



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**MÁSTER EN SERVICIOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS SOCIALES**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**

**La cooperación descentralizada en la Argentina del Siglo XXI:  
un estudio de caso**

**Alumna: Ayelén Amigo**

**Especialidad: Profesional**

**Tutor: Luis Norberto González Alonso**

**Junio 2013**



## *Agradecimientos*

Este trabajo no hubiera sido posible sin la generosa colaboración de un grupo de personas a las cuales considero necesario mencionar y agradecer por el acompañamiento.

A la Licenciada Marina Guastavino de la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quien desinteresadamente ha proporcionado información, contactos y datos para que esta investigación pudiera llevarse a cabo. Asimismo quiero agradecer la buena voluntad de la Directora del área de Relaciones Internacionales de la provincia de Corrientes, Gabriela Basualdo; cuya colaboración ha sido fundamental para la conclusión del presente trabajo. En la misma línea es necesario destacar la ayuda brindada por los miembros de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires, particularmente agradecer al periodista y docente Patricio Féminis, a la Licenciada Victoria Giacone y a la Licenciada Georgina Sasaki por la predisposición demostrada en todo momento y por los aportes realizados.

A mi tutor, Luis Norberto González Alonso, por sus siempre acertados comentarios, por aportarme una visión de la cooperación desde perspectivas diferentes y, sobre todo, por haber respetado siempre el trabajo que he realizado.

A mi familia que, a pesar de los kilómetros de distancia que nos separan, siempre me ha apoyado, acompañado y alentado a ser mejor persona y a luchar por lo que quiero. Porque me ayudan a seguir creciendo día a día, haciéndome saber que no estoy sola.

A Rodrigo, porque sin él nada de esto hubiera sido posible. Por su infinita ayuda, por tolerar la locura que me caracteriza, por darme la fuerza que muchas veces me faltara, por haber sido mi mayor sostén durante todo este tiempo. Pero, por sobre todas las cosas, gracias por ser siempre, y más allá de todo, mi compañero.

A todos, gracias.

## ***Resumen***

El presente trabajo de investigación pretende ser un acercamiento inicial a la realidad de la cooperación descentralizada en la República Argentina. Por medio de un estudio de caso se analizaron los procesos de cooperación de los cuales han formado parte las provincias de Buenos Aires y Corrientes, indagando en las motivaciones subyacentes, los socios, las temáticas en las cuales enfocan su accionar –entre otros- con el fin último de poder analizar cuál es la relación de las políticas de cooperación con el resto de políticas públicas implementadas por los gobiernos locales. La investigación ha puesto de manifiesto los casos analizados demostraron poseer lógicas de acción diferentes, tanto entre ellos como en relación a lo que normativamente se establece que debería ser la cooperación descentralizada demostrando que la temática de la cooperación continúa siendo un campo de actuación novedoso para los gobiernos locales argentinos.

## ***Palabras Clave***

Cooperación Internacional- Cooperación descentralizada- Gobiernos Locales- Políticas Públicas- República Argentina- Provincia de Buenos Aires- Provincia de Corrientes.

## Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN .....	6
1.1 Antecedentes Empíricos .....	7
1.2 Justificación de la investigación.....	10
2. METODOLOGÍA .....	12
2.1 Estudios de caso .....	13
3. MARCO TEÓRICO .....	17
3.1 La teoría de las Relaciones Internacionales y la acción exterior de los gobiernos locales	17
3.2 La cooperación descentralizada, tendencias actuales.....	22
3.3 Globalización y descentralización en la República Argentina .....	29
4. ANÁLISIS DE CASO.....	38
4.1 Provincia de Buenos Aires .....	38
4.2 Provincia de Corrientes .....	45
5. CONCLUSIONES .....	51
6. BIBLIOGRAFÍA.....	60
7. ANEXOS.....	64
Anexo 1 .....	64
Constitución de la Nación Argentina .....	64
Anexo 2 .....	66
Organigrama Institucional Provincia de Buenos Aires .....	66
Anexo 3 .....	67
Cuestionario Provincia de Buenos Aires.....	67
Anexo 4.....	76
Organigrama Institucional Provincia de Corrientes .....	76
Anexo 5 .....	77
Cuestionario Provincia de Corrientes.....	77

## 1. INTRODUCCIÓN

La investigación que aquí se presenta pretende ser una primera aproximación a la realidad de la cooperación descentralizada en la República Argentina. Los cambios operados a nivel interno, cuyo ejemplo más significativo ha sido el proceso de descentralización surgido en la década del '90, combinados con fenómenos internacionales como la globalización han provocado un cambio en el rol tradicional de los gobiernos locales.

Sin intentar realizar generalizaciones que puedan reproducirse en otros casos nacionales, el presente estudio indagará en la realidad de las acciones de cooperación desarrolladas por dos gobiernos locales Argentinos, teniendo en cuenta que nos encontramos frente a una realidad, sino desconocida, novedosa para la mayoría de ellos.

El trabajo de investigación se estructurará en torno a dos grandes bloques. Un primer bloque teórico dividido en tres apartados:

- Un primer apartado denominado *La teoría de las Relaciones Internacionales y la acción exterior de los gobiernos locales*, en el cual se hace mención a las diversas teorías de las relaciones internacionales que han dado sustento, a través del establecimiento de marcos generales, a la acción internacional de los gobiernos locales.
- Un segundo apartado llamado *La cooperación descentralizada, tendencias actuales*, en el cual se plasman las principales tendencias de la cooperación de los gobiernos locales, haciendo hincapié en las diferentes visiones, conceptos, lógicas de acción que se han creado en torno al fenómeno de la cooperación descentralizada, estableciendo las diferencias más significativas en relación a los otros tipos de cooperación desarrollados y destacando sus características principales.
- Por último, un apartado titulado *Globalización y descentralización en la República Argentina*, en el cual se hace mención a los procesos externos e internos que han influido en el desarrollo del nuevo rol internacional de los gobiernos locales del país.

El segundo bloque está orientado específicamente al análisis cualitativo de los casos de estudio que pretenden analizarse –la provincia de Buenos Aires y la provincia de Corrientes- estableciendo diferencias, regularidades de acción y caracterizando las acciones internacionales realizadas por cada una de las provincias con el fin de obtener un panorama, general, del tratamiento que se hace de los procesos de cooperación descentralizada.

### ***1.1 Antecedentes Empíricos***

El sistema de cooperación internacional surgido en la segunda mitad del siglo XX ha sido ampliamente criticado a lo largo de los años. La ineficacia e ineficiencia mostradas en la reducción de la pobreza de los países menos desarrollados, objetivo primordial de las acciones de cooperación, generaron dudas acerca de la utilidad de las acciones tal y como se implementaban.

En el año 2000, en la Cumbre del Milenio celebrada en el marco del 55° período de sesiones de la Asamblea General, los miembros de las Naciones Unidas aprobaron un conjunto de 8 objetivos a alcanzar para el año 2015, denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Basados en metas cuantificables, estos objetivos establecen explícitamente la dependencia recíproca entre el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Con el fin de ajustar las acciones de la Cooperación a la consecución los mencionados objetivos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización que agrupa a los 34 donantes más relevantes del sistema internacional, realizó en París en el año 2005 una declaración que buscaba emprender acciones de largo alcance y con vistas a reformar los modos en las que se suministraba y gestionaba la ayuda. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (OCDE, 2005) tiene como objetivo central aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo a través de diversas medidas entre las cuales se puede destacar el refuerzo de las estrategias nacionales de desarrollo, la alineación de la ayuda con las políticas y programas nacionales y la eliminación de los esfuerzos duplicados entre donantes, entre otras. Estas medidas adoptadas por la comunidad internacional de donantes comparten el objetivo con los ODM, siendo la reducción de la pobreza el compromiso central.

El hecho de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio tengan entre sus metas principales la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza extrema, el logro de la enseñanza primaria universal y la reducción de la mortalidad infantil provoca que, aunque no esté explicitado entre los mismos, las principales acciones tendientes a reducir o eliminar estos flagelos se orienten a países de renta baja, particularmente a los denominados Países Menos Adelantados (PMA). Esto deja fuera del espectro de acción a un gran número de naciones que, sin ser desarrolladas, están dentro del grupo de los denominados Países de Renta Media (PRM), entre los que se encuentran los países latinoamericanos en general y la República Argentina en particular.

En este contexto en el que los PRM dejan de ser prioridad en las agendas de cooperación de los donantes, la cooperación desarrollada por los gobiernos locales, denominada cooperación descentralizada, se vislumbra como una nueva opción para hacer frente a las demandas y necesidades de las poblaciones.

La cooperación descentralizada incluye un abanico amplio de acciones que van desde los hermanamientos culturales hasta acciones de refuerzo institucional de los actores involucrados. Un elemento muy importante a tener en cuenta es que el valor añadido de la cooperación descentralizada, como lo plantea Fernández de Losada (2009, p. 8) “no radica ya en la transferencia de recursos sino en la especificidad de la relación misma, una relación entre homólogos en la que se produce un refuerzo mutuo” y se comparte una agenda de intereses. Además, es necesario resaltar que la cercanía de los gobiernos locales a la realidad de la población los convierte en actores privilegiados al momento de dar respuesta a las necesidades de los habitantes. Sin embargo, esta “evolución” de la cooperación descentralizada desde una lógica meramente economicista de transferencia de recursos a una lógica de actores que cooperan entre sí, es un proceso largo y complejo que todavía no puede generalizarse a la totalidad de las acciones de cooperación desarrolladas ni a la totalidad de actores que forman parte de los procesos de cooperación. Siguiendo a Fernández de Losada (op.cit.), la importancia de superar en la cooperación descentralizada la lógica economicista de transferencia de recursos, propia de la cooperación tradicional, implica pasar de una visión de proyecto a una más amplia, una visión de la cooperación como política pública.

La superación de la visión de proyecto se encuentra implícita en los objetivos planteados en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. La realización de proyectos puntuales inconexos con las políticas públicas locales ha sido una de las características más criticadas de la cooperación internacional y uno de los factores que ha imposibilitado el logro de la tan buscada eficacia. El dejar atrás la visión limitada de proyecto se convierte así en un objetivo central de las acciones de cooperación internacional y en uno de los objetivos que la cooperación descentralizada pregona haber logrado.

Teniendo en cuenta esto cabe preguntarse si las provincias argentinas han logrado superar esta visión limitada de la cooperación o si, por el contrario, la lógica de la cooperación como una actividad en sí misma, inconexa del resto de políticas sigue siendo la que se maneja en el ámbito público provincial.

El acercamiento de las provincias argentinas a la cooperación internacional no ha sido un fenómeno homogéneo y muy pocas han demostrado tener un accionar constante en la materia. Sin embargo, es de central importancia analizar el tipo de acción internacional en materia de cooperación que los gobiernos locales que han incursionado en el área han estado realizando para que sus buenas -o malas- prácticas puedan difundirse –o evitarse- en el resto de las provincias del país. En un contexto de globalización caracterizado por una constante interconexión entre las diversas unidades del globo, la acción exterior de los gobiernos locales es un elemento común en las relaciones internacionales que poco a poco se extiende a la totalidad de las provincias argentinas. Teniendo en consideración esto, el tipo de relación que establezcan estas provincias con sus socios en materia de cooperación tendrá efectos directos sobre los habitantes de las localidades, los cuales se verán beneficiados, o no, por el tipo de vínculo generado entre las partes cooperantes. El pasar de una visión de cooperación, limitada a proyectos puntuales, a una más general, de política pública, implica considerar a los actores locales como meros receptores o donantes de recursos o considerarlos como actores que cooperan entre sí. El tipo de acción exterior que se priorice determinará el tipo de actor internacional en que se convierta la provincia. Y, si bien, no se pretende extrapolar las conclusiones que de la investigación se obtengan al resto de provincias del país, resulta de gran importancia contar con una base inicial de datos que

permita comprender la lógica de acción que manejan los gobiernos locales argentinos en materia de cooperación internacional.

### ***1.2 Justificación de la investigación***

Como se ha mencionado, la cooperación internacional ha sido una actividad en la cual ha predominado el rol de los Estados Nación. Si bien el surgimiento de la cooperación de los gobiernos locales se ubica en el mismo momento histórico que el surgimiento del régimen de cooperación internacional estatal, el accionar de los gobiernos locales en la materia no ha sido una actividad predominante en las agendas. El dominio del Estado central en el ámbito de la cooperación internacional relegó a los gobiernos locales a realizar acciones reducidas a acuerdos limitados entre partes, generalmente de índole cultural. Sin embargo, la cooperación realizada por los gobiernos locales ha ido variando a lo largo del tiempo, incluyendo acciones tan variadas como las realizadas por los Estados pero manteniendo una especificidad dada por las características propias de los actores involucrados.

Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto es que el presente trabajo de investigación pretende indagar en el accionar internacional de las provincias argentinas, específicamente en las acciones de cooperación que éstas realizan. Existen sustentos teóricos que nos indican que la cooperación desarrollada por los gobiernos locales ha “evolucionado” hacia una lógica de política pública en la cual las acciones de cooperación se complementan con el resto de políticas desarrolladas por el gobierno, sirviendo de apoyo y enriqueciendo las políticas locales ya implementadas. Siguiendo a María del Huerto Romero (2010), hasta hace poco tiempo la cooperación descentralizada continuaba viéndose como una fuente de recursos. La carencia endémica de fondos para desempeñar las funciones asignadas por los gobiernos centrales, la marcada tendencia a la centralización fiscal y la alta dependencia financiera de los gobiernos locales para con el gobierno nacional, planteada por Godínez (2004), han hecho que las unidades locales de gobierno hayan visto en la cooperación una fuente de recursos de gran importancia para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, la emergencia de nuevas motivaciones de las autoridades locales, ha permitido que ciertos analistas hablen de una transformación de la cooperación descentralizada, una transformación que la ha convertido en una política pública local.

Sin embargo, esta aparente modificación de la lógica de acción de los gobiernos locales en relación a la cooperación que éstos realizan, no ha sido contrastada en el caso argentino con lo cual es difícil generalizar esta afirmación.

Por ello, si bien se describirán las acciones en materia de cooperación que realicen las provincias argentinas seleccionadas, la falta de información existente hasta el momento relativa al manejo de las acciones internacionales de los gobiernos locales obliga a que, el presente trabajo de investigación, se aborde desde un enfoque exploratorio cuyo fin será conocer la realidad de la cooperación realizada por las provincias argentinas para poder determinar si las características de esta “nueva” cooperación descentralizada se aplican a los gobiernos locales del país.

El objetivo general de la investigación será determinar si la cooperación internacional es considerada y manejada como una política integrada al resto de políticas públicas desarrolladas por los gobiernos locales, para lo cual se buscará comprender las motivaciones que llevan a que las provincias desarrollen acciones de cooperación descentralizada y los principales proyectos desarrollados en los últimos años a la vez que se analizarán los socios cooperantes, la relación del área con los diversos Ministerios provinciales y las líneas de acción que se establecen, tanto por parte de la agencia de cooperación como por parte de los Ministerios y Secretarías de los cuales depende.

En línea con los objetivos del Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales, se buscará conocer la estructura de las políticas, analizándolas y evaluándolas. Frente a las teorías que postulan la “evolución” de la cooperación descentralizada desarrollada por los gobiernos locales desde una lógica de proyecto hacia una de política pública, la presente investigación busca determinar si, en el caso argentino, se ha logrado este tan ponderado avance.

