuestiones, como la ciencia y tecnología; gobierno abierto; alimentación saludable; agroecología; vialidad, y consumo problemático de sustancias, fueran incorporadas, lo cual denotó un rasgo de cambio.

Con respecto al tipo de instrumentos de cooperación empleados en el período que se extiende entre 2015 y 2019, pueden observarse continuidades que lo asemejan al gobierno anterior. En este sentido, también fueron las acciones específicas las más utilizadas. La investigación permitió contabilizar un total de veintidós conjuntos de actividades cooperativas efectuadas con los diferentes socios, mientras que se registró la ejecución de nueve proyectos y sólo dos programas. De esta forma, se reprodujo la misma secuencia que en el gobierno predecesor, en el cual también las acciones fueron las más empleadas, seguidas de los proyectos, y en último lugar, los programas. No obstante, la incorporación de nuevos socios al esquema de cooperación trajo como resultado un incremento en términos cuantitativos, especialmente, en el número de acciones y proyectos implementados.

Asimismo, durante la gestión de Lifschitz también fue considerablemente frecuente la utilización de una amplitud de instrumentos jurídicos como elemento ordenador de las relaciones de cooperación desplegadas por la provincia. En efecto, al igual que en la administración anterior, fue mayor la cantidad de vínculos que fueron regulados por convenios internacionales, que aquellos que no lo estuvieron. En esta ocasión, la cantidad de acuerdos fue mayor, en tanto fue posible contabilizar un total de veinticinco de ellos.

A partir de lo expuesto, puede establecerse que existió una marcada continuidad entre ambas políticas de cooperación descentralizada. El análisis pormenorizado puso de manifiesto que los dos gobiernos impulsaron una agenda en esta materia que fue altamente diversificada, tanto en relación a los socios, como a las temáticas y los instrumentos empleados. Esto permitió poner en práctica los principios y supuestos sobre la cooperación internacional a los cuales adhirieron las administraciones,

vinculados a un modelo basado en la horizontalidad, la colaboración entre pares, la reciprocidad y los beneficios mutuos. De esta forma, si bien en ambos casos estuvieron presentes los vínculos con actores del Norte, estos no siguieron patrones propios de la lógica tradicional. Asimismo, se privilegiaron las relaciones con entidades de la región y organismos internacionales, en sintonía con los lineamientos y visiones propias de los Poderes Ejecutivos, y con las oportunidades ofrecidas por el escenario regional e internacional.

Por su parte, la estructura gubernamental fue un factor determinante para la continuidad entre ambas estrategias de cooperación. Teniendo como fundamento la idea de que las Relaciones Internacionales constituían una fuente de oportunidades para la provincia, las dos gestiones apoyaron la existencia de una oficina dedicada exclusivamente a ese tema. De esta forma, la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración fue un área jerarquizada y ubicada de forma estratégica en el organigrama durante dichas administraciones, siguiendo la línea de la gestión anterior. Además, cabe destacar que la oficina estuvo conformada por el mismo equipo de trabajo en cada período de gobierno, aspecto que desde luego actuó como una cuestión favorable a la continuidad.

Es menester recalcar otro elemento de importancia que se encontró en cada gobierno y que determinó la política internacional subnacional en general, y la estrategia de cooperación descentralizada en particular. Tanto para Bonfatti como Lifschitz resultó esencial hacer de las Relaciones Internacionales de la provincia una dimensión transversal de la gestión, encargada de trabajar conjuntamente y asistir a todas las áreas gubernamentales. En este marco, la cooperación fue entendida como una importante herramienta necesaria para obtener recursos de distinta índole que permitan no sólo consolidar el perfil internacional de Santa Fe, sino también fortalecer las políticas públicas provinciales.

A modo de síntesis, reafirmado la hipótesis de esta investigación puede establecerse que se han identificado más continuidades que cambios entre los gobiernos estudiados. Sin embargo, es necesario agregar que la política de cooperación descentralizada implementada por Lifschitz representó efectivamente un salto cualitativo. Los logros en la materia obtenidos en la administración antecesora, se convirtieron en las sólidas bases a partir de la cual consolidar y ampliar el esquema de cooperación de la provincia. De esta manera, bajo la lógica de “seguir construyendo sobre lo construido”, se profundizó con éxito la estrategia desarrollada por Bonfatti, robusteciendo el rol desempeñado por Santa Fe en la esfera internacional.

