

# Repensando la **teoría contemporánea** sobre la gestión internacional de los estados subnacionales a través del caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires

por Mariana Calvento\*

## • Resumen

En los últimos años, los espacios territoriales han desarrollado políticas públicas orientadas a crear o fortalecer su gestión internacional. En ese sentido, el presente trabajo pretende abordar la temática particular de la inserción internacional de las unidades subnacionales indagando y cuestionando las concepciones tradicionales sobre el desarrollo de una política internacional por parte de los espacios subnacionales. Para ello, el estudio se sustenta en la investigación del accionar internacional de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires.

## ■ Palabras Clave

Gestión internacional - actores subnacionales  
- Argentina

## **Rethinking the contemporary theory of international management of subnational states through the case of municipal governments in the province of Buenos Aires**

## • Abstract

In recent years, the territorial spaces have developed public policies to create or strengthen their international management. In that sense, this paper aims to address the particular issue of the international integration of subnational units probing and challenging traditional conceptions of the development of international policy on the part of subnational spaces. To do this, the study is based on research of international actions of municipal governments in the province of Buenos Aires.

## ■ Key words

International management - subnational actors - Argentina

---

\* Doctora en Ciencias Políticas (Universidad de San Martín, Argentina), Magister en Desarrollo Local (Universidad de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid), Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina). Co-Directora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina). Docente de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Becaria Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar



## Introducción

El presente trabajo propone profundizar sobre los principales enfoques analíticos del campo de las relaciones internacionales tendientes a conceptualizar la inserción internacional de los estados subnacionales. A través de dicho análisis, se busca establecer parámetros para avanzar en la construcción de un enfoque integral y consistente con la realidad contemporánea de estos actores. El presente estudio pretende aportar a dicha construcción concentrándose en casos insuficientemente analizados dentro de los actores subnacionales, los gobiernos municipales de tamaño intermedio<sup>2</sup> de Argentina ya que, a diferencia de las grandes ciudades<sup>3</sup>, éstos no tienen un lugar preestablecido en la arena internacional pero pueden generarlo y, a diferencia de las ciudades pequeñas<sup>4</sup>, tienen mayores oportunidades y posibilidades de vincularse a nivel internacional.

Ahora bien, de los más de 2.000 municipios de Argentina, se considera que aproximadamente 144 pertenecen a la categoría de municipios intermedios. De este universo de municipios (Calvento, 2009; 2010), puede señalarse que, en conjunto, contienen más de 15.000.000 de habitantes, cifra que representa cerca del 40% de la población del país (INDEC, 2010), y que la mayor cantidad de municipios intermedios se encuentran concentrados en cuatro provincias: Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta paradigmático, en primer lugar, porque en ella se encuentra el 30% del total de municipios intermedios en el país y, en segundo lugar, es donde se ha podido constatar la mayor cantidad de experiencias de gestión internacional por parte de los gobiernos municipales de tamaño intermedio (Calvento, 2010), lo cual resulta de suma relevancia para el presente estudio.

De este modo, en el presente trabajo se procederá a analizar brevemente las discusiones teóricas planteadas sobre la participación internacional de los estados subnacionales para, a partir de allí, abordar el caso de los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires, buscando colaborar a través de estos datos empíricos en el avance de la conformación de un enfoque consistente con la realidad contemporánea de estos actores.

## I. Un acercamiento teórico a la gestión internacional de los estados subnacionales

Sobre la participación internacional de los actores subnacionales, se percibe un enfoque predominante inaugurado en la década del '70 de la mano del debate entre dos corrientes estructurales de las relaciones internacionales: el realismo y la interdependencia compleja. El paso fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del Estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003). Como parte de este proceso, dentro del área de las relaciones internacionales, se desarrollaron conceptualizaciones tales como nueva diplomacia regional, protodiplomacia y paradiplomacia. Este último, utilizado en términos genéricos como una abreviación de "diplomacia paralela" (Salomón, 2007), se ha transformado en el concepto de mayor utilización en el campo donde se destacan las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990), consideradas pioneras en la temática al darse en ellas un uso sistemático del concepto. Con esta teoría se visibiliza el accionar internacional de las entidades subnacionales, agrupando un conjunto heterogéneo de actores como, por ejemplo, gobiernos locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, y de realidades contextuales igualmente disímiles, siendo utilizada de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010).

Un gran número de investigaciones (Philippart, 1998; Keating, 2001; Paquin, 2004; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Meirelles Ribeiro, 2008; Martins Senhoras, 2009; Vigevani y Prado, 2010; entre otros) se concentra, principalmente, en los actores gubernamentales (gobiernos provinciales, regionales, municipales) donde se detecta un notable avance en el análisis de la temática, en su descripción y caracterización. En estos estudios, predomina el enfoque paradiplomático tradicional, donde se considera que el accionar internacional de los actores subnacionales está condicionado

2. A los fines de este trabajo se considerará el "tamaño" de un municipio en virtud de la cantidad de personas que contiene e "intermedio" a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990; Roccatagliata, 2001).