## 2. METODOLOGÍA

El análisis de las relaciones de cooperación que establecen los gobiernos locales de la República Argentina se realizará siguiendo los postulados de la metodología cualitativa. La investigación pretende lograr un acercamiento a la lógica de acción que se maneja desde las provincias pero no con el objetivo de estandarizar, generalizar o medir los resultados sino que lo que se pretende es comprender el razonamiento que los decisores políticos, que llevan adelante estos procesos, manejan al momento de involucrarse en acciones en el ámbito internacional. Los investigadores cualitativos, como lo mencionan Rodríguez, Gil y García (1996, p.32)

Estudian la realidad en su contexto natural, tal y como sucede, intentando sacar sentido de, o interpretar los fenómenos de acuerdo con los significados que tienen para las personas implicadas. La investigación cualitativa implica la utilización y recogida de una gran variedad de materiales -entrevista, experiencia personal, historias de vida, observaciones, textos históricos, imágenes, sonidos- que describen la rutina y las situaciones problemáticas y los significados en la vida de las personas.

La importancia de la utilización del método cualitativo radica en la necesidad de analizar la realidad de la cooperación internacional desde la propia lógica que se maneja en las provincias, haciendo hincapié en los objetivos que se persiguen y las motivaciones que existen con el fin de poder determinar el manejo político que se hace de ella. Como lo establece Ruiz Olabuénaga (2007, p.17) “Los métodos cualitativos son los que enfatizan conocer la realidad desde una perspectiva de *insider*, de captar el *significado particular* que a cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un *conjunto sistemático*.” Los significados atribuidos a las acciones, los razonamientos y argumentos de los protagonistas locales de la cooperación son los que interesan aquí, la novedad del análisis así lo amerita. La importancia de la visión de los actores involucrados radica en la riqueza de sus discursos y en las justificaciones que se utilizan para llevar adelante los procesos de cooperación. En la propia lógica de las relaciones que se establecen con los socios cooperantes así como en las temáticas que se priorizan y en las motivaciones que subyacen a las primeras es donde radica la riqueza de la

comprensión del fenómeno aquí analizado. El modo en el cual las provincias argentinas interpretan su rol en el sistema de cooperación internacional y el rol de sus socios, es un elemento determinante del tipo de relación que se establece entre ellos y del tipo de cooperación que se realiza; por ello la comprensión de estas características es un elemento fundamental en el desarrollo de la investigación.

La falta de un estudio previo al aquí presentado obliga a que, antes de pretender realizar cualquier tipo de generalización de los datos, medición, establecer correlaciones o realizar análisis explicativos, el tema se aborde desde una perspectiva cualitativa que busque comprender en profundidad la realidad de la cooperación descentralizada en la Argentina; siguiendo a Ruiz Olabuénaga (op.cit., p.23) “[...] en vez de intentar generalizar de una muestra pequeña a un colectivo grande cualquier elemento particular de la sociedad, la investigación pretende captar todo el contenido de experiencias y significados que se dan en un solo caso [...]”. Teniendo en cuenta la falta de información existente hasta el momento relativa al manejo de las acciones internacionales de los gobiernos locales, el presente trabajo de investigación se abordará desde un enfoque exploratorio cuyo fin será conocer la realidad de la cooperación realizada por las provincias argentinas para poder determinar si las características de esta “nueva” cooperación descentralizada se aplican a los gobiernos locales del país.

Es importante comprender que la base teórica de la presente investigación no tiene como objetivo “encasillar” las acciones de los actores locales dentro de una lógica preestablecida y normativa de “lo que debería ser”, pero sí resulta de gran importancia para comprender las prácticas de las provincias contando con un marco de referencia. Como lo plantean Rodríguez, Gil y García (op.cit.); sin teoría, nuestras explicaciones corren el riesgo de perderse en explicaciones sin sentido y en un sinnúmero de detalles que no resultan significativos, el fin de la teoría es otorgarle coherencia a nuestra investigación.

### ***2.1 Estudios de caso***

Como se mencionó anteriormente, existen diversas afirmaciones que plantean el progreso que la cooperación descentralizada ha demostrado. Aunque es difícil que podamos hablar de la existencia de un corpus teórico fuerte que sustente esto, la realidad es que, en base a

los diversos escritos que postulan este cambio de orientación de la cooperación realizada por los gobiernos locales, se intentará realizar un análisis del accionar de las provincias argentinas en la materia para lograr un mayor acercamiento de la realidad del país a los postulados teóricos.

La estrategia metodológica que se utilizará para comprender la lógica del accionar internacional en materia de cooperación de los gobiernos locales argentinos será el estudio de casos. En palabras de Stake (1998, p.11) “Estudiamos un caso cuando tiene un interés muy especial en sí mismo. Buscamos el detalle de la interacción con sus contextos. El estudio de casos es el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular [...]” Claramente, no se pretende con esta investigación comprender ni representar, a través de los aquí estudiados, características de otros casos nacionales. Los casos de estudio no se trabajan como muestras cuyas características son generalizables al resto de gobiernos locales argentinos sino que, por el contrario, el lograr analizar las características particulares de cada uno de estos casos será central en esta investigación. Como lo mencionan Balcázar, González, López-Fuentes, Gurrola y Moysén (2005, p.169)

Quando nos interesa la particularización y no la generalización de resultados, la investigación se sitúa en el estudio de caso, ya que ofrece una perspectiva contextualizada. Por ello, no deberá confundirse el estudio de caso con una muestra ni tampoco la suma de casos puede considerarse una muestra. El caso se define más bien como un “sistema acotado”, se resalta los límites que precisa el objeto de estudio, siempre enmarcado en el contexto global (sistema) en el que se produce.

Siguiendo a Muñoz y Muñoz (2000, en Balcázar et. al., Op. Cit.), los estudios de caso cumplen diversas funciones dentro de la investigación, entre las cuales podemos mencionar el descubrimiento y análisis de situaciones únicas, el análisis de las relaciones del sistema donde tiene lugar el caso que se utiliza como objeto de estudio, el fomento de la comprensión de fenómenos sociales y la generación de preguntas de investigación, entre otras.

La importancia de la particularización en este análisis radica en la necesidad de comprender el fenómeno de la cooperación descentralizada en cada uno de los casos analizados. El

hecho de que no existan análisis previos acerca de la lógica que se maneja en los gobiernos locales argentinos para relacionarse en el ámbito internacional, obliga a que la investigación ponga de manifiesto las características propias de cada situación en particular con el fin de comprender las motivaciones y los por qué que manejan estos gobiernos. Asimismo, en un análisis como el que se pretende realizar, la utilización de estudios de caso permitirá indagar más profundamente en la comprensión de las características de la cooperación de las provincias a la luz de las teorías que se mencionaron, las cuales establecen la “evolución” de la cooperación descentralizada desde una lógica economicista hacia una más compleja de política pública.

Como se expuso anteriormente, el accionar internacional en materia de cooperación de las provincias argentinas no es demasiado vasto, la mayor parte de los gobiernos locales no ha incurrido en el área que aquí se analiza; puntualmente, las provincias que poseen áreas específicas de cooperación son Salta, Santa Fe, Corrientes y Buenos Aires. Para la determinación de los casos de estudio se tomó la determinación de contactar con los responsables de Cooperación Descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina quienes recomendaron que el análisis se centrara en las provincias de Salta, Corrientes y Buenos Aires dada su activa participación en el ámbito de la cooperación internacional, derivando en una muestra no probabilística de selección de los casos de estudio.

En base a lo establecido, la investigación se centrará en analizar la cooperación de un número acotado de provincias, la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Corrientes. La provincia de Salta estaba incluida dentro de los casos de estudio a analizar, sin embargo, ante la falta de respuesta por parte de los responsables del área de cooperación, se decidió dejarla fuera de la investigación por la imposibilidad de contar con información relativa a las actividades desarrolladas por el gobierno en el ámbito internacional.

La falta de información en relación a la cooperación descentralizada argentina dificulta la realización de cualquier tipo de trabajo descriptivo o correlacional con lo que, al realizar la presente investigación basados en un diseño exploratorio, no se pretende generalizar las conclusiones que se obtengan ni determinar patrones de comportamiento sino que, sobre

todas las cosas, lo que se busca con la investigación es generar datos que puedan servir como punto de partida y que permitan elaborar hipótesis en futuros análisis.

En base a esto, el análisis de caso se estructuró a partir de una recopilación de datos provenientes de la información institucional disponible al público de cada una de las áreas de cooperación internacional de las provincias analizadas, el cual se combinó con un análisis de los datos obtenidos como resultado de la aplicación de un cuestionario a los responsables de las áreas. El analizar aspectos de la cooperación a través del cuestionario administrado ha permitido una comprensión más profunda de la realidad provincial en relación a la temática analizada. La escasez de información institucional disponible al ciudadano representa un gran impedimento para el análisis, dejando al mismo en una etapa inicial y básica que poco aportaría a la comprensión de la realidad de la cooperación provincial. Sin embargo, el análisis de los datos obtenidos a través del cuestionario ha permitido indagar en aspectos más profundos de las acciones de cooperación provinciales, principalmente aquellas relacionadas con cuestiones relativas a las motivaciones, líneas de acción y relación con los socios cooperantes.

De este modo se logró un acercamiento incipiente a la temática en el caso argentino, contando con información que ha permitido realizar una comprensión, aunque inicial, del tipo de relacionamiento en el que han incursionado las provincias del país pudiendo analizar sí, en estos casos, la cooperación descentralizada es manejada, o no, como una política integrada al resto de políticas públicas implementadas por los gobiernos locales.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### *3.1 La teoría de las Relaciones Internacionales y la acción exterior de los gobiernos locales*

Desde su surgimiento en el siglo XV el Estado-Nación moderno ha sido el actor central del sistema internacional y, como tal, los estudios académicos en el área de las relaciones internacionales se han orientado principalmente, al menos hasta mediados de la década del '80 del pasado siglo, a comprender la lógica de acción estatal en general y el fenómeno de la guerra en particular.

El fin de la Primera Guerra Mundial y la voluntad de cambio de las sociedades industrializadas, incentivada por la ambición de conocimiento propia de la ciencia de la época, propiciaron el surgimiento de una disciplina, las relaciones internacionales, cuya preocupación central fuera el fenómeno de la guerra. Sin embargo, no es sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que podemos encontrar corrientes de pensamiento que realicen una teorización de los fenómenos internacionales. Las diversas corrientes de pensamiento que caracterizan a cada una de las teorías de las relaciones internacionales surgen como respuesta a fenómenos observables en el sistema internacional, fenómenos que pretenden ser explicados y comprendidos a partir de las teorías desarrolladas. Esta lógica es la que guiará el desarrollo y evolución de la disciplina a lo largo de los años, la existencia de las diferentes teorías se explica en base al mundo en el cual se han desarrollado y a los hechos que pretenden explicar, cuestión a la cual Michael Banks (1984, en Barbé, 2007 p.59) hace referencia:

Es erróneo pensar que la “teoría” es algo opuesto a la “realidad”. Son inseparables. Cualquier enunciado encaminado a describir o explicar algo relativo a la sociedad mundial es un enunciado teórico. Es ingenuo y superficial abordar las relaciones internacionales prestando atención únicamente a los hechos. Hay que tener en cuenta que cualquier selección de hechos es literalmente abstracta. Los escogemos, porque creemos que son los más importantes, dentro de un menú más amplio en el que todos los hechos están a nuestro alcance. La pregunta es: ¿por qué son éstos los importantes? Y la respuesta es: porque se ajustan a un concepto, el concepto a una teoría y la teoría a una imagen subyacente del mundo. En el mismo sentido, cada “isla” de teoría en la literatura de las relaciones

internacionales forma parte de un mapa más general que nos muestra cómo está estructurada la sociedad mundial y cuáles son sus aspectos más significativos.

En efecto, los diversos paradigmas<sup>1</sup> que dominaron la escena internacional –realismo, transnacionalismo y estructuralismo<sup>2</sup>– surgieron como respuesta a fenómenos observables de la realidad internacional, ofreciendo imágenes del mundo a través de las cuales los teóricos construyeron sus “mapas mentales”.

Siguiendo la clasificación de Esther Barbé (op.cit.), los paradigmas pueden diferenciarse unos de otros por la unidad de análisis, el contexto histórico en el cual surgen, por la problemática en la cual centran su estudio y por la imagen del mundo a la cual hacen referencia. Así, el paradigma realista se caracteriza, a grandes rasgos, por tomar como unidad de análisis al Estado, entendido éste como un actor unitario y racional, un actor impenetrable que busca la maximización del poder. En un contexto de constante tensión como el de Guerra Fría, en el cual el realismo era el paradigma dominante y en el cual la integridad estatal se encontraba constantemente amenazada, no es de extrañar que su problemática de estudio se centrara en la seguridad nacional de base militar. Una cuestión muy importante es la imagen del mundo que caracteriza a los realistas, la cual ha sido definida como una “mesa de bolas de billar” en referencia a los Estados impenetrables y en constante choque. En esta imagen, las sociedades internas no juegan ningún papel ni entran en contacto entre ellas.

Por otro lado, el paradigma estructuralista surgido en el período de descolonización, centra su unidad de análisis en el sistema capitalista mundial y sus partes, poniendo atención a un sistema en el cual los actores están sometidos a la lógica de dominio capitalista. De este modo, la problemática de estudio se centra en el análisis de las relaciones centro-periferia y

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Kal Hosti (1993), la función del paradigma consiste en poner orden y coherencia en un universo infinito de datos y hechos que, en sí mismos, no tienen ningún sentido. De este modo, el paradigma funciona como mapa mental del teórico que le ofrece una imagen del mundo y constituye una guía para la investigación.

<sup>2</sup> Estas son las denominaciones adoptadas en la obra de Barbé (2007) sin embargo las mismas difieren según al autor al cual hacemos referencia. Kepa Sodupe (2003) utiliza los nombres de estatocéntrico, globalista y estructuralista para hacer referencia a los paradigmas centrales de las relaciones internacionales.

en los mecanismos generadores del subdesarrollo que afianzan la lógica de la dependencia. La imagen del mundo del paradigma estructuralista es expresada en términos marxistas y ejemplificada como un pulpo de varias cabezas (los centros), alimentado por los tentáculos (las periferias). En este sistema no se generan ganancias comunes porque los “tentáculos” están obligados a trabajar para el centro que, en definitiva, es quien obtiene la totalidad de las ganancias.

Por último, el paradigma transnacionalista que hace su aparición en el período de distensión de la Guerra Fría (fines de los años '60, principio de los 70), cuestiona el sistema de estados como estructura del sistema internacional, introduciendo una multiplicidad de actores al análisis: Organizaciones no Gubernamentales, empresas, Organizaciones Internacionales y *unidades políticas sub-estatales*. De este modo, el Estado pierde su carácter de actor exclusivo e impenetrable. Como consecuencia, las áreas de estudio no se van a centrar en la seguridad estatal sino que ésta es sustituida por una serie de temáticas diversas entre las que se encuentran las relaciones comerciales, cuestiones energéticas, escasez de recursos, entre otras. Los problemas y los actores se interconectan y el conflicto de todos contra todos es superado por una creciente negociación que promueve la interrelación de los diversos actores del sistema. Como es de esperarse, la imagen del mundo para los transnacionalistas se asemeja a una tela de araña o a una red, en la cual existen múltiples conexiones y todas las piezas están vinculadas. Y es como consecuencia de esta imagen del mundo y de los postulados del transnacionalismo, que todas las teorías que se ubican bajo el segundo paradigma se basan en premisas de *cooperación* y no de conflicto.

Si bien cada paradigma ha permitido comprender la evolución de la realidad internacional y ha puesto en evidencia ciertos fenómenos que resultan de gran importancia, a los efectos del presente trabajo de investigación, ahondaremos en el análisis del paradigma transnacionalista dada su importancia para la explicación del fenómeno de la cooperación internacional en general y de la acción internacional de las unidades subestatales en particular.