Referencias bibliográficas

Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID. Manuales de cooperación española 2014*.

Alcaldía de Medellín. (2016). *Secretaría de Educación firma convenio de cooperación con la provincia de Santa Fe, Argentina*. Recuperado de <https://medellin.edu.co/sala-de-prensa/458-secretaria-de-educacion-firma-convenio-de-cooperacion-con-la-provincia-de-santa-fe-argentina>

Álvarez Orellana, S.M. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja*, (10), 285-309.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017). *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*.

Antonini, B. y Hirst, M. (2009). *Pasado y presente para la cooperación norte-sur para el desarrollo*. Documentos de trabajo sobre cooperación sur-sur, Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Agencia Uruguay de Cooperación Internacional (2016). *Glosario y tipologías de la cooperación internacional*.

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, (25), 25-40.

Botto, M. y Scardamaglia V. (2010) La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas. *Ponencia presentada en el V Congreso de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina*.

Calvento, M. (2012). *La participación Internacional de los Estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires* (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

Calvento, M.; Lorenzo, N. y Herrero, M. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *CONfines*, 10(20), 35-58.

Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297-334.

Carbajales, J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En Iglesias, E.; Iglesias, V. y Zubelzú, G. (Ed.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. CARI-PNUD.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Fortalecimiento de los Sistemas de Información del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de la Provincia de Santa Fe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/proyectos/fortalecimiento-de-los-sistemas-de-informacion-del-instituto-provincial-de-estadistica-y>

Colacrai, M. (2009). *Escenarios y desafíos de la cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires*. Documentos de trabajo sobre cooperación sur-sur, Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, (14), 4-20.

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales. En Vigevani, T., Wanderley, L., Barreto, M. y Passini Mariano, M. (Ed.), *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp.

Constitución de la Nación Argentina. (1994).

Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. En Maira, L. (Comp), *La política internacional subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal.

De Marsilio, E. (2006). Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes, y cómo. Análisis del caso argentino. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, CEA-UNC.

Del Arenal, C. (2009). Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales. En Gasteiz, V. (Ed), *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales*. Universidad del País Vasco.

Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius: The Journal of Federalism*, (14), 5-31.

Duchacek, I., Latouche, D., y Stevenson, G. (1988). *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Greenwood Press.

Enríquez Bermeo, F. (2012). Paradiplomacia: estrategia eficaz para el desarrollo territorial Francisco. En Enríquez Bermeo, F. (Coord), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. CONGOPE: Ediciones Abya-Yala.

Ferrero, M. (2006). La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (11).

Firmaron un importante convenio con el FBI por un software de ADN para Santa Fe. (22 de junio de 2015). *UNO Santa Fe*. Recuperado de <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/firmaron-un-importante-convenio-el-fbi-un-software-adn-santa-fe-n2061855.html>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2018). *Informe anual de actividades. Año 2018*. Recuperado de https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2019-04/INFORME_EXTENSO_2018_VF.pdf

Fundación Eurosur. (s.f.). *Proyecto PLADES (Planificación Local, Ambiente y Desarrollo Económico)*. Recuperado de: <http://www.fundacioneurosur.net/proyectos/proyecto-plades/>

García Segura, C. (1992). La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, (40), 13-31.

García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (91), 235-264.

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2008). *Autoridades del Ministerio de la Producción recibieron expertos italianos en desarrollo regional*. Recuperado de [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=50462&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2008/190308s17.htm&ptitulo=Noticia%20del%20mi%E9rcles%2019%20de%20mar%20de%202008%20\(190308s17.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Jueves&intvalDiaMax=5&pDescMesMax=ene&A%F1oMax=2008&DiaMax=05&MesMax=01&pdia=19&pmes=03&panio=2008](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=50462&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2008/190308s17.htm&ptitulo=Noticia%20del%20mi%E9rcles%2019%20de%20mar%20de%202008%20(190308s17.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Jueves&intvalDiaMax=5&pDescMesMax=ene&A%F1oMax=2008&DiaMax=05&MesMax=01&pdia=19&pmes=03&panio=2008)

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2012). *Se lanzó el Observatorio Regional del Agua y se firmó una carta de intención con la Unesco. El gobernador adelantó los próximos pasos a seguir con relación a la misma*. Recuperado de http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/ImprNoticia_pdf.php?idnoticia=153537