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

4. Ciudades con población entre 20.000 a 50.000 habitantes (Roccatagliata, 2001).



negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política, que lo lleva a internacionalizarse sin intervención, e incluso, en contraposición con el Estado nacional (Keating, 2001; Paquin, 2004; Meirelles Ribeiro, 2008; Martins Senhoras, 2009). Esta concepción, actualmente predominante, deviene de los casos paradigmáticos que originaron la temática como los procesos de reivindicación territorial de Québec y Cataluña, los cuales fueron analizados, entre otros, por Brian Hocking (1993) y Michael Keating (1996), en la utilización de las relaciones internacionales para la búsqueda de mayor autonomía, e incluso con el objetivo de obtener su independencia.

De esta manera, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde el concepto de **paradiplomacia** sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular. Posteriormente, se realizó una traslación acritica de estos conceptos a procesos y actores disímiles invisibilizando el complejo accionar internacional de los actores subnacionales.

En el caso latinoamericano, en general y en el argentino, en particular, la adopción de este concepto se realizó en el contexto neoliberal de la década de los '90 donde se potenció el accionar internacional de estos actores. Enmarcado en el proceso de globalización contemporáneo, se constituye una percepción dominante de un escenario global ingobernable y sin fronteras cuando, en realidad, esta situación obedece a fenómenos como "la desregulación de los mercados (...) funcional a los intereses de los países centrales" (FERREER, 2005:1). Bajo esta percepción, se redefinieron las funciones de los Estados nacionales, lo que no debe entenderse como su minimización sino como su redefinición, consolidando otros espacios de interacción transnacionales, supranacionales y subnacionales (GARRETÓN, 2000).

Esta transformación, y su materialización a través de procesos de descentralización, situaron a los actores subnacionales en un nuevo escenario que rediseñó sus roles y estrategias de intervención muchas veces sin contar con las herramientas y las capacidades necesarias (Arocena, 2001; Oszlak, 2001; Arroyo, 2002; Iturburu, 2007; Villar, 2007; Madoery, 2008; Cravacuore, 2009). Este proceso imprimió a las iniciativas locales características defensivas y reactivas, como sucedió con las políticas de participación internacional, resultando adecuado el concepto de paradiplomacia para englobar las estrategias desplegadas en este contexto en particular. En ese sentido, los negativos procesos de descentralización experimentados en la década del '90 alentaron, aun institucionalmente, la búsqueda de contactos y fondos externos frente a las políticas de ajuste fiscal del

Estado nacional.

En suma, el concepto de paradiplomacia se contextualiza en las década del '80 y '90 donde la lógica socio-económica y político-ideológica establecía un rol particular para los gobiernos nacionales y subnacionales. De esta manera, se reconoce el avance experimentado en el campo de las relaciones internacionales al incorporar en el análisis el accionar de una gran multiplicidad de actores, empero las conceptualizaciones y teorías establecidas sobre la temática de la inserción de los actores subnacionales, desde sus orígenes como de su posterior utilización, se perciben desajustadas de la realidad socio-económica y política que desde hace una década atraviesan dichos actores. En ese sentido, el escenario socioeconómico y político argentino cambia en la década del 2000 impactando, asimismo, en la participación internacional de estos actores y dotando de una nueva lógica a las políticas de gestión internacional, proceso que la teoría paradiplomática no logra reflejar.

Por tanto, se propone dar visibilidad a esta cuestión y avanzar en la adaptación de la teoría de las relaciones internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales en base a los procesos que actualmente atraviesan los gobiernos municipales argentinos. Para ello, se retoma la conceptualización de **estrategias de gestión internacional**, desarrollado por Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú (1998, 2004), contraponiéndola al enfoque paradiplomático. A través de este concepto, se buscará incorporar, por un lado, a actores como los gobiernos municipales de tamaño intermedio que han desarrollado estrategias de gestión internacional con la misma frecuencia y continuidad que los referentes en la temática, permitiendo abordar otro tipo de experiencia en el accionar internacional que el tradicional. Por otro lado, demostrará que el accionar contemporáneo no se establece como una acción en paralelo o en conflicto al accionar nacional sino que en muchas ocasiones cuenta con la cooperación e impulso de organismos tanto nacionales como provinciales. A su vez que este accionar, a diferencia de décadas anteriores donde estaba guiado por la búsqueda casi unívoca de la financiación, ha mutado a la generación de estrategias integrales incluyendo intercambios socio-culturales, relaciones políticas y promoción turística, entre otras.

Así, se busca incorporar esta política pública en los análisis internacionales ya que anclada en su subordinación al Estado nacional, ensancha el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integra el desarrollo local al contexto internacional (Miranda, 2005), reconociendo que el involucramiento del actor subnacional en la toma de decisiones de política exterior.