Como se mencionó a grandes rasgos, el transnacionalismo (conocido también como paradigma de la política mundial, política transnacional o sociedad global) considera que

son las relaciones transnacionales las que realmente configuran el mundo internacional. Las relaciones que se producen *a través* de las fronteras estatales son las que permiten que hoy se hable de una *sociedad mundial* y no sólo de una sociedad interestatal, sociedad mundial en la que los Estados han perdido el control de gran parte de las relaciones internacionales y en la cual las fronteras estatales no son coincidentes con las nuevas realidades de relaciones<sup>3</sup>. Tal y como lo expresan Keohane y Nye (1977), el paradigma de la política mundial amplía la concepción de los actores e incluye a los actores transnacionales, rompiendo de este modo la “dura concha” del Estado. Recordemos que para los realistas el Estado era, no sólo el actor central de las relaciones internacionales, sino un actor racional y unitario, una entidad impenetrable de la cual no interesaban los procesos domésticos ni las fuerzas políticas, sociales y económicas que existían al interior.

La acción exterior de las unidades de gobierno locales encuentra su respaldo teórico en la definición que los propios Keohane y Nye hacen de las mencionadas *relaciones transnacionales*, siendo éstas los contactos, coaliciones e interacciones realizadas a través de las fronteras estatales que *no son controladas por los órganos nacionales* encargados de la política exterior.

Hay otra dimensión de la política mundial que el clásico paradigma estatocéntrico con su postulado de los Estados como actores unitarios es incapaz de tomar en cuenta. Esta segunda dimensión, la centralización del control, supone la constatación de que las subunidades de los gobiernos pueden tener también diferentes políticas exteriores que no todas son filtradas por los máximos líderes y que no se ajustan al modelo de actor unitario (Keohane y Nye, 1971, p.381).

De este modo, los gobiernos locales se convierten también en protagonistas de la política internacional, erosionando el rol predominante de los Estados nacionales en el sistema de Relaciones Internacionales.

---

<sup>3</sup> Siguiendo a Del Arenal (1993), los autores que adhieren a la concepción transnacional critican al realismo justamente por esta creencia en que las fronteras estatales no responden a la realidad internacional más que por la incredulidad en la posibilidad de una comunidad política mundial.

Si bien el paradigma transnacionalista adquiere fuerza alrededor de los años '70, la acción internacional de los gobiernos locales es un fenómeno cuyos inicios pueden ubicarse al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en consonancia con el surgimiento del sistema de Cooperación al Desarrollo tal y como se conoce hoy en día.

El fin de la Segunda Guerra Mundial dio inicio a un período histórico con realidades políticas y económicas que sentaron las bases de la cooperación internacional (Unceta y Yoldi, 2000). La expansión económica que comenzaron a vivir los países occidentales marcaba una fuerte contradicción con los anteriores años de depresión y recesión y hacían posible la creencia de que, con políticas correctas, los países de Asia, África y América Latina eran capaces de salir de la situación de subdesarrollo en la cual se encontraban. La cooperación al desarrollo se convertía, de este modo, en uno de los caminos para lograr este objetivo. A su vez, el fin del conflicto bélico daría paso al inicio de la Guerra Fría, con un mundo dividido en un bloque occidental, liderado por Estados Unidos, y un bloque oriental, liderado por la Unión Soviética. La lucha geopolítica por el control de diversas zonas del globo se convertiría en una característica central de este período histórico y la cooperación internacional se transformaría así en un instrumento político que buscaba incidir en el futuro de los países menos adelantados.

La cooperación internacional surgía, de este modo, con objetivos políticos y económicos muy marcados y con lógicas de acción que, a través de transferencias de dinero de los países del “Norte” hacia los países del “Sur”, buscaban sacar de la situación de subdesarrollo a numerosas naciones consideradas “atrasadas”. La lógica de acción incluía la idea de que los “donantes” del Norte tenían algo que los “receptores” del Sur necesitaban, lo cual generaba una relación pasiva de una sola vía.

La creencia absoluta en que el crecimiento económico era algo que por sí sólo promovía el desarrollo de las naciones, se encontraba en las bases teóricas economicistas que influenciaron las acciones de cooperación, particularmente aquellas basadas en la “teoría de la modernización”. Ragnar Nurkse (1953) fue uno de los analistas que más influyó en esta consideración estableciendo que los países más pobres vivían encerrados en, lo que denominó, un *círculo de la pobreza*. Al tener bajos niveles de ingresos no existía capital

para destinar a la inversión, lo cual imposibilitaba la modernización de la tecnología impidiendo el aumento de la productividad y de los ingresos. Para revertir esta tendencia era necesario que la escasez de ingresos se compensara mediante inversión extranjera, préstamos exteriores y ayuda al desarrollo (Unceta y Yoldi, op.cit.). Como puede observarse, la base de la cooperación se encontraba en las transferencias de dinero que permitieran salir de la situación de desventaja en la que se encontraban la mayor parte de las naciones del mundo, convirtiendo al *asistencialismo* en el modus operandi de la cooperación internacional y generando relaciones de subordinación entre los involucrados en el proceso.

### ***3.2 La cooperación descentralizada, tendencias actuales***

Como ya hemos mencionado en las líneas anteriores, los gobiernos locales han dejado de ser meros espectadores en el escenario internacional y se han convertido en actores destacados que se proyectan hacia el exterior en busca de recursos, experiencias y oportunidades y buscando, a la vez, legitimarse internacionalmente para defender sus intereses. En este sentido, las acciones de cooperación realizadas por estas unidades locales de gobierno han recibido el nombre de cooperación descentralizada (CD), sin embargo, al existir numerosos y diversos tipos de relaciones que pueden desarrollar estas entidades gubernamentales, se tratará de determinar qué se entiende por cooperación descentralizada. La Comisión Europea (CE) en el año 1992 definía a esta modalidad de cooperación como un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo. Si bien la definición acuñada por la CE nos sirve como una primera aproximación, es necesario definir aún más las características de esta modalidad de cooperación.

Teniendo en cuenta lo planteado por Enríquez y Ortega (2007, p.11) “la definición más amplia podría formularse diciendo que es toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales”. En este caso, la importancia recae sobre una sola de las partes de la relación, la de destino de la cooperación,

desestimando la naturaleza de la contraparte en la que podríamos encontrar actores tan diversos como Organizaciones Internacionales, Organizaciones no Gubernamentales, gobiernos regionales, gobiernos centrales y asociaciones privadas.

Una segunda definición, más restrictiva, “delimita la cooperación descentralizada como aquella cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran como sujetos, directa o indirectamente, a entes locales o subnacionales descentralizados<sup>4</sup>, pudiendo involucrar en este caso también otros actores locales relacionados con la gestión local” (Ibíd., p.12). En este caso la cooperación descentralizada sería aquella que hacen o promueven en el ámbito internacional los poderes y entes locales, ya sea directamente o a través de intermediarios como ONGs u otros actores de la sociedad civil. Como se puede ver, en esta definición tanto el sujeto de origen como el de destino de la cooperación es un gobierno local que puede actuar directamente en el ámbito internacional o bien a través de algún intermediario.

Actualmente se identifican relaciones de cooperación que delimitarían de manera aún más restrictiva la cooperación descentralizada, definiéndola como “aquel conjunto de acciones de cooperación directa que realizan en el ámbito internacional los gobiernos subnacionales descentralizados con otros gobiernos subnacionales dentro del marco de sus competencias” (Ibíd., p.12). En esta conceptualización, el gobierno local es el actor predominante de la relación siendo tanto el sujeto de origen como el de destino, actuando directamente (es decir que no establece la existencia de intermediarios) en el ámbito internacional.

A los efectos del presente trabajo se utilizará la definición más restrictiva de la cooperación descentralizada, entendiéndola como las acciones que los gobiernos locales desarrollan directamente con otros gobiernos locales.

Este nuevo accionar de los mencionados gobiernos ha permitido que, lentamente, la lógica tradicional de la cooperación internacional (lógica presente en numerosas acciones de cooperación descentralizada) –“donante” del norte, “beneficiario” del sur- basada en la transferencia de recursos y caracterizada por una actitud pasiva de los “beneficiarios”, se

---

<sup>4</sup> A lo largo de la investigación se utilizará el concepto de Gobierno local para hacer referencia a las unidades de análisis que aquí nos interesan, sin embargo hay ciertos autores que utilizan indistintamente los conceptos de local, descentralizado y subnacional para hacer referencia a la misma unidad de gobierno.

vaya transformando en una lógica de relaciones horizontales. Siguiendo a María del Huerto Romero (2010), hasta hace poco tiempo la cooperación descentralizada continuaba viéndose como una fuente de recursos. La carencia endémica de fondos para desempeñar las funciones asignadas por los gobiernos centrales, la marcada tendencia a la centralización fiscal y la alta dependencia financiera de los gobiernos locales para con el gobierno nacional, planteada por Godinez (2004), han provocado que las unidades locales de gobierno hayan visto en la cooperación una fuente de recursos de gran importancia para el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, la emergencia de nuevas motivaciones de las autoridades locales, ha permitido que ciertos analistas hablen de una transformación de la cooperación descentralizada, una transformación que la ha convertido en una política pública local. Como lo plantea Fernández de Losada (2009, p.8) la nueva visión de la cooperación descentralizada le reconoce un valor añadido que “no radica ya en la transferencia de recursos sino en la especificidad de la relación misma, una relación entre homólogos en la que se produce un refuerzo mutuo” y se comparte una agenda de intereses. Esta forma de cooperación es un modo de que las prácticas realizadas respondan a las necesidades reales de las partes implicadas en el proceso de cooperación, “pasando de la visión de proyecto a una visión más rica y compleja de política pública” (Ibíd., p.8). Resulta de central importancia esta concepción que permite identificar a la cooperación descentralizada con la política pública ya que esta aparente “evolución” que se observa del fenómeno de la CD es uno de los elementos centrales de análisis que aquí se pretende realizar.

La cooperación tradicional desde sus orígenes, y hasta hace muy poco tiempo, ha basado la lógica de su accionar en la realización de proyectos puntuales de ayuda, proyectos que abarcaban sólo una parte de la realidad y que quedaban inconexos con las políticas nacionales. En el año 2005, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo firmada por los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estableció una serie de lineamientos a seguir para permitir, justamente, que la cooperación internacional superara esa visión de proyecto y lograra una mayor eficacia. En resumen, los lineamientos se basaban en los conceptos de:

- **Apropiación:** Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios

- **Armonización:** Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.
- **Alineación & Resultados:** Aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a incrementar sus capacidades
- **Mutua Responsabilidad:** Intensificar la mutua responsabilidad de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.

De este modo se buscaba que la eficacia de la ayuda fuera consecuencia de una mayor alineación entre el “donante” y las políticas nacionales del “beneficiario” y de una mejor coordinación de las acciones.

En este sentido, la cooperación descentralizada se presenta como un elemento favorecedor de la tan buscada eficacia de la ayuda porque, justamente, el sentido último del accionar en este tipo de relaciones es la coordinación y el logro de objetivos mutuamente establecidos que, en definitiva, se orientan siempre a garantizar el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, no hay que perder de vista que los procesos de cooperación descentralizada se enfrentan a desafíos muy grandes, sobre todo en lo que respecta a la multiplicidad de actores involucrados y a la dificultad para armonizar políticas nacionales y locales.

Más allá de esto la cuestión que no debemos pasar por alto es que, si se pretende que la cooperación descentralizada supere la lógica de la cooperación tradicional es necesario que, como lo plantean Godínez y Rimez (2009), la acción internacional de los gobiernos locales no sea implantada de modo artificial. Para ser sustentable debe compatibilizarse con la política pública y el proyecto de desarrollo que se tenga en el territorio, manteniéndose de este modo como un fenómeno anclado en la especificidad de los actores implicados. El tipo de relación que se genere entre los actores va a depender casi exclusivamente de lo que se busque con el proceso de cooperación, sin embargo es necesario que cualquiera sea el objetivo final que se persiga, la iniciativa provenga de los propios gobiernos involucrados.

Cuando se analizan los diversos tipos de acciones desarrolladas en el ámbito internacional por los gobiernos locales, llama poderosamente la atención la diversidad de las mismas y las motivaciones de dichos gobiernos. Malé (2009, p.54) identifica una serie de motivos por los cuales los gobiernos locales se involucran en acciones de cooperación internacional, entre las que menciona

La necesidad de intercambios y aprendizaje entre administraciones locales sobre la gestión de los servicios básicos y la elaboración y ejecución de políticas locales; la voluntad de promocionar la ciudad, el territorio o la región, desde el punto de vista económico o turístico; el intento de captar oportunidades y recursos en beneficio de la población; el interés de proyectar política y estratégicamente la institución local para “situarse en el mapa internacional” o de buscar alianzas con otros Gobiernos Locales; la solidaridad política con ciertos países o movimientos políticos, o, también, la ayuda al desarrollo, entendida en su sentido actual de colaboración a la lucha contra la pobreza.

Siguiendo a María del Huerto Romero (Op. Cit.), estas motivaciones pueden agruparse en tres:

- I. “Motivaciones relacionadas a los intereses y objetivos de proyección internacional del territorio” (Ibíd., p.41). Desde esta perspectiva la cooperación es entendida como un mecanismo de internacionalización.

Si nos situamos en esta perspectiva desde un punto de vista económico, los gobiernos locales lo que buscan es promover internacionalmente las características y servicios de su territorio con el fin de generar riqueza y empleo al interior del mismo, generando con el accionar internacional un impacto en el desarrollo local. Por otra parte, desde un punto de vista político, el reconocimiento internacional del gobierno local puede responder a los intentos del mismo por convertirse en un interlocutor válido ante foros internacionales sobre una temática en particular; o a la intención de impulsar dinámicas internas que se asocien al reconocimiento internacional del perfil territorial. Por último, desde un punto de vista cultural, el interés por promocionar el arte, la cultura, la ciencia tiene como objetivo el desarrollo de prácticas de cooperación relacionadas directamente con la promoción de los elementos mencionados y con el establecimiento de instancias de diálogo más permanentes.

- II. “Motivaciones asociadas directamente a las políticas de desarrollo local” (Ibíd., p.41). Desde este punto de vista, la cooperación es vista como un instrumento de apoyo a las políticas internas.

En relación a esto podemos distinguir dos áreas de trabajo diferentes pero relacionadas entre sí. Por un lado las acciones de cooperación destinadas a mejorar la calidad institucional de los gobiernos locales y por el otro las destinadas al fortalecimiento de las capacidades de gobernanza. Las primeras acciones se orientan a mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales frente a responsabilidades que se multiplican y complejizan; la mejora de la capacidad institucional significa la generación de innovaciones institucionales y de gestión que posibiliten mejorar la elaboración y ejecución de políticas públicas locales. Las segundas acciones se relacionan con la demanda creciente a las autoridades locales de nuevas capacidades de liderazgo y de instrumentos para la acción. En este contexto, la cooperación descentralizada representa un punto de apoyo porque permite el intercambio directo con otros actores locales con los cuales comparten agendas, desafíos, funciones y responsabilidades.

- III. “Motivaciones derivadas” (Ibíd., p.42). Estas se desprenden de la capacidad de la cooperación descentralizada para acelerar avances en políticas públicas locales, generar innovaciones institucionales e impulsar decisiones.