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2014). *Instructores del FBI capacitan a policías de Santa Fe*. Recuperado de [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=203058&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2014/180214s7.html&ptitulo=Noticia%20del%20mi%E9rcles%2019%20de%20febrero%20de%202014%20\(180214s7.html\)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Lunes&intvalDiaMax=23&pDescMesMax=junio&A%F1oMax=2014&DiaMax=23&MesMax=06&pdia=19&pmes=02&panio=2014](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=203058&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2014/180214s7.html&ptitulo=Noticia%20del%20mi%E9rcles%2019%20de%20febrero%20de%202014%20(180214s7.html)&fechanoticia=&volverurl=&pDescDiaMax=Lunes&intvalDiaMax=23&pDescMesMax=junio&A%F1oMax=2014&DiaMax=23&MesMax=06&pdia=19&pmes=02&panio=2014)

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2015a). *Acuerdo entre Santa Fe y Chile sobre cooperación en materia de seguridad*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/217043/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2015b). *El gobierno provincial presentó el Plan Abre a funcionarios de Uruguay y Paraguay*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/218658/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2015c). *Funcionarios de Uruguay y Paraguay destacaron las virtudes del Plan Abre*. Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/218992/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2015d). Informe de Gestión. Gobernador Antonio Bonfatti 2011-2015. Obras y acciones de una provincia que avanza.

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2019a). *La provincia firmó un convenio de cooperación con la Universidad del País Vasco*. Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/266769/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe. (2019b). *La provincia firmó un convenio con la fundación internacional Baltasar Garzón*. Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/264986/>

Gobierno de la provincia de Santa Fe (2019c). Territorializar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Informe provincial Santa Fe 2019.

Hourcade, O. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia: una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, (1), 45-63.

Ippolito, D. (2017). Relaciones internacionales de gobiernos no-centrales: un análisis teórico-conceptual de la Paradiplomacia y de sus variables explicativas. *Cuadernos de Política Exterior Argentina, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario*, (125), 29-47.

Kehoane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Lifschitz, M. (2018) Discurso del gobernador Miguel Lifschitz en la sesión de apertura del 136° período de sesiones ordinarias de la Legislatura de Santa Fe.

Lifschitz realizó un balance de los tres años de gestión. (19 de diciembre de 2018). *Rueda de Prensa*. Recuperado de <http://ruedadeprensa.com.ar/2018/12/19/lifschitz-realizo-un-balance-de-los-tres-anos-de-gestion/>

Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico- conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En Martin López, M. *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas*. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba.

Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: la definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Revista Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Costa Rica*, 2(92), 77-107.

Malé, J. P. y Cors, C. (2013). Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, (1), AL-LAs.

Malé, J. P. y Cors, C. (2015). Las relaciones 'internacionales' de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (104), 49-68.

Malé, J. P., Cors, C. y Sanz, V. (2015). Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. *Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades*, (2), AL-LAs.

Martínez, I. y Sanahuja, J. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España, *documento de trabajo N°38*, Fundación Carolina.

Morasso, C. (2015). La Cooperación Sur-Sur en el régimen de Cooperación Internacional al Desarrollo. *Humanía del Sur*, 10(19), 93-108.

Ministerio de Educación de Santa Fe. (2014). *Vuelvo a Estudiar: se aplicarán nuevos modos de cursado*. Recuperado de https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/noticias_educ?nodo=190950

Ministerio de Gobierno y Reforma de la Provincia de Santa Fe (2015). *La internacionalización de la provincia de Santa Fe. Estrategias y avances 2011/2015*.

Nescier, M. (2017). La política internacional subnacional. La internacionalización de la Provincia de Santa Fe a partir del Plan Estratégico Provincial (Tesina de grado). Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En Enríquez Bermeo, F. (coord) *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. CONGOPE: Ediciones Abya-Yala.

Oficina de Coordinación y Orientación. (2013a). *Informe final: Alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III*. Recuperado de <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/informe-final-alcances-y-aprendizajes-del-programa-urb-al-iii.pdf>

Oficina de Coordinación y Orientación. (2013b). *Principales resultados e impactos de los proyectos del Programa URB-AL III*. Recuperado de <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/principales-resultados-e-impactos-de-los-proyectos-del-programa-urb-al-iii.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *La agroecología, un camino hacia la producción sustentable de alimentos en Santa Fe*. Recuperado de <http://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/en/c/1128409/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). Los estudios de Gobierno Abierto. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/Santa-Fe-Scan-Spanish-preliminary-version.pdf>

Orlansky, D. (1998). Políticas de descentralización y desintervención estatal. *Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Estados Unidos*.