## II. Aproximación a la discusión empírica a través del caso de los gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires

La investigación se aboca a los gobiernos municipales de tamaño intermedio del interior de la provincia de Buenos Aires, con excepción del denominado conglomerado bonaerense<sup>5</sup>, con el objetivo de poder profundizar el análisis sobre la participación internacional.

Si bien la región presenta un alto grado de heterogeneidad institucional, económica y demográfica, se diferencia claramente del conglomerado bonaerense y presenta diversas características que marcan su relevancia. Para el año 2010 representaba el 20% del total de la población provincial, con 3.421.780 habitantes (INDEC, 2010) y determinan el 27,80% del Producto Bruto Interno (PBI) provincial. Asimismo, de los 135 municipios que componen la provincia, 91 corresponden al interior y abarcan 300.168 km<sup>2</sup> de la superficie que, en términos porcentuales, representa el 98% del total provincial. Además, como ya se mencionó en la Introducción, existen datos que permiten afirmar cierta tendencia a la participación a nivel internacional de los gobiernos municipales de tamaño intermedio que componen la provincia.

En ese sentido, la investigación se concentra en diferentes casos de estudio, retomando para los fines de esta publicación y dados los límites de extensión, a dos gobiernos municipales de tamaño intermedio del interior de la provincia de Buenos Aires: Bahía Blanca y Tandil<sup>6</sup>. Dichos casos fueron seleccionados a través de un análisis exploratorio (Calvento, 2010), tomando en cuenta el comportamiento de su participación internacional y la distribución geográfica de los municipios.

Teniendo en cuenta los casos a profundizar, se establecen dos dimensiones<sup>7</sup> que se considera reflejan de manera más adecuada las estrategias de gestión y de participación internacional (Calvento, 2013): las estrategias de relacionamiento institucional internacional; y las políticas de posicionamiento internacional. Estas dimensiones incluyen estrategias de presencia directa e indirecta, principalmen-

te de carácter formal desarrolladas en el ámbito transregional y global.

En ese sentido, las estrategias de relacionamiento institucional internacional agrupan los vínculos formales, directos o indirectos, que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con la finalidad de generar especialmente, vías de cooperación política y técnica en el ámbito transregional y global, operacionalizándose a través de dos subdimensiones: relaciones de carácter bilateral y multilateral.

Las relaciones bilaterales se materializan a través de acuerdos entre ciudades, entre regiones y ciudades o entre instituciones internacionales y ciudades. La estrategia más utilizada dentro de este tipo de relaciones es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral.

Las relaciones multilaterales se conforman a través de redes u organizaciones de ciudades, permitiendo una inserción más dinámica y superior en las relaciones internacionales de los actores subnacionales y ampliando las posibilidades del intercambio de información y experiencias. En las relaciones multilaterales distinguimos entre las transregionales y globales, considerando en las primeras a la Red de Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), entre otras; en tanto que, en las segundas, se contienen a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) y la Red de Cooperación Internacional Descentralizada: URBAL, entre otros.

Por otro lado, las herramientas de posicionamiento internacional son aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos municipales con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los actores subnacionales. Entre ellas se diferencian las políticas locales de comercio exterior, como las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales; de las políticas de *marketing* de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, como las políticas de Marca-Ciudad.

A continuación, se realizará un análisis con mayor pro-

5. Área territorial integrada por 44 partidos que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, 24 correspondientes al área del Gran Buenos Aires (conurbano) y los 20 partidos aledaños a los anteriores (INDEB, 2007).

6. La ciudad de Tandil se encuentra ubicada en el centro de la provincia y tiene una población total de 123.343 habitantes (INDEC, 2010). La ciudad portuaria de Bahía Blanca es considerada la ciudad más importante del sur de la provincia de Buenos Aires (Prieto, 2008) y su población es de 301.572 habitantes (INDEC, 2010).

7. Estas dimensiones han sido analizadas en profundidad en trabajos previos (Calvento, 2010; 2013), que han permitido constatar que estas dimensiones son necesarias para una gestión internacional efectiva y diversificada.



fundidad sobre cada dimensión, ahondando en las características de la gestión internacional contemporánea. Por lo tanto, en este desarrollo se reconocerán las diferentes dimensiones, con sus desagregados al interior, lo que permite analizar la participación internacional constatando la diversidad e integralidad en el accionar subnacional.

### 1. *Relacionamiento Institucional Internacional*

Abordaremos, en primer lugar, el tipo de herramientas de gestión internacional de mayor implementación por parte de los actores subnacionales, distinguiendo en su interior relacionamiento institucional bilateral de las multilaterales. Entre las estrategias bilaterales, los hermanamientos han sido utilizados con mayor frecuencia, en términos históricos y en cantidad. En ese sentido, la experiencia de Bahía Blanca resulta destacable debido a los lazos establecidos con ciudades extranjeras desde la década del '60, así como la variedad de países con los que ha celebrado acuerdos bilaterales.