Sin embargo, Malé (Op. Cit.) considera que no sólo las motivaciones que llevan a los gobiernos locales a realizar acciones de cooperación resultan relevantes, sino también las características propias de estos gobiernos que son las que, en definitiva, permiten la especificidad de este tipo de acciones. En primer lugar, los gobiernos locales son instituciones con experiencia y competencia comprobada en la prestación de servicios públicos, en la promoción de desarrollo, en la ejecución de políticas públicas y en la gestión de temas locales en general; estos gobiernos pueden, además, movilizar a los agentes sociales y económicos del territorio y disponen de recursos propios que pueden comprometer en base a sus planes estratégicos de desarrollo y a las relaciones de cooperación en las cuales quieran implicarse. La cercanía de los gobiernos locales con la ciudadanía es uno de los elementos más relevantes porque permite canalizar demandas de

modo más rápido y eficaz a la vez que posibilita una comunicación más rápida de necesidades por parte de los ciudadanos. De este modo, las acciones de cooperación desarrolladas por estas unidades de gobierno responden, o deberían hacerlo, a realidades que resultan más cercanas a los decisores de políticas públicas y más próximas a las necesidades ciudadanas. Sin embargo, para que la cooperación descentralizada pueda realmente tener un efecto duradero sobre la realidad de los territorios es necesario que se elimine por completo la visión sectorial en la cual la CD es vista como una actividad en sí misma, sin relación con el resto de actividades desarrolladas por los gobiernos; en otras palabras, es necesario que la cooperación descentralizada se convierta en parte constituyente de las políticas públicas locales.

Para esto podemos resaltar algunos elementos que Romero, (Op. Cit.) considera necesarios para hablar de una política pública de cooperación descentralizada.

1. “Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con orientaciones estratégicas que permitan que las prácticas a desarrollar sean determinadas por las prioridades locales” (Ibíd., p.53). Las actividades llevadas a cabo por medio de la CD deben tener una lógica de coherencia entre sí y estar integradas al conjunto de las políticas públicas.
2. “Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con un programa de actividades guiado por las orientaciones estratégicas y con continuidad”. (Ibíd., p.53)
3. Una política pública local de cooperación descentralizada no debe estructurarse sobre acciones aisladas y dispersas en varias áreas de gobierno porque eso difícilmente se traduzca en una política pública local coherente, efectiva y duradera.
4. “Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con un marco normativo que regule la actividad”. (Ibíd., p.53)
5. “Una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con apropiación ciudadana”. (Ibíd., p.53)

Teniendo en cuenta estos elementos resulta muy diferente, como lo plantea Malé (Op. Cit., p.86)

Considerar a los Gobiernos Locales como financiadores y proveedores de ayuda al desarrollo o como actores políticos que cooperan entre sí. Mientras los Gobiernos Locales desarrollaban única o principalmente unas actividades de cooperación de carácter asistencial, la primera opción podía ser correcta y oportuna. En cambio, cuando los Gobiernos Locales realizan unas prácticas de intercambios de experiencias, aprendizaje bidireccional, fortalecimiento mutuo de las capacidades institucionales y alianzas estratégicas para facilitar el ejercicio del poder local, el trato con los Gobiernos Locales, en este nuevo contexto, ha de progresar hacia un reconocimiento más profundo como actores políticos específicos.

El nuevo rol de los gobiernos locales en el ámbito internacional implica el reconocimiento de una nueva realidad de la cooperación pero, ante todo, implica la internalización de este nuevo papel de los actores locales de gobierno como actores políticos que cooperan entre sí y que han dejado de lado el asistencialismo característico de este tipo de relaciones. Sólo de este modo las acciones de cooperación desarrolladas por estos gobiernos pueden ser analizadas desde la perspectiva de política pública antes mencionada. La necesidad de cambiar la perspectiva con la cual estos gobiernos se acercan a la cooperación es central si se pretende superar las limitaciones que los procesos de cooperación tradicional han demostrado.

### ***3.3 Globalización y descentralización en la República Argentina***

La Constitución argentina en su artículo primero establece que *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*. En este sistema, establecido desde la Constitución de 1853/60, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos locales (las provincias<sup>5</sup>), autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

---

<sup>5</sup> La República Argentina está compuesta por 23 provincias

El federalismo argentino se ha caracterizado por dotar de responsabilidades y obligaciones a las provincias sin que eso se haya reflejado en una transferencia de recursos acorde a las necesidades existentes en los niveles locales de gobierno. El sistema de coparticipación federal<sup>6</sup> sancionado por el Congreso Nacional en el año 1973 a través de la ley 20.221<sup>7</sup> aseguró a las provincias casi 50% de la recaudación tributaria federal y definió mecanismos de distribución que favorecieron en términos relativos a las provincias más vulnerables<sup>8</sup>. La dictadura militar que gobernó al país entre 1976 y 1983 derogó la mencionada ley y profundizó con sus acciones una acelerada centralización de los ingresos que se combinó con una fuerte descentralización de los gastos, disminuyendo el porcentaje de coparticipación al 32% (Vilas, 2003).

La vuelta a la democracia en el año '83 implicó una reestructuración del sistema de coparticipación federal a través de la sanción de una nueva ley, la 23.548<sup>9</sup>, que aumentó el porcentaje de participación provincial en, aproximadamente, un 58%. Y, tal como lo plantea Vilas, (Op. Cit.) este aumento en la dotación de recursos fiscales sería decisivo en la celeridad y magnitud del traspaso de competencias y responsabilidades desde el Estado nacional operado a principios de los años '90.

Esta nueva década trajo consigo cambios radicales y profundos para América Latina en general y para la República Argentina en particular. Los ajustes macroeconómicos basados en el denominado “Consenso de Washington” implicaron cambios muy profundos en las estructuras estatales. Las políticas de ajuste estructural establecían recortes en el gasto social, liberalización del mercado de trabajo, privatización de empresas públicas y

---

<sup>6</sup> El sistema de Coparticipación Federal tiene como objetivo coordinar la distribución de los ingresos generados como consecuencia de los tributos establecidos por el Estado nacional

<sup>7</sup> El texto completo de la ley puede consultarse en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38936/norma.htm>

<sup>8</sup> Si bien la distribución denominada primaria establecía el 48.5% de ingresos distribuidos a las Provincias, la distribución secundaria establecía que la distribución *entre* Provincias iba a estar determinada en un 65% por la población, un 25% por brecha de desarrollo y un 10% por dispersión de población.

<sup>9</sup> El texto completo de la ley puede consultarse en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/norma.htm>

desregulación de los mercados. El Estado era considerado una maquinaria inútil y, por lo tanto, debía reducirse a su mínima expresión. Y si bien la descentralización política no se encontraba dentro de las recomendaciones establecidas, el énfasis puesto en los equilibrios macroeconómicos, el ajuste fiscal y en la limitación de la acción estatal a un pequeño núcleo de bienes públicos, hizo de la descentralización la consecuencia lógica y considerada un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas (Vilas Op. Cit.). Según el propio Banco Mundial (1997) y el Banco Interamericano de Desarrollo, la descentralización permitiría una mejor correspondencia entre los bienes públicos generados por las unidades estatales subnacionales y las preferencias de la ciudadanía, mejor rendición de cuentas y una mejor calidad y menor precio de los bienes ofertados. En palabras de Horacio Cao (2003, p.15), “la descentralización fue una práctica colateral al avance del mercado sobre la política, dirigiéndose a debilitar la principal estructura que aparecía como deteniendo el avance mercantilizador: el Estado Central”

Teniendo en cuenta la importancia que reviste en este período la descentralización, es necesario que se aúnen criterios y que utilicemos un concepto claro para establecer a qué hacemos referencia cuando nos referimos a este proceso. Blutman (1999, p.178 llamará descentralización al “mecanismo por el cual un conjunto de funciones y decisiones concentradas en el nivel central se transfieren a unidades de jurisdicción territorial o funcional menores”, otorgándole un nuevo status jurídico al organismo, de manera de garantizarle una relativa capacidad de autogestión en la toma de decisiones. En este sentido y siguiendo a Blutman (Ibíd., pp.178-179), es relevante distinguir la descentralización de la deslocalización, siendo ésta

El acto de trasladar desde un lugar a otro del territorio actividades productivas, de servicios o de administración, y de la desconcentración, el acto mediante el cual se traspasan capacidades para la toma de decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro dentro de la propia organización.

En el año 1991, la ley 24.049<sup>10</sup> transfirió los servicios educativos nacionales a las provincias argentinas a la vez que se traspasaron a la órbita provincial hospitales y centros alimentarios y asistenciales. Sin embargo, esta transferencia de capacidades no fue acompañada de una transferencia de recursos necesarios, obligando a las provincias a hacerse cargo de nuevas responsabilidades con los recursos económicos preexistentes.

A lo largo del proceso descentralizador, las Administraciones Públicas Provinciales (APPs) recibieron desde la Nación nuevas funciones o una ampliación de las tareas que ya realizaban. Esto significó, por ejemplo en el caso del sistema educativo, que las APP debieron hacerse cargo de manera abrupta de una extensión de usuarios, infraestructura y personal a cargo. Así, los sistemas educativos provinciales diseñados, provistos de recursos y entrenados para administrar cierta matrícula, currícula, personal, etc., pasaron súbitamente a tener que gestionar volúmenes mucho mayor con los mismos recursos humanos, materiales y los mismos sistemas de gestión. Esta incorporación no fue una simple agregación de elementos, sino que significó incorporar un número significativo de organizaciones en pleno funcionamiento, con su propia estructura y con las peculiaridades de su cultura organizacional (Cao, Op. Cit., p.8)

En el año 1992 un acuerdo fiscal realizado entre la Nación y las provincias argentinas redujo la distribución de la coparticipación al 35% siendo, además, utilizada por el gobierno nacional como un mecanismo de presión para conseguir ajustes fiscales provinciales en consonancia con lo solicitado por los Organismos Financieros Internacionales (Vilas, Op. Cit.). Las provincias se vieron frente a la complejidad que implicaba hacerse cargo de nuevas áreas de política pública no sólo en lo relativo a la escasez de recursos sino en cuanto a las deficiencias administrativas que demostraron frente a las nuevas obligaciones adquiridas. Tal como lo menciona Cao (Op. Cit.), el escenario alrededor del cual se realizaron las transferencias no contempló la instalación de la problemática del fortalecimiento organizacional ni las características particulares de cada administración provincial, dejando al descubierto la incapacidad provincial de gestionar la “mayor cercanía” producida.

---

<sup>10</sup> Texto completo de la ley disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>

Con la desestatización impulsada por los enfoques neoliberales se generó un proceso de delegación de competencias a las entidades subestatales, el cual en la mayoría de los casos no coincide con el necesario fortalecimiento institucional local y tampoco con la correspondiente transferencia de recursos o potestades de recaudación local de los mismos. Aunque algunos llaman descentralización a este proceso, en la mayoría de los casos se trata de una delegación de competencias poco planificada, que genera una permanente y descontrolada competencia entre las entidades subestatales por recursos provenientes del estado central o de la cooperación internacional (Coronel, 2006).

[La descentralización] fue concebida y ejecutada como un instrumento del rediseño de la economía, la territorialidad y el tejido social, y de una particular inserción en los escenarios del capitalismo global. Presentada como un instrumento de fortalecimiento del federalismo, la participación ciudadana y el bienestar social, la descentralización de políticas públicas contribuyó poco a esos objetivos, sometida como estuvo a la ejecución de un esquema macroeconómico y a arreglos de poder político diseñados para otra cosa (Vilas, Op. Cit., p.20)

Si bien nos hemos referido al proceso de descentralización argentina como un elemento que ha determinado a las provincias en lo que refiere a la administración de ciertas áreas de política pública y de servicios sociales, es necesario hacer referencia a la misma como uno de los elementos que ha posibilitado la acción exterior de los gobiernos locales. Es necesario comprender que el fenómeno de descentralización operado en la República Argentina es solamente uno de los factores que han posibilitado la acción internacional de los gobiernos locales, acción que se ha visto fomentada por cambios operados en el sistema internacional. Tal y como lo plantea Zubelzú (2008), es la intensificación de los vínculos internacionales así como los cambios domésticos los que han permitido a los actores locales el desarrollo de diversas acciones en el campo internacional.

La reforma constitucional del año 1994 introdujo cambios sustanciales en lo referente al accionar internacional de las provincias argentinas. Específicamente son los artículos 124 y 125<sup>11</sup> (Ver Anexo 1) los que hacen mención a las atribuciones provinciales en materia

---

<sup>11</sup> El texto completo de la Constitución Nacional Argentina puede consultarse en la página web del Senado de la Nación <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

exterior, permitiendo a las provincias crear regiones para el desarrollo económico y social y celebrar convenios internacionales, siempre y cuando estos convenios no sean incompatibles con la política exterior de la Nación. A su vez, se permite a las provincias la celebración de tratados parciales para fines de administración de justicia e intereses económicos, con conocimiento del Congreso Nacional.

La Constitución de 1853/60 otorgaba competencias en materia de relaciones internacionales únicamente al gobierno Federal, limitando la acción exterior de las provincias a la celebración de Tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Nacional (Artículo 107). Con la reforma constitucional de 1994 la posibilidad de acción internacional provincial se amplió hasta incluir la celebración de convenios internacionales, teniendo como única limitación la no incompatibilidad con la política exterior de la Nación ya que, si bien las unidades subnacionales de gobierno tienen ciertas atribuciones, la acción exterior sigue siendo una facultad delegada al Gobierno Nacional tal y como se establece en el artículo 126. La limitación establecida a la acción exterior provincial busca que en sus acciones las provincias no comprometan negociaciones ni acciones que pueda estar desarrollando el Gobierno Nacional.

Junto con la reforma de la Constitución Nacional muchas provincias modificaron sus cartas magnas y resulta interesante realizar una clasificación de las mismas. Siguiendo a Carbajales y Gasol (2008) las distintas administraciones provinciales se refieren a la temática internacional pero la abordan de diversos modos y le dan un tratamiento diferente. Chaco, La Pampa, Chubut, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Formosa son las provincias que se han ocupado del tema a partir de la reforma de 1994 mientras que Río Negro, Tierra del Fuego, Jujuy, San Juan, Córdoba y Salta, en cambio, son provincias que incluso antes de la reforma constitucional nacional ya se habían ocupado de la cuestión internacional. Es necesario destacar que algunas provincias han incluido en sus Constituciones competencias en lo relativo a la gestión internacional: Río Negro, Tierra del Fuego, Córdoba, San Luis, Formosa, Salta, Chubut, Jujuy, La Rioja, Catamarca, La Pampa, San Juan, Chaco, Santiago del Estero y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que otras, Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Entre Ríos,

Neuquén, Misiones, Mendoza y Santa Fe, si bien mantienen sus constituciones con los constreñimientos establecidos en el antiguo artículo 107 de la Constitución de 1853/60, en la práctica realizan gestiones en el ámbito externo.

En el trabajo realizado en el año 2008, Graciela Zubelzú diferencia cuatro tipos de acción exterior desarrolladas por las provincias argentinas. Un primer tipo, denominado de *acciones propias* que surgen como iniciativas realizadas por la provincia sin intervención directa del Gobierno Nacional ni del sector privado. Un segundo tipo son las *acciones coordinadas*, en las que la o las provincias actúan en conjunto y consensuadamente con el Gobierno Nacional. Un tercer tipo son las *acciones tipo lobby* en las que la provincia no actúa directamente en el ámbito internacional sino que ejerce presión ante el Gobierno Nacional para impulsar un proyecto o propuesta de gran importancia para ella.