Ponce Adame, E. A. (2011). Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia: una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*, (1), 10-43.

Ribeiro, M. (2014). Cooperación Descentralizada y la Eficacia de la Ayuda. Una mirada desde los Gobiernos Locales de América Latina. #5 Santa Fe, Argentina.

Romero, M. del H. (2004). Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. *Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona*.

Romero, M. del H. (2005). Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea - América Latina. *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*, (1).

Romero, M. del H. (2009). Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina. Anuario de la Cooperación Descentralizada. *Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina*, (5), 36-56.

Romero, M. del H. (2010). La experiencia de la provincia de Santa Fe: Hacia la construcción de una política pública de cooperación y relaciones internacionales. *Observa Revista del Observatorio de Cooperación Descentralizada*, (7), 18-21.

Rosenau, J. (2001) Pre-theorizing about foreign policy in a globalized world. *Ponencia presentada en el Congreso de International Studies Association, China*.

Russell, R. (2010). El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, L. (Comp), *La política internacional subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal.

Salomón, M. (2002). La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (4).

Sanahuja, J. (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. (Coord), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. CIDEAL.

Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración (2019). *La acción internacional de la provincia de Santa Fe. Gestión 2015/2019*.

Siles, M. (2014). La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación. *Ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina*.

Sodupe, K. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco.

Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann & P. Soldatos. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.

Strappa, A. (2018). Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. *Revista Derechos en Acción*, (7), 233-255.

Tassara, C. (2012). Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo: Políticas, Actores y Paradigmas. En Taborda, J. (Comp.) *Debates sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo*. Kimpres Ltda.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.

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. En Iglesias, E.; Iglesias, V. y Zubelzú, G. (Ed.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. CARI-PNUD.

Anexo

Guión de la entrevista efectuada a la ex Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Dr. Antonio Bonfatti

- ¿Cuáles fueron los principales lineamientos de la política internacional de su gobierno?
- ¿Qué visión del sistema internacional y regional tenía? ¿Qué oportunidades y amenazas para Santa Fe identificaba en ellos?
- ¿Cómo deseaba posicionar a Santa Fe en el escenario internacional?
- ¿Cuáles fueron los objetivos de la política internacional subnacional de Santa Fe?
- ¿Qué concepción tenía su gobierno de la cooperación internacional descentralizada?
- ¿Cómo fue el vínculo entre Ud. y la Secretaría de RRII e Integración?
- ¿Cuáles considera que fueron los principales logros de la política de cooperación internacional descentralizada de la provincia?

Guión de la entrevista efectuada a la ex Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Ing. Miguel Lifschitz

- ¿Cuáles fueron los principales lineamientos de la política internacional de su gobierno?
- ¿Qué visión del sistema internacional y regional tenía? ¿Qué oportunidades y amenazas para Santa Fe identificaba en ellos?
- ¿Cómo deseaba posicionar a Santa Fe en el escenario internacional?
- ¿Cuáles fueron los objetivos de la política internacional subnacional de Santa Fe?
- ¿Qué concepción tenía su gobierno de la cooperación internacional descentralizada?
- ¿Cómo fue el vínculo entre Ud. y la Secretaría de RRII e Integración?
- ¿Cuáles considera que fueron los principales logros de la política de cooperación internacional descentralizada de la provincia?

Guión de la entrevista efectuada a la ex Directora Provincial de Cooperación Internacional e Integración de la Provincia de Santa Fe, Lic. Cecilia Vanadia

- ¿Qué rol tuvo la relación de la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración y de la Dirección Provincial de Cooperación en la política internacional subnacional de Santa Fe?
- ¿Cómo fue la relación de la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración y de la Dirección Provincial de Cooperación con los Ministerios provinciales?
- ¿Cuál fue la importancia del lugar asignado a la Secretaría de Relaciones Internacionales e Integración en el organigrama provincial?

- ¿Cuáles fueron los objetivos de la política de cooperación de la provincia?
¿Cómo fueron definidos y que actores participaron de dicho proceso?
- ¿Cuáles fueron los principios que guiaron el esquema de cooperación adoptado por la provincia?
- ¿Cómo se eligieron los socios del esquema de cooperación de Santa Fe?
- ¿Qué tipo de herramientas de cooperación descentralizada fueron privilegiadas?