Este tipo de políticas ha permitido a la ciudad de Bahía Blanca presentar una trayectoria interesante, tomando como puntapié inicial el hermanamiento con Jacksonville (Estados Unidos) en 1967, retomándose en la década del '80 con Fermo (Italia) y manteniendo una actividad continua en los '90 y 2000 con, por ejemplo, los gobiernos subnacionales de Talcahuano (Chile), Reus (España), Cienfuegos (Cuba) y Dalian (China).

El acercamiento con estos gobiernos ha tenido diferentes motivaciones basadas en similitudes tales como ser ciudades portuarias (característica constante en la mayoría de los hermanamientos de Bahía Blanca), tener un tamaño de población parecido, poseer inmigrantes residentes de la ciudad hermanada o bien con el fin de establecer vínculos con ciudades que permitan impulsar el desarrollo económico de la ciudad<sup>8</sup>.

En el caso del gobierno municipal de Tandil, los acuerdos bilaterales se han desarrollado en los últimos años, por lo que a diferencia de Bahía Blanca, es incipiente la experiencia sobre el tema, además de manifestarse como evidente la falta de un objetivo estratégico que guíe dichas herramientas. Por ejemplo, el hermanamiento entre la Comuna de Prossedi (Italia) y Tandil, en 2007, convalidado por Ordenanza del Concejo Deliberante de Tandil N° 10893, y el acuerdo Marco de cooperación con la

ciudad de Montevideo (Uruguay) en el año 2006, Ordenanza N° 10421 del Concejo Deliberante de Tandil, presentan objetivos amplios y generales relacionados con áreas como la gestión urbana, la cultura, el turismo y el deporte, entre otras.

Por otro lado, en términos de las relaciones multilaterales, la Red de Mercociudades, en el ámbito transregional, y el Programa URB-AL, en el plano global, son las redes con mayor participación por parte de los gobiernos municipales como el de Tandil y Bahía Blanca.

En ese sentido, Tandil se incorporó a la Red de Mercociudades en el año 2004 y participa en seis unidades temáticas: Cooperación Internacional, Desarrollo Económico Local, Turismo, Juventud, Ciencia y Tecnología y Cultura. Su accionar, como sede de encuentros de la Red, se mantuvo desde 2005 a la fecha, así como se celebró una reunión de la Sección Nacional del FCCR y del Consejo de Mercociudades, que fue presenciada por representantes de las cuatro Cancillerías del MERCOSUR, lo que reforzó el posicionamiento de la ciudad en ambas redes. De manera que la participación activa del municipio en Mercociudades, se vincula también a su rol en el FCCR, siendo el uno de los diez municipios argentinos que lo integran y el único caso en el universo seleccionado (gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires) que participa de dicho foro<sup>9</sup>.

Por su parte, el gobierno municipal de Bahía Blanca integra la Red desde 1998, aunque su mayor activismo se registra a partir del año 2009 donde comienza a participar en las Unidades Temáticas de Cultura, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Urbano y Cooperación Descentralizada, siendo designado como sub-coordinador en las últimas dos unidades temáticas.

En cuanto al Programa URBAL, los municipios de Tandil y Bahía Blanca resultan casos interesantes, en términos comparativos, ya que participaron de la puesta en práctica de distintos proyectos pero lo hicieron de manera diferencial y, por tanto, con resultados disímiles. Esta diferenciación se constata desde el punto de partida, ya que el caso de Tandil pertenece al grupo de proyectos de tipo "A", donde intercambian experiencias exitosas de gestión y buenas prácticas, mientras que la Red que integra el Municipio de Bahía Blanca corresponde al tipo "B", por lo que en este caso se tuvo acceso a infraestructura y equipamiento.

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

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



La ciudad de Tandil se integra al Programa URB-AL en el año 2005 en la Red 12, Sociedad de la Información, en calidad de Miembro Observador. Ese año fue invitada entre 120 ciudades al Seminario “URB-AL - Lecciones y experiencias. La contribución de las políticas locales y regionales a la cohesión social y territorial”, cuyas conclusiones fueron elevadas a la Comisión de la Unión Europea para su evaluación<sup>10</sup>. Como resultado de las entrevistas realizadas a los funcionarios responsables se conoció que la comuna responde a su carácter de miembro observador desde el 2005. De esta manera, la participación de Tandil en el URB-AL ha sido limitada y se ha utilizado escasamente esta herramienta de gestión internacional.

En cuanto al rol de la ciudad de Bahía Blanca en el programa URB-AL, el mismo puede ser analizado a través de su participación en proyecto de la Red N° 7 denominado “Gestión y control de la urbanización” coordinada por la Municipalidad de Rosario (Argentina). La red está conformada por 150 municipios latinoamericanos y de la Unión Europea, obtuvo para su funcionamiento cerca de 349.064€ para un período de tres años, aportado principalmente por la organización europea y agrupa a doce proyectos, cada uno con su institución coordinadora.