Como se mencionó anteriormente, la descentralización operada en los años '90 junto con los cambios constitucionales operados en la misma época fueron sólo algunos de los factores que han posibilitado la acción exterior de los gobiernos locales. Graciela Zubelzú menciona que, entre los factores que han intensificado la acción exterior de los gobiernos locales podemos identificar, además de los factores internos que hemos mencionado, *factores de alcance general o sistémico*, entre los cuales se destaca la “consolidación de una economía globalizada que tiende a desarticular a las economías nacionales y a debilitar al Estado-Nación” (Ibíd., p.20). Frente a esta realidad numerosos autores hacen referencia a que, en la actualidad, estamos presenciando un fenómeno al cual Ronald Robertson (1992) denominó *glocalización*. El término hace hincapié en la interdependencia de la universalización de la particularización y la particularización de la universalización y según Khondker (1994) puede ser expresado como un proceso de macro-localización y micro-globalización. El primero involucra la expansión de los límites locales, así como también el convertir algunas ideas, prácticas o instituciones locales en globales. De este modo, el actor local se convierte en uno de los elementos de mayor importancia en las relaciones transnacionales, erosionando el papel predominante y central que el Estado Nación había tenido históricamente. Tal y como lo plantean Keinert y Silva de Castro (1996)

El fenómeno de la globalización de mercados, en tanto realidad emergente, provoca una serie de efectos sobre la vida social. Ha llevado, correlativamente, a la disminución del papel desempeñado por el Estado nacional como mentor y guía del desarrollo económico y social. Cuando se observa su despliegue en América Latina, se verifica que ocurre en un marco de enormes problemas sociales, herencia de un modelo anterior de desarrollo, y que apunta hacia la emergencia y fortalecimiento de un nuevo actor –en lo que se refiere al desarrollo y las demandas sociales– que son las instancias locales de poder, “personajes secundarios” en la historia reciente de América Latina (P.1). (...) Así, la globalización –y la consecuente creación de bloques regionales– “debilita” el concepto de soberanía y de Estado nacional, al mismo tiempo que fortalece las instancias locales de poder. Le otorga a estas últimas nuevas oportunidades de acción, pero también grandes desafíos. La cuestión que antes pertenecía al ámbito de los Estados nacionales parece mucho más pertinente, hoy, si está relacionada con las instancias locales de poder (p.8).

Esta nueva realidad de acciones y relaciones no implica que el Estado haya dejado de ser un actor relevante en las relaciones internacionales en general y en la cooperación internacional en particular, pero sí implica un cambio de foco y la inclusión de ópticas de análisis diferentes frente a la emergencia de los nuevos actores locales. El establecimiento de múltiples y diferentes tipos de relaciones de poder es un elemento característico de la globalización que ha modificado los actores, las identidades, los escenarios y las situaciones destruyendo, según Beck (1998, pp.41-42) “una premisa esencial de la primera modernidad, a saber, la idea de vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales”.

Frente a estos nuevos escenarios de relaciones resulta conveniente atender a las palabras de Daniel Innerarity (2008, pp.68-69)

La frecuente incapacidad para reconocer la naturaleza dialéctica entre el plano global y el plano local, combinada con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en términos de ganadores y perdedores absolutos, ha dado lugar a interpretaciones que explican poco y orientan menos. Frente a esos modelos unilaterales, han sido especialmente

afortunados conceptos como los de “glocalización” y “fragmeegración”<sup>12</sup>, en la medida en que nos advierten de que no hay una subordinación inmediata de lo local a lo global sino una compleja relación de causa y efecto entre los flujos globales y los recursos propios de la escala local. Las fuerzas de la centralización y la descentralización actúan en un proceso interactivo, articulando una red dentro de la cual son simultáneas la una y la otra. Esto no significa que no haya cambiado nada en lo que se refiere a la manera como los lugares se constituyen y se relacionan con el resto del mundo. La globalización representa sobre todo una relación más estrecha entre las localidades y las dinámicas globales.

Como hemos podido observar, tanto por fenómenos internos como por sucesos del ámbito internacional, el rol de los gobiernos locales se ha modificado, pasando de ser meros administradores a convertirse en decisores de política pública y cumpliendo papeles cada vez más importantes en el ámbito externo. Esto de ningún modo implica la desaparición del Estado Nación como actor predominante en las relaciones internacionales pero sí obliga a reconfigurar la lógica de acción entre los actores de la cooperación al desarrollo. En este sentido es necesario que tomemos en cuenta el dispar acercamiento al ámbito de la cooperación internacional que ha caracterizado a los gobiernos locales argentinos, siendo mayoritario el grupo de provincias que se ha mantenido relativamente al margen de estos nuevos procesos pero que, sin embargo, se ve constantemente influido por estas nuevas lógicas de acción que se gestan en el ámbito externo.

La realidad del papel internacional de los gobiernos locales argentinos, particularmente de su accionar en el ámbito de la cooperación internacional, se analizará en el epígrafe siguiente.

---

<sup>12</sup> El término fragmeegración fue acuñado por Rosenau en diversos trabajos (1983, 1995, 1997) y hace referencia a las múltiples contradicciones de la posguerra fría en donde se intenta conjugar las tensiones entre las fuerzas fragmentadoras y aglutinantes que alimentan los asuntos mundiales.

#### **4. ANÁLISIS DE CASO**

Como se ha mencionado en epígrafes anteriores, la realidad de la cooperación descentralizada se ha ido modificando con el tiempo. En sus inicios, la CD reprodujo la lógica de acción que caracterizaba a la cooperación tradicional, generando relaciones basadas en la transferencia de recursos en las que el intercambio entre partes era un proceso de una sola vía. Con el pasar de los años, los gobiernos locales han ido asumiendo diversas responsabilidades transformándose en decisores políticos de gran importancia. Este nuevo rol reconfiguró el modo en el cual estos gobiernos se vinculaban en el ámbito exterior con otros gobiernos locales, generando relaciones más horizontales basadas en el refuerzo mutuo.

Sin embargo, los procesos de cooperación descentralizada son un fenómeno nuevo en el contexto argentino. De las 23 provincias solamente 4 poseen áreas específicas de cooperación en alguno de los Ministerios provinciales, transformando a la CD en un ámbito de acción novedoso para algunos gobiernos locales y desconocido para la mayoría de ellos. Teniendo en cuenta esto, en el presente apartado se procederá a realizar un análisis de la cooperación realizada por la provincia de Buenos Aires y la provincia de Corrientes, tratando de comprender las acciones a la luz de los lineamientos teóricos analizados anteriormente.

##### ***4.1 Provincia de Buenos Aires***

La Dirección Provincial del Inversiones y Cooperación Internacional de Buenos Aires es la encargada de propiciar y fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia con la oferta de los diferentes tipos de cooperación internacional existente.

La Dirección, creada en el año 2007, se encuentra dentro de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, dependiente del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología (Ver Anexo 2). Es claro el fuerte componente economicista que posee la dependencia de cooperación, teniendo en cuenta que los objetivos de la Subsecretaría giran en torno a la generación, aumento y mejora de la inserción de la producción provincial en los mercados internacionales a la vez que se busca posicionar a la provincia como destino de proyectos de inversión. Con el fin de lograr estos objetivos e intensificar las relaciones

económicas internacionales, la subsecretaría basa su accionar en una serie de pilares tales como el fomento de las exportaciones y la competitividad externa, la asistencia al exportador y al inversor, la difusión de herramientas para la defensa comercial y, la promoción de la cooperación y negociaciones internacionales. De este modo, la cooperación internacional se convierte en uno más de los mecanismos utilizados por la provincia en su intento por insertarse internacionalmente e intensificar las relaciones económicas comerciales, siendo un instrumento al servicio de un objetivo claramente establecido.

La Subsecretaría también tiene entre sus tareas la asistencia en materia de cooperación a las autoridades provinciales en lo relativo a la negociación de acuerdos y a la celebración de cooperación internacional sobre la base de mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales a la vez que brinda un seguimiento de las estrategias, proyectos y actividades de cooperación internacional, otorgando a los organismos provinciales herramientas técnicas para presentar proyectos y acceder a plazas internacionales disponibles.

En particular, la Dirección Provincial de Inversiones y Cooperación Internacional tiene como finalidad el desarrollo de determinadas acciones, entre las que podemos mencionar:

- Identificación de posibilidades de cooperación, para promover las relaciones entre receptores y oferentes.
- Suministro de herramientas técnicas a los organismos provinciales para presentar proyectos y acceder a las plazas disponibles
- Fortalecimiento del vínculo con instituciones privadas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales de cooperación internacional
- Asistencia a las autoridades en las negociaciones de acuerdos y en la celebración de convenios de cooperación internacional sobre la base de los mecanismos bilaterales, regionales o multilaterales
- Seguimiento de las estrategias, proyectos y actividades de cooperación internacional

Es claro que el acercamiento de la provincia a la realidad de la cooperación internacional tiene como objetivo el fortalecimiento de las líneas de acción establecidas desde la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, generando una dinámica un tanto particular. Por un lado es innegable la lógica economicista que recubre a las acciones de cooperación sin embargo, dentro de esta lógica, la cooperación pretende ser un instrumento integral y complementario dentro del área en el cual se desarrolla. Si bien las líneas de trabajo que la provincia de Buenos Aires maneja en relación a la cooperación internacional son variadas -Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Colaboración Público-Privada, Desarrollo Local, Fomento de Negocios Internacionales, Fortalecimiento Institucional- (Ver Anexo 3); las prioridades de acción se marcan desde la provincia y el Ministerio, destacando “Información y difusión de oportunidades de cooperación; búsqueda de financiación internacional para proyectos; búsqueda de socios para proyectos; formulación y ejecución de proyectos; negociación, formulación y gestión de convenios internacionales; capacitación en temas de cooperación” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 3) pero ajustando el accionar de la dirección a la misión y funciones del Ministerio del cual depende, con lo cual la cooperación siempre se supedita a la inserción internacional de la provincia en materia económica.

Una característica llamativa es que, si bien la Dirección es un área relativamente nueva dentro de la estructura institucional de la provincia de Buenos Aires, no se han gestionado, a través de la misma, proyectos de cooperación a nivel provincial del cual puedan dar cuenta. Cuando se consultó a las autoridades de la dirección acerca de esta cuestión, se expresaron del siguiente modo “En referencia a este punto no podemos especificar, porque el Ministerio no se encuentra desarrollando proyectos. Quienes desarrollan algunos proyectos sobre los cuales tenemos alguna referencia son otros ministerios. Ej. Ministerio de Trabajo” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 3) Esto es de particular importancia porque desde la propia Dirección se estableció que “Se trabaja coordinando acciones de cooperación de todos los ministerios y organismos de la Provincia” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 3) aunque no cuentan con encargados de cooperación en el resto de los Ministerios provinciales sino

algunas personas que cumplen el papel de referentes pero de modo informal y no articulado. Una vez más esto demuestra que las acciones de cooperación desarrolladas están orientadas al logro de los objetivos establecidos desde el Ministerio.

Si enfocamos el análisis en los proyectos de cooperación desarrollados por la provincia de Buenos Aires desde la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional, podemos observar la tendencia que se viene manifestando hasta el momento. De los cinco proyectos más importantes desarrollados por el área en los últimos años existen tres realizados en el marco del programa URB-AL (cooperación entre la Unión Europea y América Latina), y otros dos con un componente eminentemente económico-productivo. Por un lado, la creación de polos de competitividad que buscan potenciar la productividad de la provincia, basado en la experiencia de la región francesa Rhône-Alpe: "con este sistema que trabajaremos en conjunto con la Región rhônalpina no hacemos más que ratificar y fortalecer una de las estrategias que estamos impulsando desde nuestra cartera y que se demuestra a través de nuestros programas de fomento a Agrupamientos Industriales y Distritos Productivos: la asociatividad como punto de partida para aumentar la competitividad y productividad de nuestras empresas"<sup>13</sup> afirmó el Ministro de la Producción en relación al proyecto. Por otro lado, la realización del Programa FOSEL – Formación para el Desarrollo Económico y Local- que “apunta al reforzamiento de los sistemas locales de desarrollo argentinos, favoreciendo el arraigo y la consolidación de experiencias de desarrollo local, de identidad territorial, la cohesión social y el inicio de sinergias entre las instituciones locales”<sup>14</sup>. Estos dos proyectos ejemplifican la propensión provincial a la gestión de proyectos de cooperación tendientes al fortalecimiento económico y productivo de Buenos Aires.

Sin embargo, más allá del interés provincial por propiciar la inserción de la producción provincial en los mercados internacionales y posicionar a la provincia como destino de proyectos de inversión., es clara la lógica que se maneja desde la Dirección de Inversiones

---

<sup>13</sup> Disponible en <http://www.infobae.com/notas/543150-Crearan-polos-de-competitividad-en-la-provincia-de-Buenos-Aires.html>

<sup>14</sup> Disponible en <http://www.fosel.org/index.php?lang=es>

y Cooperación Internacional al momento de elegir a la contraparte cooperante: “[Los criterios de selección] Están determinados en principio por los temas de política estratégica de la Provincia; la especificidad de los temas a desarrollar; las características del vínculo con la contraparte (conocimiento, acciones conjuntas desarrolladas previamente) las características de la demanda”. (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 3) Claramente es la provincia de Buenos Aires la que marca las pautas que guían la relación, estableciendo las áreas de interés en las cuales se basa el trabajo y subordinando a las propias necesidades la elección del socio cooperante.

Igualmente, aunque sea el propio gobierno local el que marca las pautas de relación con los socios, estableciendo las necesidades y supeditando las acciones realizadas a los objetivos, misión y funciones que se persiguen desde la Dirección y el Ministerio, es innegable que la cooperación internacional está caracterizada como una relación de una sola vía. La ejecución de los proyectos URB-AL se ha basado en el reconocimiento de buenas prácticas de miembros de la Unión Europea y en la implementación de políticas que las tuvieron en cuenta, recibiendo asesoramiento y capacitación al igual que el proyecto de creación de polos productivos que se ha basado en la experiencia de la región francesa Rhône-Alpe y el programa FOSEL guiado por regiones italianas. En ninguno de los cinco casos destacados por la provincia se ha podido constatar una relación homogénea entre Buenos Aires y la contraparte cooperante sino que la pasividad de la provincia argentina ha sido la característica destacada en todos ellos. El refuerzo mutuo y la agenda de intereses compartida, a los cuales hace referencia Fernández de Losada (2009) como una de las características de esta “nueva cooperación descentralizada”, no son visibles de un modo claro en el relacionamiento de la provincia. No obstante es necesario destacar que un mínimo de intereses se comparte en el proceso de cooperación, un mínimo que permite que, en su relacionamiento con otros actores, Buenos Aires mantenga firmes sus líneas estratégicas de acción sin necesidad de modificarlas para lograr relacionarse con los socios, como sí ha sucedido con otras provincias Argentinas. Ese punto de convergencia en las agendas de los actores es la única de las características que se pueden resaltar sin embargo, ese pequeño acuerdo de intereses no ha sido lo suficientemente fuerte como para propiciar

una relación en la cual el refuerzo de ambas partes sea la característica principal sino que la subordinación del gobierno local argentino ha predominado en todos los casos.

En este sentido, y siguiendo a Romero (2010), podemos identificar las motivaciones de la inserción internacional de la provincia de Buenos Aires con dos de los modelos planteados por la autora. En primer lugar estamos, claramente, frente a una motivación relacionada con intereses y objetivos de proyección internacional del territorio. Desde esta perspectiva lo que se persigue es, desde un punto de vista económico, la promoción internacional de las características y servicios del territorio con el fin de generar riqueza y empleo al interior del mismo, generando con el accionar internacional un impacto en el desarrollo local.