Bahía Blanca se incorpora como organización coordinadora en el proyecto “Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias” (Código R7-P1-02). La contribución de la Unión Europea fue de 190.958€ por un período de tres años (2003-2005), y la cantidad de organizaciones que participaron fueron 7, todas con perfiles similares en cuanto a su condición de ciudad-puerto, con alto crecimiento del sector industrial químico y petroquímico. El objetivo principal de este proyecto consistió en “Mejorar las capacidades de gestión del desarrollo urbano en los gobiernos locales de ciudades portuarias que hayan acusado en las últimas décadas un alto crecimiento industrial, principalmente en los sectores químico y petroquímico”<sup>11</sup>.

Este proyecto pudo ser implementado íntegramente por los actores involucrados y las actividades proyectadas pudieron cumplirse en el plazo estipulado<sup>12</sup>. No obstante, la mayoría de las actividades implicaban reuniones y seminarios, lo que lleva a cuestionarse si el mismo favoreció al desarrollo del territorio. La respuesta es afirmativa considerando que el proyecto permitió la capacitación de funcionarios, actores privados y referentes de

la sociedad civil, alentó la creación de insumos en base a realización de diagnósticos individuales y grupales, en ciudades de similares perfiles aunque en escenarios económico-sociales diferentes, y estimuló la posibilidad de establecer un marco de acción común para regiones que, en otro momento, no hubiera sido factible ni incluso considerado. En suma, el proyecto logró “generar un debate sistematizado para individualizar problemáticas comunes, identificar las diferencias y establecer cuáles son las demandas de la sociedad en las ciudades que responden a ese perfil común” (MUNICIPALIDAD DE BAHÍA BLANCA, 2006:1).

## **2. Posicionamiento Internacional**

Las políticas locales de comercio exterior, en general, se encuentran en un programa integral de promoción de exportaciones e importaciones y abarcan un amplio conjunto de estrategias que en los gobiernos municipales analizados pueden ser agrupadas en tres tipos de herramientas.

En principio, las políticas locales apuntan a brindar herramientas de capacitación e información a las empresas exportadoras e importadoras de la zona. En ese sentido, las capacitaciones en la temática es una actividad recurrente en los municipios, de manera individual o en acuerdo con agencias provinciales y nacionales. Tanto en Tandil como en Bahía Blanca se destaca la realización, conjuntamente con Cancillería, la Secretaria de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio Nacional de Industria y la Dirección Nacional de Aduanas, de un Seminario de Asesoramiento Técnico, denominado “Qué y dónde exportar”, contando con la asistencia de empresarios, funcionarios y estudiantes.

En Tandil se registran otras actividades de capacitación con la Fundación ExportAr y con el Ministerio de Desarrollo Social del gobierno nacional. Estos talleres están dirigidos a medianas, pequeñas y micro-empresas, por su rol dinámico y fundamental en la generación de empleo, y las temáticas que se abordan incluyen la conformación de precios, información sobre el régimen aduanero y el estímulo a las exportaciones<sup>13</sup>.

En segundo lugar, cuentan con un régimen propio de promoción de las exportaciones que data de la década del '90, brindando facilidades a las empresas locales. En el caso de Bahía Blanca, la ordenanza N° 7453 del año

10. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php), página consultada el 14/11/2013

11. Información disponible en: <http://urbal.bahiablanca.gov.ar>, página consultada el 14/11/2013

12. Ibidem

13. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/talleres.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/talleres.php), página consultada el 14/11/2013



1993, beneficia a “las empresas inscriptas contribuyentes en el Partido de Bahía Blanca, que participen en misiones comerciales al exterior, equivalente al ciento por ciento (100%) del importe de un pasaje aéreo ida y vuelta al lugar de destino de la misión” (Artículo N° 1, ordenanza N° 7453), el cual se utiliza únicamente para el pago de la tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (Artículo N° 4, ordenanza N° 7453).

En Tandil, la ordenanza originaria (N° 5166) del año 1990, instrumentada con el objetivo de ser “complementario de los regímenes de carácter nacional y provincial entonces vigentes”, fue reformada en 1999 (Ordenanza N° 7716), “ampliando su alcance a otras actividades comerciales y de servicios” (MUNICIPALIDAD DE TANDIL, 1999:1).

Esta legislación establece el otorgamiento de “asistencias destinadas exclusivamente a, por ejemplo, la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales (...) y la participación en misiones comerciales al exterior” (Artículo N° 1, Ordenanza N° 7716), cuyos beneficiarios son la pequeña y mediana empresa exportadora, “radicadas totalmente en el partido o posean más del 50% (cincuenta por ciento) del capital operativo o de la fuerza laboral en el mismo” (Artículo N° 2). Como en el caso de Bahía Blanca, la asistencia consiste en la asignación de un crédito a favor de los contribuyentes de la tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (Artículo N° 3), pero sin especificar el monto o su equivalente.

En tercer lugar, las políticas locales de comercio exterior cuentan, en general, con el apoyo institucional directo o indirecto de la Fundación ExportAr. En ese sentido, los dos gobiernos municipales cuentan con una oficina de dicha Fundación en sus ciudades, ya sea compartiendo espacios con el gobierno (Oficina de Vinculación Internacional en Tandil) o con entidades empresariales (UIA en Bahía Blanca).

En cuanto a las políticas de intermediación en comercio exterior, que faciliten y permitan la generación de contactos exteriores, se citan los ejemplos de la Misión Comercial e Institucional a Talcahuano, por parte del gobierno municipal de Bahía Blanca, y las Misiones Comerciales llevadas adelante por el gobierno municipal de Tandil.

En el gobierno municipal de Tandil, las características principales de las misiones son, en principio, que comienzan en el año 2006, que apuntan a países latinoamerica-

nos (Chile, Brasil, México y Venezuela<sup>14</sup>) y que fueron, en algunos casos, organizadas por la Mesa de Promoción de las Exportaciones conformada por la Oficina de Vinculación Internacional del Municipio de Tandil, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara Empresaria, la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa (APyMET), conjuntamente con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Programa Pro-Argentina de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación<sup>15</sup>.

En segundo lugar, estas misiones han estado integradas por una veintena de empresas, “destacándose las del rubro autopartistas, agroalimentarias y de servicios” (ROARK, 2010:156), llevando adelante numerosas reuniones (un promedio de 70 en las misiones analizadas) con los interesados en el extranjero y permitiendo ampliar las perspectivas de negocios.

En tercer lugar, han adquirido un enfoque integral al ser tanto misiones comerciales como institucionales, permitiendo también el contacto con instituciones ligadas a sectores económicos, culturales y políticos como Cámaras de Comercio, Asociaciones Nacionales de Importadores y Exportadores, Micros, Pequeños y Medianos Industriales, Consulados, Alcaldías, Hospitales, entre otras. Asimismo, esta estrategia se combina con la de *city marketing* al utilizarse como vínculo de promoción del territorio en la búsqueda de inversiones y de promoción del turismo.

En un análisis global de las misiones comerciales o rondas de negocios desarrolladas por los municipios se destaca que se desarrolla una gestión internacional articulada. En ese sentido, tanto en las experiencias de Tandil como las de Bahía Blanca se constata que los antecedentes para la generación de políticas de comercio exterior (posicionamiento internacional) provienen de relaciones bilaterales o multilaterales (relacionamiento institucional) implementadas por los gobiernos municipales.

Así, en el caso de Tandil se organizó la Primera Ronda de Negocios de las Mercociudades, donde participaron más de 100 empresas de las cuales el 40% eran de origen brasileño. Asimismo, este tipo de actividades se mantuvo hasta la actualidad constatándose el acercamiento a ciudades como São Leopoldo y São Carlos (en 2011), con los cuales llevó adelante rondas de negocios en el marco de la Red, donde los sectores de Informática-Software fueron los principales beneficiarios (Mercociudades, 2011).

14. Para mayores detalles sobre la misión comercial e institucional a Caracas, ver Roark (2010).

15. Información disponible en: [www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php](http://www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php), página consultada el 14/11/2013. Actualmente, la entonces Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación se encuentra ubicada en el Ministerio de Industria y tiene rango de Secretaría. 2012.



Del mismo modo, en el caso de Bahía Blanca, el gobierno municipal organizó en 2010, conjuntamente entre la Agencia de Relaciones Internacionales y la Oficina local de comercio exterior, “una misión comercial e institucional a Chile que fue muy exitosa, [a Talcahuano] que es ciudad hermana, y este año [2011] empezamos a trabajar por una misión comercial a Curitiba (Brasil), que viene por contactos de las Mercociudades”<sup>16</sup>.

Por lo tanto en Bahía Blanca, además de la Red de Mercociudades, se destaca el rol de los vínculos generados a través de los hermanamientos para la generación de políticas locales de comercio exterior.

Ahora bien, en relación a las políticas de *marketing* de ciudades, tanto el gobierno municipal de Bahía Blanca como el de Tandil presentan experiencias continuas y consolidadas de este tipo de estrategias.

En el caso de Bahía Blanca se ha trabajado en el desarrollo de una imagen ciudad que cuenta con el apoyo de diferentes organizaciones que por medio de acuerdos con el gobierno municipal, convinieron en utilizar la nueva imagen visual. En ese sentido, la estrategia que se propuso el gobierno de Cristian Breitenstein, del partido Frente Para la Victoria en el periodo 2007-2011, fue el desarrollo de una política que permitiera a la ciudad “existir en el mapa” reforzando su rol de capital regional en el plano económico, cultural y de formación (Municipalidad de Bahía Blanca, 2009). Para este objetivo, las dos herramientas utilizadas para construir y posicionar una imagen de marca positivamente diferenciada fueron la generación de un E-Book y el desarrollo del programa Bahienses por el Mundo.