En segundo lugar, el accionar de la provincia en materia de cooperación responde a motivaciones asociadas a las políticas de desarrollo local, siendo utilizada como un instrumento de apoyo a las políticas internas. “Enriquecer políticas públicas principalmente a través de experiencias exitosas; posicionar a la Provincia en el mundo, fortaleciéndola” son, según los responsables del área, las motivaciones que guían el accionar en materia de cooperación de la provincia de Buenos Aires, siempre respetando las líneas estratégicas establecidas desde el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

Una cuestión a destacar en el manejo de las acciones de cooperación es la relación que existe con el resto de los Ministerios y con los municipios de la provincia. Frente a la falta de encargados de cooperación en el resto de las dependencias provinciales, la relación de la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional con éstas se basa en la difusión de información, en la colaboración para la estructuración de proyectos específicos de cada área, en el asesoramiento para la ejecución de proyectos y en la búsqueda de socios internacionales. De igual modo, los municipios, además de lo mencionado, reciben capacitaciones relativas a cuestiones de cooperación internacional. Igualmente, por lo que se ha podido analizar anteriormente relativo a la relación de la Dirección encargada de la cooperación y el resto de Ministerios provinciales, es clara la falta de articulación entre ambos lo que deja entrever que existen procesos de cooperación internacional realizados

por otras dependencias gubernamentales que exceden al control de la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional de la provincia de Buenos Aires.

Uno de los elementos de mayor importancia a analizar en el caso de esta provincia se refiere a las características establecidas por María del Huerto Romero (2010) para considerar como políticas públicas las acciones de cooperación desarrolladas por los gobiernos locales. En primer lugar, una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con orientaciones estratégicas que permitan que las prácticas a desarrollar sean determinadas por las prioridades locales, es decir que las actividades llevadas a cabo por medio de la CD deben tener una lógica de coherencia entre sí y estar integradas al conjunto de las políticas públicas. En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, una política pública local de cooperación descentralizada debe contar con un programa de actividades guiado por las orientaciones estratégicas y con continuidad. Por último, una política pública local de cooperación descentralizada no debe estructurarse sobre acciones aisladas y dispersas en varias áreas de gobierno porque eso difícilmente se traduzca en una política pública local coherente, efectiva y duradera. Teniendo en cuenta esto resulta difícil en el caso de la provincia de Buenos Aires determinar si las características de la cooperación se condicen con lo que se necesita para que sea considerada una política pública. En relación a los dos primeros puntos establecidos, es claro que la provincia cuenta con orientaciones estratégicas que son las que determinan que las acciones a desarrollar estén en concordancia con las prioridades locales. Es el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología junto con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, el que establece las líneas generales de acción que se deben respetar al momento de desarrollar cualquier acción en el ámbito internacional, logrando de este modo una alta coherencia entre los proyectos desarrollados. Quizás lo más difícil de analizar sea lo relacionado con la continuidad del programa de actividades aunque, según lo establecido por los responsables del área, las acciones realizadas han respetado una lógica que se ha mantenido constante a lo largo del tiempo y que está íntimamente relacionada con las orientaciones estratégicas establecidas por el Ministerio. El último punto representa un problema porque, si bien las acciones de cooperación han mostrado lógica y coherencia con las políticas establecidas desde el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, la

relación del resto de los Ministerios con la cooperación internacional no ha podido ser descifrada. Si bien desde la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional se planteó que existía comunicación con el resto de Ministerios provinciales, quedó demostrada (como ya se mencionó anteriormente) una falta de conocimiento sobre las acciones que éstos realizaban con lo que, la dispersión de las acciones de cooperación es una característica que resulta compleja de probar.

#### ***4.2 Provincia de Corrientes***

La Dirección General de Relaciones Internacionales de Corrientes es la encargada de desarrollar las acciones de cooperación de la provincia. Dependiente del Ministerio Secretaría General de la Gobernación (Ver Anexo 4), tiene entre sus dependencias, además del departamento de Cooperación Internacional, el departamento de Relaciones Institucionales, el departamento Centro de Documentación y el departamento Estudios Básicos y Documentación.

La Dirección fue creada en el año 1990 con los objetivos de

Sugerir y ejecutar las políticas y decisiones del P.E. en materia de Relaciones Internacionales; ocuparse de la promoción del desarrollo de la zona de frontera de la provincia; asistir al sector privado y organismos gubernamentales y no gubernamentales en aspectos referidos a la integración y el relacionamiento internacional de la provincia; propiciar la articulación entre los organismos del Estado provincial, -en materia de integración-, y su interrelación con las instituciones nacionales y con los municipios fronterizos, con el propósito de imprimir mayor uniformidad a las acciones de integración de la provincia con otros países, entre otros.<sup>15</sup>

Como puede observarse, las funciones de la Dirección de Relaciones Internacionales son múltiples y diversas, así como lo han sido las acciones desempeñadas por el departamento de Cooperación Internacional. Los informes de gestión elaborados reflejan la multiplicidad de tareas realizadas, incluyendo entre las mismas, proyectos de integración fronteriza y regional, acciones de promoción del comercio e inversiones provinciales, hermanamientos,

---

<sup>15</sup> Informe de actividades 2005, disponible en <http://www.dricorrientes.gov.ar/articulo/articuloDetalle.aspx?articuloid=355>

capacitaciones del personal provincial y proyectos de asistencia técnica realizados con diversos actores internacionales.

Poniendo el foco en las acciones de cooperación propiamente dichas, existen elementos que podemos considerar determinantes del accionar provincial. Ante todo es necesario destacar que el departamento de Cooperación Internacional fue creado en el año 2005 y desde su creación se ha contado con socios que han resultado estratégicos para la provincia. De este modo, las principales acciones se han realizado con la Agencia japonesa de cooperación, JICA, y con la Agencia española de Cooperación Internacional y Desarrollo, AECID, aunque se han promocionado hermanamientos entre ciudades correntinas y sus homónimas, principalmente del ámbito europeo.

Cuando se analizan los reportes de actividades realizados por la provincia en materia de cooperación, destaca una característica común a lo largo de los años que no parece modificarse. La lógica que se maneja es la de una provincia que se adapta a la oferta de cooperación existente en el ámbito internacional, acomodando los proyectos y las acciones realizadas a las posibilidades que ofrecen los socios cooperantes. Esta relación se demuestra tanto en las acciones concretas como en la información proporcionada por los responsables del área. La participación en seminarios de cooperación descentralizada a los cuales se asistía para conocer la oferta de cooperación de diferentes ciudades del mundo; las solicitudes de cooperación realizadas a los gobiernos nacionales y locales del exterior; la identificación realizada por instituciones nacionales tales como el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal –FOAR- o la Dirección General de Cooperación Internacional – DGCIN- de posibles acciones de cooperación, son elementos comunes a lo largo del tiempo que caracterizan el acercamiento de la provincia al ámbito de la cooperación internacional. Sólo en alguno de los hermanamientos realizados entre ciudades correntinas y gobiernos locales de España y Francia se ha seguido una lógica en la cual la asociación se produce como consecuencia de características e intereses en común, sin embargo en la mayoría de los casos la motivación subyacente en estos hermanamientos ha respondido a necesidades de los municipios argentinos que buscaban ser resueltas.

La lógica que maneja la provincia para la elección de la contraparte cooperante se basa en “las necesidades e interés de las diferentes áreas de gobierno, y [en] las ofertas que las contrapartes realizan” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5) con lo cual, la pasividad en la relación es más que evidente. La necesidad como uno de los criterios determinantes de las acciones de cooperación, sumada a la adaptación de lo que desde el exterior se ofrezca, genera una falta de criterio fuerte al momento de decidir las actividades en las cuales se compromete la provincia en materia internacional. Si bien la provincia ha establecido ciertas áreas en las cuales enfocar las acciones de cooperación, entre las que se encuentran el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales, la capacitación de los Recursos Humanos provinciales, el mejoramiento de los planes estratégicos de las diferentes áreas de gobierno, la cultura y cuestiones relacionadas con el género, resulta llamativa la relación que se establece con los socios y las áreas que efectivamente se manejan en la cooperación internacional. Más allá de que se ha demostrado una gran adaptabilidad de la provincia y una dependencia de las acciones realizadas a las ofertas de cooperación existentes, podría pensarse que, con el establecimiento de las líneas de trabajo mencionadas anteriormente, esta dependencia incluiría algunos elementos de autonomía institucional, permitiendo la conciliación de las necesidades interiores y las ofertas exteriores con cierta lógica de acción determinada por estas líneas de trabajo establecidas. Sin embargo, resulta llamativa la relación que finalmente se establece entre estos tres elementos. Ante todo, pareciera que los lineamientos determinados por la provincia en materia de cooperación poco tienen que ver con las políticas internas implementadas por el gobierno en cuestión. La falta de criterio en relación a los objetivos que persigue la provincia con las acciones de cooperación dificulta ampliamente la concordancia de la gestión exterior con las políticas aplicadas al interior. El hecho de que la relación entre las políticas públicas internas y el accionar externo dependa en gran medida de las líneas que manejen los donantes, implica un gran riesgo para la política de desarrollo provincial. Que la correspondencia entre las políticas públicas internas y las acciones de cooperación dependa de la línea que siguen los donantes deja entrever la alta dependencia de los procedimientos internos a la coyuntura internacional del momento. En relación a esto los responsables del área establecían: “Es un mix de ambas porque depende también de la línea que siguen los donantes, entonces si advertimos una

fuerte tendencia hacia el cuidado del medio ambiente profundizamos el trabajo en este sentido” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5).

Si bien es clara la pasividad con la que el gobierno de la provincia de Corrientes se relaciona con la cooperación internacional, las motivaciones subyacentes han ido variando a lo largo del tiempo aunque sin modificar la actitud con la que la provincia se acerca a la acción exterior; “La principal motivación fue obtener fondos para llevar adelante proyectos, actualmente es vincularse, proyectar acciones en común, mejorar las capacidades de los actores locales. Así las cosas, las Asistencias Técnicas solicitadas tuvieron como objetivo mejorar las capacidades de los funcionarios y las acciones de gobierno” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5). Es llamativo como, aunque se postule que la motivación ha cambiado, pasando desde la obtención de fondos hasta la utilización de la cooperación como una herramienta de vinculación y de proyección de acciones en común, no exista referencia alguna a prácticas que hayan sido, efectivamente, acciones conjuntas entre socios que trabajan coordinadamente sino que la totalidad de proyectos a los cuales se hace mención tienen como característica la obtención de recursos - humanos, técnicos, financieros- provenientes de actores externos. En este sentido, el rol de la provincia se limita a establecer necesidades y a hacerlas coincidir con la oferta de cooperación internacional, fortaleciendo áreas de trabajo que no necesariamente se encontraban entre las prioridades locales.

En relación a esto es necesario volver a centrarnos en lo planteado por Fernández de Losada (2009, p.8) acerca de que la nueva visión de la cooperación descentralizada le reconoce un valor añadido que “no radica ya en la transferencia de recursos sino en la especificidad de la relación misma, una relación entre homólogos en la que se produce un refuerzo mutuo” y se comparte una agenda de intereses. Así, esta forma de cooperación es un modo de que las prácticas realizadas respondan a las necesidades reales de las partes implicadas en el proceso de cooperación, “pasando de la visión de proyecto a una visión más rica y compleja de política pública” (Ibíd., p.8). Si analizamos esto, claramente se hace referencia a la cooperación como un trabajo en conjunto de las partes, una relación de refuerzo de los socios cooperantes en la que la visión de la cooperación como proyecto aislado es dejada de lado. Sin embargo, en el caso aquí analizado no se puede afirmar que

la CD presente las características que Fernández de Losada expone. Si bien se plantea que las prácticas de la cooperación deben responder a las necesidades de los habitantes, como pudimos comprobar, en el caso de la provincia de Corrientes la necesidad se adapta a la oferta de cooperación y no se han visto ejemplos en los cuales el refuerzo fuera mutuo; además, contrariamente a lo esperado según lo planteado por los autores que se han expuesto a lo largo de la investigación, la cooperación descentralizada sigue siendo una relación pasiva de una vía que reproduce la lógica de la cooperación tradicional en la que un donante del norte provee de los elementos –económicos, técnicos, financieros, humanos– al beneficiario del sur.

Un elemento que puede resultar determinante del tipo de relación que la provincia mantiene con la cooperación internacional es la falta de especialistas y personal capacitado en cada uno de los Ministerios provinciales. Cuando se consultó a acerca de la existencia de encargados de cooperación en los Ministerios provinciales, la encargada de Relaciones Internacionales de Corrientes nos comentó que “No, a pesar que es un reclamo permanente de esta Dirección, no logramos consolidar un enlace que sea un funcionario de carrera y formado en cada una de las estructuras ministeriales” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5). Además se mencionó que, si bien se tenían en cuenta las necesidades provinciales y las ofertas de los socios al momento de seleccionar a la contraparte cooperante, esto se condicionaba a la respuesta de los ministerios porque “muchas veces o no les interesa, o no cuentan con información o no trabajan con organizaciones Civiles razón por lo que no pueden formular y presentar proyectos” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5). Esta dificultad de los Ministerios para formular proyectos que resulten de especial interés a sus áreas de trabajo particular es un gran condicionamiento. En primer lugar, que las Organizaciones de la Sociedad Civil cumplan un papel tan destacado en la elaboración de propuestas para los Ministerios es una limitación muy grande. La falta de personal capacitado y la falta de interés son dos elementos que, conjugados como se encuentran en este caso, repercuten de un modo muy negativo en la construcción de proyectos de cooperación que puedan resultar integrales a las necesidades provinciales. Si la responsabilidad de la elaboración de propuestas que respondan a los intereses de los diversos Ministerios de la provincia recae

únicamente sobre el Departamento de Cooperación Internacional, las posibilidades de que las relaciones exteriores que se generen respondan a una lógica de política pública que supere la visión de proyecto limitado y aislado de las políticas implementadas, son muy bajas.

Si tomamos en consideración lo establecido por María del Huerto Romero (2010), planteado en el apartado anterior, en relación a las características que debe tener una política de cooperación para que pueda considerarse una política pública, podemos observar que las acciones de cooperación desarrolladas por la provincia de Corrientes no se adaptan a ninguno de los elementos mencionados. La falta de orientaciones estratégicas, sumada a las acciones aisladas y dispersas y a la falta de continuidad de los proyectos son tres características de la cooperación correntina que dejan entrever la dificultad de considerar el accionar provincial en materia de cooperación como una política pública integrada al resto de políticas provinciales. Además, dadas las características de la cooperación de Corrientes, resulta igualmente difícil poder establecer las motivaciones subyacentes del accionar internacional de este gobierno local. La multiplicidad de acciones y la falta de orientaciones estratégicas en el desarrollo de las mismas dificulta el encasillar la cooperación realizada dentro de una única motivación; si bien desde la Dirección de Relaciones Internacionales nos plantearon que “La principal motivación fue obtener fondos para llevar adelante proyectos, actualmente es vincularse, proyectar acciones en común, mejorar las capacidades de los actores locales” (Información disponible en el cuestionario aplicado; Ver Anexo 5). Y si bien se han realizado asistencias técnicas que buscaron fortalecer las capacidades de los actores locales, el tratar de encontrar una motivación subyacente a las acciones provinciales resulta prácticamente imposible sin orientaciones y líneas estratégicas que se mantengan estables. Como se mencionó anteriormente, si las necesidades provinciales dependen de las líneas de trabajo y de las ofertas de cooperación de los socios, estamos ante una relación predominantemente pasiva en la cual todo intento por establecer motivaciones de acción resulta vano.

## 5. CONCLUSIONES

El sistema de cooperación internacional ha manejado una lógica extraña de premios y castigos a lo largo del tiempo. Aquellos Estados que lograban algún tipo de mejora social y económica pasaban de modo automático a engrosar la lista de los denominados Países de Renta Media, quedando fuera de los potenciales receptores de ayuda al desarrollo. Esto enfrentó a estos Estados con un rol diferente en el sistema internacional, el de “nuevos donantes”. Estos nuevos donantes han pretendido ser el ejemplo de lo que los programas de cooperación pueden lograr, no sólo en cuanto a mejora socio-económica de las poblaciones sino en lo que refiere a las capacidades técnicas adquiridas a lo largo del tiempo. Sin embargo, los PRM, lejos de ser un grupo de Estados homogéneos con características similares y avances comparables, son un grupo de naciones absolutamente dispar cuyas características internas los convierten en un conglomerado en el cual se comparan países como China, Brasil, Paraguay y Venezuela.

Esta realidad ha enfrentado a los Países de Renta Media con situaciones que les eran ajenas hasta el momento. Particularmente, en América Latina, el haber sido eliminados de las listas de receptores de ayuda al desarrollo ha significado una reconfiguración de las políticas internas e internacionales. Si bien es necesario destacar que la situación de la mayor parte de los países latinoamericanos ha mejorado sustancialmente en los últimos años, la realidad de desigualdad que se vive al interior de cada uno de los Estados del continente, convierte a la mejora económica –medida a través del Producto Bruto Interno per cápita- en una característica relativa.

La realidad de la República Argentina no es diferente a la enunciada anteriormente. Si bien la situación socio-económica del país ha mejorado sustancialmente en los últimos años, la desigualdad interna continúa siendo una característica que desafía la lógica de aquellos que lo han incluido dentro de los PRM como nuevo donante dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo.

Frente a esta nueva realidad del país ha comenzado a surgir, de modo muy incipiente, un nuevo tipo de relacionamiento que tiene como actores a los gobiernos locales argentinos.

Las acciones de cooperación promovidas desde y por las provincias son un fenómeno relativamente novedoso dentro de la lógica de cooperación que se ha manejado históricamente en el país, siendo aún una realidad aplicable a un número muy escaso de gobiernos locales. Este nuevo tipo de cooperación, la cooperación descentralizada, aparece como una alternativa de relación mucho más directa y acotada a las necesidades de los actores implicados. La cercanía de los gobiernos locales a la realidad de los ciudadanos ha sido una de las características más enunciadas para establecer las “bondades” de la CD, convirtiendo a las provincias en los actores indicados para realizar las gestiones en el ámbito internacional. Además, las relaciones que se establecen entre gobiernos locales por medio de la cooperación descentralizada se han planteado como beneficiosas en sí mismas, destacando la especificidad de la relación en la que estos gobiernos comparten una agenda de intereses, estructuras institucionales semejantes y modos similares de gestionar las políticas.

Los especialistas en el tema han coincidido en tres cuestiones que deben ser destacadas. En primer lugar, el refuerzo que se produzca como consecuencia de la relación debe ser mutuo, es decir, la cooperación debe reportar beneficios (no necesariamente del mismo tipo) a ambas partes; con esto claramente se deja entrever que la lógica tradicional de la cooperación, en la cual sólo una de las partes era la beneficiaria de la relación, debe ser dejado de lado. En segundo lugar, los programas que se generen como consecuencia del proceso de cooperación deben estar en concordancia con las necesidades, políticas y estrategias de las partes, dejando de lado los proyectos implantados desde el exterior que no concuerdan con la realidad local. En tercer lugar, y en estrecha relación con lo anteriormente planteado, los programas de cooperación no deben manejarse como acciones aisladas del resto de políticas implementadas por el gobierno local sino que se debe buscar la interrelación entre el accionar internacional de la provincia y el accionar interno que se realiza. Claramente lo que se busca con estas características de la cooperación descentralizada es superar los problemas que la cooperación internacional ha demostrado a lo largo de los años. Los proyectos puntuales y aislados de las necesidades reales de los ciudadanos, implantados por los grandes donantes y los Organismos Internacionales de

Crédito han provocado la falta de eficacia y eficiencia que tanto se le critica al sistema internacional de cooperación al desarrollo.

El análisis realizado en base a la cooperación realizada por las provincias Argentinas ha arrojado características llamativas acerca del tipo de relacionamiento que estos gobiernos establecen en el ámbito internacional. Sin intenciones de generalizar los resultados, se pueden observar ciertas regularidades en las acciones de cooperación llevadas a cabo.

Como se pudo ver, cada caso presenta particularidades específicas. A modo de resumen podemos mencionar que la provincia de Corrientes ha demostrado que las acciones de cooperación no siguen una lógica preestablecida desde el gobierno. La variedad de programas y proyectos desarrollados en los últimos años poco han tenido que ver con lineamientos estratégicos establecidos desde la provincia demostrando, por el contrario, que las necesidades locales se adaptan y están a la merced de las ofertas de cooperación existentes en el ámbito internacional. De este modo, la elección de los socios y la selección de los programas a desarrollar dependen pura y exclusivamente de la oferta existente en el momento específico en el que la provincia decide embarcarse en acciones internacionales. Lógicamente los aportes de la cooperación descentralizada en casos como el aquí presentado están lejos de compararse a los beneficios que se pregonan de la misma. La falta de una directriz marcada a nivel provincial que determine las temáticas en las cuales se hará hincapié sumada a la ausencia de una motivación clara y definida que guíe el accionar internacional de Corrientes ha derivado en una multiplicidad de acciones inconexas entre sí y, lo más importante, inconexas con las políticas que desarrolla el gobierno al interior de la provincia. Esto ha provocado que las necesidades que buscan cubrirse a través de los proyectos de cooperación realizados sean necesidades impuestas, creadas artificialmente por la oferta internacional y que poco o nada tienen que ver con las necesidades reales de los correntinos. Claramente en este caso se está reproduciendo la lógica de la cooperación tradicional en la cual se promueven programas y proyectos desde el exterior y desde el desconocimiento de la situación particular de la provincia, pero lo más llamativo es que esta situación está siendo propiciada por los propios responsables provinciales, los cuales están generando acciones dispares y aisladas al interior de su territorio.

Por otro lado, la provincia de Buenos Aires ha mostrado características diferentes a las de la provincia de Corrientes. En primer lugar, las acciones de cooperación desarrolladas por el gobierno de Buenos Aires han seguido una clara lógica economicista, marcada por la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional. Quizás resulte difícil establecer si la cooperación de la provincia en este caso está en estrecha relación con todas las políticas desarrolladas al interior de la misma, pero lo que sí se puede determinar es que la inserción internacional del gobierno tiene un objetivo claro y todos los programas y proyectos desarrollados se corresponden con los lineamientos estratégicos establecidos desde el Ministerio del cual depende el área de cooperación. La provincia de Buenos Aires ha marcado los objetivos que persigue con la cooperación y ha quedado absolutamente demostrado que estos objetivos son los que guían el accionar internacional y los que determinan la elección de los socios y los programas y proyectos de los cuales forma parte el gobierno local. A diferencia del caso correntino, Buenos Aires ha establecido motivaciones que llevan a que la provincia se embarque en acciones de cooperación y las necesidades que se buscan cubrir con dichas acciones están determinadas por las características locales. Sin embargo, resulta complejo caracterizar este tipo de cooperación a la luz de los elementos enunciados en un principio. Si bien las necesidades son establecidas desde el gobierno local argentino, no logra observarse una relación de las políticas de cooperación con la totalidad de políticas públicas provinciales. Contrariamente, el área de cooperación depende de una Subsecretaría abocada pura y exclusivamente a cuestiones de índole económica que no posee conocimiento de las acciones internacionales de otras áreas provinciales con lo cual, las necesidades y motivaciones quedan limitadas a los intereses particulares del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología.

Sin embargo, el modo en el cual la provincia de Buenos Aires comienza a acercarse a la cooperación internacional no parece tan desacertado. Más allá de la falta de coordinación entre Ministerios y del desconocimiento existente acerca de las acciones desarrolladas por éstos, todos los programas y proyectos de los cuales ha formado parte la provincia mantienen una lógica y una coherencia acorde a las motivaciones y objetivos establecidos por el área de cooperación en particular, haciendo frente a una de las críticas más grandes que ha enfrentado el sistema de cooperación internacional al cual ya se ha hecho referencia.

Analizando los dos casos en conjunto es necesario hacer mención a que las acciones desarrolladas por las provincias, en su mayoría, se condicen con el concepto de cooperación descentralizada utilizado en este trabajo, el cual se basaba en una relación generada entre unidades políticas similares, es decir, entre gobiernos locales. Si bien en ambos casos se han podido observar programas realizados en conjunto con Estados Nacionales o con Organismos Internacionales, la mayoría de las acciones de cooperación se han realizado teniendo a otro gobierno local como contraparte sin la utilización de intermediarios. De este modo, si bien encontramos dificultades en el modo en el cual estos gobiernos se han acercado a la cooperación, se ha logrado que las relaciones posean un carácter horizontal.

Analizando más en profundidad los dos casos, en ambas ocasiones pareciera como si el Ministerio del cual dependiera el área de cooperación determinara en gran medida las acciones desarrolladas por la provincia en materia internacional. Buenos Aires, dependiente del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología, ha marcado la pauta de su cooperación basada en una lógica fuertemente economicista, teniendo a la mejora productiva y a la atracción de inversiones como dos de los objetivos prioritarios de las acciones internacionales. Corrientes, dependiente del Ministerio Secretaría de la Gobernación, ha caracterizado sus acciones por poseer una multiplicidad de socios y de temáticas abordadas, pretendiendo hacer más general el acercamiento de la provincia a la cooperación internacional. La diferencia principal ha sido que, mientras Buenos Aires en su accionar ha limitado los programas a cuestiones ligadas al ámbito económico, ha logrado mantener una coherencia entre las políticas internas y las acciones de cooperación mientras que Corrientes, ampliando el espectro de programas realizados, ha olvidado establecer un lineamiento de acciones basado en estrategias provinciales, creando necesidades internas en base a la oferta de cooperación internacional.

Igualmente no debemos pasar por alto el hecho de que, aunque cada provincia ha establecido acciones diferentes, en ambos casos la lógica de obtención de recursos es la que caracteriza a la cooperación. Ya sea que nos refiramos a recursos económicos como a recursos de otro tipo, el acercamiento de estas dos provincias al ámbito internacional ha buscado atraer inversiones, técnicos, capacitación y formación para la realización de proyectos y políticas puntuales. El hecho de que el financiamiento que poseen las áreas de

cooperación de estas dos provincias esté ajustado a los presupuestos ministeriales limita en gran medida la elaboración de programas basados en objetivos diferentes a la atracción de recursos. Como se mencionó anteriormente, el proceso descentralizador argentino enfrentó a las provincias con nuevas responsabilidades que no se complementaron con un aumento de los recursos económicos, técnicos y administrativos que permitieran hacer frente a las nuevas tareas. El sistema de coparticipación federal, al cual se hizo referencia, no se ha modificado sin embargo los gobiernos locales continúan asumiendo responsabilidades emanadas, ahora, del ámbito internacional. Siguiendo lo planteado por Godinez (2004), la carencia endémica de fondos para desempeñar las funciones asignadas por los gobiernos centrales, la marcada tendencia a la centralización fiscal y la alta dependencia financiera de los gobiernos locales para con el gobierno nacional, continúan siendo características de la realidad de los gobiernos locales argentinos y que quizás permiten explicar esta lógica de acercamiento al ámbito internacional que han experimentado ambas provincias.

Una de las características que ha podido observarse del proceso de internacionalización de los gobiernos locales argentinos ha sido su fuerte orientación hacia la búsqueda de asistencia técnica en el ámbito internacional. Si recordamos, siguiendo a Cao (2003), el escenario de descentralización en la Argentina alrededor del cual se realizaron las transferencias no contempló la instalación de la problemática del fortalecimiento organizacional ni las características particulares de cada administración provincial, dejando al descubierto la incapacidad provincial de gestionar la “mayor cercanía” producida. Esta realidad ha influido decisivamente en la inserción internacional de estas dos provincias en las cuales el fortalecimiento del aspecto institucional se ha presentado como un objetivo prioritario de las acciones de cooperación, buscando que las buenas prácticas de otros Estados ayuden a mejorar la situación local.

Otra de las características destacadas de los procesos de cooperación de los cuales han formado parte la provincia de Buenos Aires y la de Corrientes es su independencia de las acciones nacionales. Si bien las acciones de cooperación propiciadas por el gobierno nacional no se han analizado en la presente investigación, el accionar internacional del país ha estado fuertemente orientado al ámbito regional. Los procesos de integración latinoamericanos han sido parte del discurso y las políticas nacionales de la última década,

sin embargo ninguna de las provincias analizadas ha demostrado tendencias en este sentido. Los socios cooperantes son, en su mayoría, del ámbito europeo, no existiendo ningún tipo de relación con gobiernos locales de América Latina. Esta característica refuerza lo expuesto anteriormente en relación a que la búsqueda de recursos es una de las motivaciones más fuertes del accionar internacional de los gobiernos locales estudiados. Los países latinoamericanos presentan realidades muy similares a la argentina con lo que las relaciones que podrían generarse se establecerían desde una situación de mayor igualdad que la lograda con los gobiernos europeos; una relación en la que, efectivamente, podría realizarse el refuerzo mutuo que plantea Fernández de Losada pero que, sin embargo, no es considerado por los gobiernos argentinos. Quizás el más llamativo sea el caso de Corrientes, provincia que limita con Paraguay, Brasil y Uruguay y que, sin embargo, no ha realizado acciones significativas en materia de cooperación con las naciones vecinas. Otro detalle es que las políticas de integración no destacan entre las acciones realizadas por la provincia, dejando claramente a la región latinoamericana en un segundo plano en el ámbito internacional.

Si tomamos como punto de referencia lo establecido por María del Huerto Romero (2010), resulta extremadamente difícil el poder establecer, en ambos casos, si las acciones de cooperación son manejadas como políticas complementarias al resto de políticas públicas provinciales. En el caso de Corrientes, las acciones de cooperación son múltiples y diversas, abarcando áreas tan disímiles como cultura, fortalecimiento institucional, cuestiones relacionadas con la mujer y medio ambiente. Buenos Aires, por el contrario, ha enfocado el accionar internacional en una única área específica relacionada con el ámbito económico. Desde esta perspectiva y tomando en consideración únicamente esto, podríamos decir que el modo en el cual Corrientes se acerca a la cooperación es el más apropiado para considerar estas acciones parte de las políticas desarrolladas por el gobierno local, abarcando diversidad de temáticas tal y como sucede al interior de la provincia. Sin embargo, como ya pudimos analizar, la diversidad de temas tratados por este gobierno no responde a ninguna lógica de acción determinada por la provincia sino que los programas y los temas se adaptan a la oferta internacional. Teniendo en cuenta el panorama completo, el modo en el cual Corrientes maneja las acciones de cooperación difícilmente nos permita

concluir que son políticas integradas al resto de políticas públicas desarrolladas por la provincia. Sin embargo, si tomamos el panorama completo de Buenos Aires tenemos una realidad opuesta a la correntina: una provincia que, basando sus acciones de cooperación en una única área temática, ha logrado relacionar las políticas internas con las políticas de cooperación. La dificultad en el caso de Buenos Aires radica en la falta de información relativa a las acciones de cooperación realizadas por el resto de Ministerios provinciales. Si bien esta característica es común a ambas provincias, en el caso de Buenos Aires resulta de mayor importancia dada la estrecha relación que se ha demostrado entre la cooperación y los programas públicos provinciales desarrollados desde el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología. El desconocimiento existente desde la Dirección de Inversiones y Cooperación Internacional respecto de las acciones internacionales del resto de dependencias provinciales es un fuerte impedimento para el análisis del panorama general de cooperación en este caso en particular. Igualmente, es necesario destacar que la existencia de motivaciones y líneas de acción estratégicas, establecidas desde el Ministerio, ha resultado en gestiones de cooperación internacional que responden a las necesidades puntuales de Buenos Aires en el ámbito económico-productivo.