La conformación de un E-book, que se encuentra disponible en la página web del municipio, se presenta como una estrategia de compilación y síntesis de las características principales de la ciudad con el objetivo principal de atraer inversiones. Para el desarrollo de esta herramienta se seleccionaron estratégicamente los sectores a promocionar: el puerto atlántico, la conexión bioceánica con Talcahuano, la zona franca Bahía Blanca-Coronel Rosales, el polo petroquímico, el parque industrial y los recursos humanos técnico-científicos.

Por su parte, el programa Bahienses por el mundo busca “coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientadas a lograr una efectiva vinculación de los Bahienses en el Mundo como socios estratégicos para el desarro-

llo de Bahía Blanca”<sup>17</sup>. A través de este programa, por el cual se realizan encuentros anuales con los bahienses por el mundo, el gobierno municipal logra estar presente en Suiza, Estados Unidos, España, Brasil, Italia, Irlanda del Norte, Canadá, España, Chile, Holanda, Reino Unido, entre otros, y las líneas prioritarias de acción se centran en el Ordenamiento Urbano, el Polo Tecnológico, la Cultura y el Medio Ambiente.

Asimismo, en el universo en estudio se encuentra el caso de Tandil como experiencia de creación e implementación de la estrategia Marca-Ciudad, que se comenzó a trabajar en 2003 y tuvo objetivos variados. En cuanto a la orientación, la Marca buscó ser integral, intentando reflejar la variada oferta de servicios y de producción, el desarrollo cultural, educativo o deportivo, entre otros aspectos. Sin embargo, el punto de partida de esa promoción es el turismo, adhiriendo a la concepción de sus futuros efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades.

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

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

En suma, en los gobiernos municipales analizados se constata que se han establecido estrategias de gestión internacional de manera integral, articulada y continua tanto en términos de estrategias de relacionamiento institucional como de políticas de posicionamiento internacional.

16. Fuente: Entrevista realizada a la Directora General de Asuntos Turísticos e Internacionales del Gobierno Municipal de Bahía Blanca, Débora Carina Pucheta Castro.

17. Información disponible en: ([www.bahia blanca.gov.ar](http://www.bahia blanca.gov.ar)), página consultada el 14/11/2013.



## Consideraciones finales

El desarrollo del presente trabajo ha buscado contribuir a la investigación de la participación internacional de los gobiernos subnacionales, superando los paradigmas tradicionales instalados en las relaciones internacionales y reconociendo la incorporación de otros actores inherentes a la actividad internacional. El análisis de la participación internacional de los actores subnacionales, específicamente de los gobiernos municipales de tamaño intermedio, permitió justamente comprobar que las estrategias de gestión internacional no son privativas, dentro de las entidades gubernamentales, de los Estados nacionales y provinciales. Aun más, puso en consideración a ciudades y a gobiernos municipales de un tamaño menor del que prima en la mayoría de las investigaciones.

Asimismo, este estudio contribuye en la realización de una contrastación teórica con aquellos estudios específicos de la temática. En ese sentido, como se mencionó, en el campo de las relaciones internacionales se recurre principalmente al término de la paradiplomacia para dar cuenta de los procesos de participación internacional. Este concepto da visibilidad a las acciones subnacionales con un rasgo de distinción particular: las actividades pueden realizarse en paralelo e incluso en conflicto con el gobierno nacional, llegando a plantearse la opción de la secesión en casos de entidades gubernamentales. Por su parte, el presente trabajo permite repensar la gestión internacional de los actores subnacionales, en base a datos actuales, donde se constata que institucionalmente se alienta y/o colabora desde el Estado nacional y provincial argentino en la participación internacional de estos actores subnacionales

ya sea a través de su inclusión en estrategias de relacionamiento institucional (como el FCCR), como al estímulo de políticas de posicionamiento internacional (como el apoyo a políticas locales de comercio exterior).

Justamente, los gobiernos municipales analizados han logrado establecer una amplia gama de estrategias de gestión internacional, incluyendo tanto políticas de relacionamiento institucional internacional como de posicionamiento internacional. En ese sentido, las primeras se establecen como las estrategias de mayor utilización y frecuencia, contemplándose tanto en las relaciones bilaterales, como en las multilaterales de carácter transregional y global. Asimismo, en el plano de las políticas de posicionamiento internacional han logrado realizar una utilización plena de ambas subdimensiones, relativas al comercio exterior y al marketing de ciudades. De esta manera, el perfil internacional desarrollado por estos actores permite percibir la integralidad, incluyendo en su accionar externo la utilización de todas las herramientas de gestión internacional.

En suma, estos casos sintetizan un conjunto de herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales de gestión internacional que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer los gobiernos municipales de tamaño intermedio. Esto los convierte en actores relevantes del escenario internacional, aunque desarrollen estrategias diferentes a las que establece el tipo ideal de ciudad internacionalizada de los paradigmas vigentes, asociado principalmente a las grandes y megaciudades.



## Bibliografía

### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AROCENA, J. (2001), "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", en MADOERY, O. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario
- ARROYO, D. (2002), *La Participación de la Sociedad Civil en el nivel Local: Experiencias Regionales en Argentina*, Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, organizado por la AAPS y la Universidad Nacional de Quilmas, Quilmes, Argentina
- BATISTA, S., JAKOBSEN, K y EVANGELISTA, A. (2008), *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Editorial Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo
- CALVENTO, M. (2013), *Dinámicas de inserción internacional: análisis empírico de la participación internacional de los estados subnacionales argentinos*, Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17 al 20 de julio de 2013
- CALVENTO, M. (2010), *Estrategias de vinculación internacional en los municipios de tamaño intermedio de Argentina*, Ponencia aceptada en ALACIP 2010 - V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. 28 - 30 de julio de 2010. Buenos Aires, Argentina. Organizada por ALACIP-UCA-UADE y co-organizador SAAP, ISBN: 978-987-20606-7-1, 22 páginas
- CALVENTO, M. (2009), *Una aproximación a la vinculación internacional de las unidades subnacionales: El caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder", organizado por SAAP, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0, Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009
- COLACRAI, M. y ZUBELZÚ, G (1998), "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", en CERIR, *La política exterior argentina 1994-1997*, Ed. CERIR, Rosario
- 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*, CARI, Buenos Aires
- CRAVACUORE, D. (2009), Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina, Ponencia presentada en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la AAEAP, la AAG y la Subsecretaría de la Gestión Pública, San Juan
- DUCHACEK, I. (1986), *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*, Westview Press, Boulder Colorado
- FERRER, A. (2005), *Globalización, Desarrollo y Densidad Nacional*, Fundación Políticas Públicas, Buenos Aires
- GARRETÓN, M. A. (2000b), *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago de Chile
- INDEC (2010), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Buenos Aires
- ITURBURU, M. (2007), "Modernización en los municipios argentinos", en CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires
- KEATING, M. (2001), "Paradiplomacia y constitución de redes regionales", en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, N° Extra 36, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia
- KEOHANE R. y NYE J. (1989), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires
- MADOERY, O. (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Argentina
- MARTINS SENHORAS, E. (2009), "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercociudades", en *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)*, Universidad de la República, Montevideo
- MEIRELLES RIBEIRO, M. C. (2008), "A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia", *Revista Cena Internacional*, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB), Vol. 10, N° 2, Brasília, IREL.
- MERCOCIUDADES (2011), *Boletín Electrónico de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local-Red Mercociudades*, Número 05/ 2011, Guarulhos, 26 de septiembre de 2011
- MICHELMANN, H. y SOLDATOS, P. (1990), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford
- MIRANDA, R. (2005), "Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales", *Anuario 2005*, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), La Plata



### Bibliografía

#### Artículos académicos | Estudios | Libros

- AROCENA, J. (2001), "Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual", en MADDOERY, O. y VÁZQUEZ BARQUERO, A. (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*, Ed. Homo Sapiens, Rosario
- MUNICIPALIDAD DE BAHIA BLANCA, (2006), *Informe final del proyecto: "Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias"*, Municipalidad de Bahía Blanca - URB-AL
- MUNICIPALIDAD DE BAHIA BLANCA (2009), *Informe de Gestión 2008-2009. Plan de Gestión Municipal. La ciudad del Bicentenario. Bahía Blanca 2008-2010*, Municipalidad de Bahía Blanca
- MUNICIPALIDAD DE TANDIL (1999), *Régimen de Promoción de Exportaciones del Partido de Tandil*, Ordenanza N° 7716, Concejo Deliberante. Municipalidad de Tandil
- NYE, J. (2003): "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en Revista *Foreign Affairs* en Español, julio-septiembre de 2003, Volumen 3, Número 3, México DF
- OCHOTECO, M. (2007), *Una oportunidad de desarrollo local en el mundo global: las Marcas-Ciudad en el contexto de la Marca Argentina. Los casos de Tandil, Olavarría y Azul*, Tesis de Grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil
- OSZLAK, O. (2001), *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, I Congreso Nacional de Administración Pública (AAE-AP), AAEAP, Rosario
- PAQUIN, S. (2004), *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions Face à la Mondialisation*, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas
- ROCCATAGLIATA, J. A. (2001), *Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*, Editorial Docencia, Fundación Hernandarias, Buenos Aires, Argentina
- SALOMÓN, M. (2007), *La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores*, en 1° Encuentro Nacional da ABRI Política Externa, Brasilia (DF), julho de 2007
- SCHIAVON, Jorge (2010), "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México", en MAIRA, L. (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- VAPÑARSKI, C. y GOROJSVSKY, N. (1990), *El crecimiento urbano en la Argentina*, GEL, Buenos Aires
- VIGEVANI, T. y PRADO, D. (2010), "Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil" en MAIRA, L. (ed.): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Libros del Zorzal, Buenos Aires