Cuando se hizo referencia a las características de la cooperación descentralizada se remarcó un elemento como fundamental; la existencia de una agenda de intereses compartida y el refuerzo mutuo que se generaba como consecuencia de la relación. Sin embargo, al analizar los casos argentinos, si bien en el caso de Corrientes es un poco más destacado, ambas provincias han demostrado ser actores pasivos en el sistema de cooperación internacional. El nuevo rol de la Argentina en el sistema de cooperación no ha sido interiorizado por estos gobiernos locales que continúan cumpliendo el papel de meros receptores de cooperación. La falta de acciones realizadas desde los gobiernos argentinos hacia gobiernos locales de otros países es clara en ambos casos, reforzando la lógica existente hasta el momento en la cooperación internacional tradicional. Las razones de esto no se identifican fácilmente aunque quizás se relacione con la novedad que significa para las provincias argentinas la cooperación internacional, sumada a la falta de recursos económicos y técnicos que permitan afrontar este nuevo rol. La poca antigüedad de las áreas de cooperación demuestra claramente que estamos frente a un panorama desconocido para los gobiernos locales,

frente a una realidad que no había formado parte de la cotidianidad provincial hasta el momento y a la cual continúan adaptándose.

Partiendo de la base de esta investigación, y con el fin de profundizar en el accionar en materia de cooperación de las provincias Argentinas, resultaría interesante extender el estudio de caso a la totalidad de gobiernos locales de la República. Si bien es cierto que la gran mayoría de provincias no han tenido ningún tipo de acercamiento al ámbito de la cooperación internacional, sería relevante determinar el por qué de esa decisión. Una profundización de la investigación tendría una doble utilidad. Por un lado, se analizaría de un modo más amplio la realidad de la cooperación en aquellos gobiernos que han mostrado tener actividad en el área, con el fin de obtener un panorama más acertado de las motivaciones, líneas de acción, temáticas y socios con los cuales se relacionan y poder, de ese modo, realizar recomendaciones institucionales. Por otro lado, el indagar en las motivaciones (o en la falta de ellas) que llevan a que la mayor parte de los gobiernos locales no hayan incursionado en la cooperación permitiría, a la luz de las experiencias del resto de provincias, asesorar en la toma de decisiones y en el establecimiento de estrategias y lineamientos de acción en el ámbito internacional. La profundización y ampliación de la investigación permitiría, a su vez, determinar si en los gobiernos locales de la República Argentina las acciones de cooperación internacional son manejadas como una política pública integrada al resto de las políticas locales, estableciendo relaciones que permitan estipular en qué casos esto sucede y analizando las razones que llevan –o no- a esa integralidad de políticas.

Sin haber realizado un amplio análisis queda igualmente claro que la realidad de la cooperación descentralizada es dispar al interior del país y que resulta sumamente dificultoso lograr “encasillar” –aunque no se pretendía- las acciones internacionales de estos dos gobiernos locales dentro de las teorías utilizadas a lo largo de la investigación. Los casos analizados demostraron poseer lógicas de acción diferentes, tanto entre ellos como en relación a lo que normativamente se establece que debería ser la cooperación descentralizada. Sin embargo, cada provincia posee características que pueden ser tomadas como ejemplo si se pretende que la cooperación sea una realidad en el resto de gobiernos locales del país.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Arenal, C. del. (1990). *Introducción a las Relaciones Internacionales (3º ed.)*. Madrid: Tecnos.
- Balcázar Nava, P.; González, I.; López-Fuentes, A.; Gurrola Peña, M. y Moysén Chimal, A. (2005). *Investigación cualitativa*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Banco Mundial (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- Barbé, E. (2007) *Relaciones Internacionales (3º ed.)*. Madrid: Tecnos.
- Beck, U. (2008). *¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Blutman, G. (1999). “Modelos políticos de descentralización municipal” en *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad serie de Investigaciones en Administración Pública*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Boisier, S. (1991). La descentralización: un tema confuso y difuso. En Nolhen, D. (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática. Europa y América del Sur*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Cao, H. (2003). *El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales*. En Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.
- Carbajales, J., 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. (Coord.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Pp. 47-82. Buenos Aires: PNUD.

- Coronel, A. (2006). Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada N° 1. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Dirección General VIII (1992). *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*. Bruselas: Comisión Europea.
- Enríquez, A. y Ortega M. (2007). *Cooperación Descentralizada; del Asistencialismo a la visión de socios*. En II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Guatemala, Documento Base.
- Fernández de Losada, A. (2009). Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París. En Fernández de Losada, A.; Godínez, V. y Rimez, M. (Coord.) *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local. Colección de Estudios de Investigación Número 7*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 7-14.
- Godínez, V. (2004). Economía política de la cooperación descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina. En Romero M. y Godínez V. (ed.) *Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Godínez, V. y Rimez, M. (2009). Los retos de las políticas de cooperación descentralizada pública en el contexto de la Agenda de París. En Fernández de Losada, A.; Godínez, V. y Rimez, M. (Coord.) *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local. Colección de Estudios de Investigación Número 7*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 15-36.
- Innerarity, D. (2009). Gobernar los nuevos espacios: entre lo local y lo global. *Documentos CIDOB. Dinámicas Interculturales, N° 13*. 65-82.

- Keinert, M y Silva de Castro, C. (1996). Globalización, Estado nacional e instancias locales de poder en América Latina. *Nueva Sociedad N° 142*. Pp. 96-107
- Keohane R.O. y Nye J. S. (1971). Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. *International Organization*, Vol. 25, N°3.721-748.
- Keohane R.O. y Nye J. S. (1977). *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: GEL.
- Khondker, H. (1994) *Globalization Theory: A Critical Analysis*. Department of Sociology Working Paper, National University of Singapore.
- Malé, J. (2009). La Cooperación Descentralizada: un nuevo paradigma de cooperación horizontal entre sociedades y territorios. En Fernández de Losada, A.; Godínez, V. y Rimez, M. (Coord.) *De Valparaíso a México: la Agenda de París vista desde lo local. Colección de Estudios de Investigación Número 7*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. 49-100.
- Nurkse, R. (1955). *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*. México: FCE.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*. París: OCDE.
- Robertson, R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage
- Rodríguez López, G.; Gil Flores, J. y García Jiménez, E. (1999). *Metodología de la Investigación Cualitativa*. Archidona, Málaga: Aljibe.
- Romero, M. (2010). Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada N° 5. Observatorio de Cooperación Descentralizada*

*Unión Europea-América Latina.* Barcelona: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

- Ruiz Olabuénaga, J. (2007). *Metodología de la Investigación Cualitativa.* Bilbao: Universidad de Deusto.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos.* Madrid: Morata.
- Unceta, K. e Yoldi, P. (2000). La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica. *Cooperación Pública Vasca. Manuales de formación N° 1.* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Vilas, C. (2003). *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990.* Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- 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. (Coord.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal.* Pp. 19-46. Buenos Aires: PNUD.

## 7. ANEXOS

### *Anexo I*

#### **Constitución de la Nación Argentina**

**Art. 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. 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.

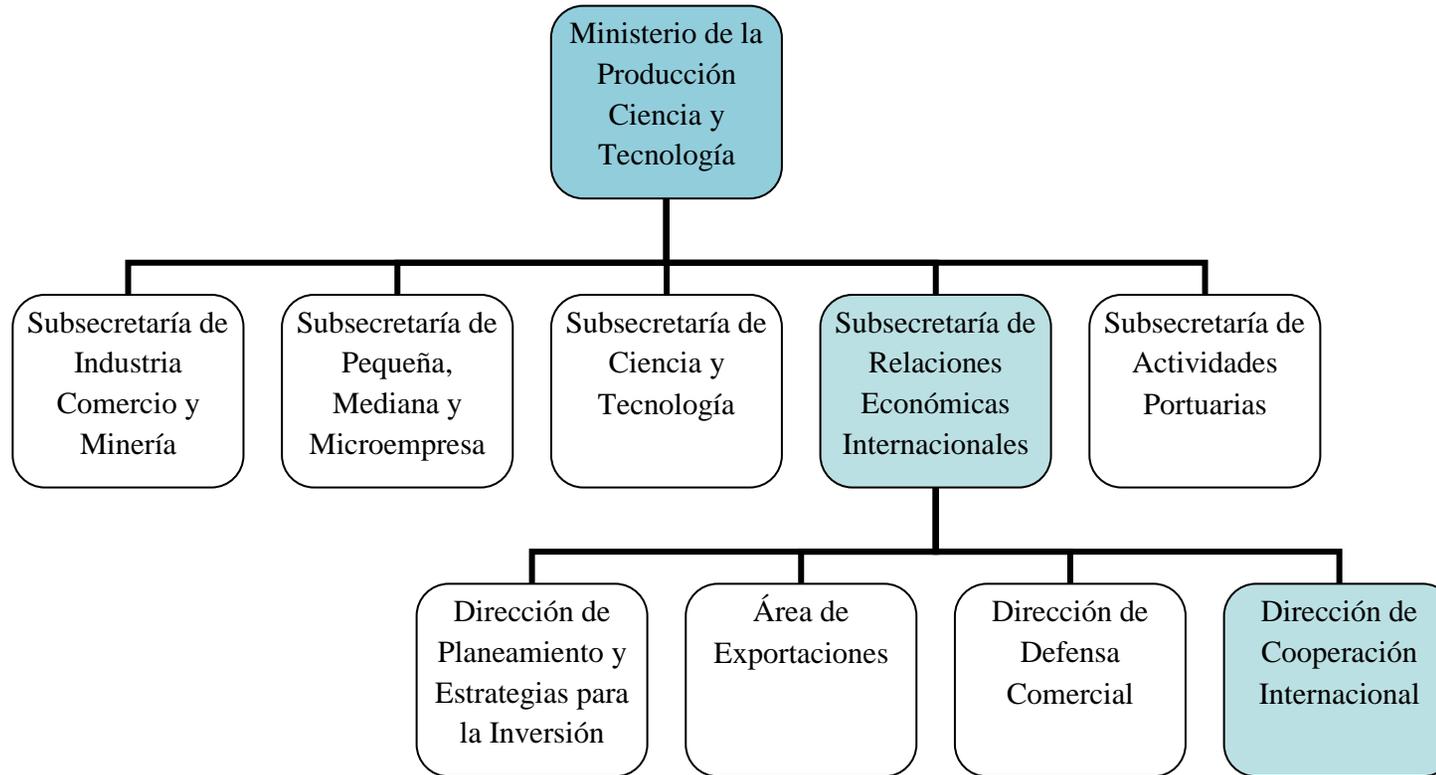
**Art. 125.-** Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

**Art. 126.-** Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un

peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Anexo 2

Organigrama Institucional Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración Propia en base a los datos recogidos del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires

### Anexo 3

#### Cuestionario Provincia de Buenos Aires

En el marco del Trabajo final del Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales que me encuentro realizando en la Universidad de Salamanca, pretendo abordar la temática de las acciones de cooperación internacional desarrolladas por las Provincias argentinas. Por ello, solicito su colaboración a fin de disponer de una información más ajustada a la realidad. Le ruego que responda las siguientes preguntas con la mayor extensión y objetividad posibles. Le agradezco su colaboración garantizando, si así lo desea, total anonimato de la fuente de información. *Escriba, por favor, su respuesta encima de las líneas destinadas al efecto, o dentro de las cuadrículas en el caso de respuestas más largas.*

#### 1. Organización

##### *I. ¿Existe una entidad administrativa principal encargada de las acciones de cooperación o está repartida entre unidades administrativas distintas?*

Una sola, llamada Dirección Provincial de Inversiones y Cooperación Internacional, en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

Varias, la principal es \_\_\_\_\_

Otras importantes son \_\_\_\_\_

##### *II. ¿En qué año fue creada la principal unidad administrativa de cooperación?*

2007

##### *III. ¿Cómo está organizada la principal unidad administrativa de cooperación de la Provincia?*

###### **A. ¿De quién depende?**

Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia

Secretaría de \_\_\_\_\_ de la Provincia

Ministerio de \_\_\_\_\_ de la Nación

###### **B. Caso de que la haya, detalle por favor la relación del área de cooperación de la Provincia con la Nación Argentina**

--

**Contactos fluidos, consultas varias, colaboración mutua, presentación de proyectos y propuestas ante Nación (Cancillería)**

***IV. ¿De qué recursos dispone?***

Personales cuatro (Número aproximado de empleados)

Económicos No específico para el área (Presupuesto anual)

***V. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiación del área de cooperación de la Provincia?***

**Provinciales**

***VI. Las acciones de cooperación desarrolladas, ¿poseen autonomía o deben ajustarse a las acciones generales del Ministerio/Secretaría del cual depende el área?***

**Está en relación con las misiones y funciones del Ministerio. Se trabaja coordinando acciones de cooperación de todos los ministerios y organismos de la Provincia.**

***VII. ¿Cuáles son los principios de acción establecidos por el Ministerio/Secretaría?***

**Información y difusión de oportunidades de cooperación. Búsqueda de financiación internacional para proyectos. Búsqueda de socios para proyectos; formulación y ejecución de proyectos; negociación, formulación y gestión de convenios internacionales; capacitación en temas de cooperación.**

***VIII. ¿Existen encargados de cooperación en cada uno de los Ministerios Provinciales?***

**A. Sí, ¿en cuáles?**

**No, hay algunas personas que actúan como referentes, pero de manera informal y no articulada.**

- **¿Cómo se relaciona el área principal de cooperación de la Provincia con los Ministerios que poseen encargados de cooperación?**

-----

**B. No**

- **¿Cómo se relaciona el área principal de cooperación de la Provincia con los Ministerios que no poseen encargados de cooperación?**

**Difundiendo información, colaborando en la estructuración de proyectos específicos de cada área, asesorando en la ejecución de proyectos y en la búsqueda de socios internacionales.**

***IX. ¿Cómo es la relación del área principal de cooperación con los Municipios de la Provincia?***

**Ídem anterior, a lo que se suman actividades de capacitación en formulación de proyectos y otros temas de cooperación. Los municipios poseen autonomía para suscribir acuerdos internacionales respecto de la Provincia.**

## 2. Acciones de cooperación

*1. Enumere los principales programas de cooperación de los últimos cinco años mencionando qué Ministerio/Secretaría fue el encargado de la implementación de los programas en cada caso*

1. FOSEL (Formazione per lo Sviluppo Economico Locale): [www.fosel.org](http://www.fosel.org)

2. Tres Programas UR-BAL:

-EU-LA-WIN (Unión Europea y América Latina para Políticas Integradas de Bienestar) - Región Emilia-Romagna, Italia:

[http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/ficha\\_EULAWINv1.pdf](http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/ficha_EULAWINv1.pdf)

-“La Basura Sirve”- Arezzo, Italia:

[http://www.urb-al3.eu/index.php/proyectos/vistadetalle/id\\_proyecto/15](http://www.urb-al3.eu/index.php/proyectos/vistadetalle/id_proyecto/15)

-PACEF (Pacto para la Capacitación y el Empleo Femenino) - Sicilia, Italia:

<http://www.pacef.eu/html/pacef.aspx>

3. Polos de competitividad (en la Provincia de Buenos Aires, sobre la experiencia de la región francesa Rhône-Alpes):

<http://www.infobae.com/notas/543150-Crear-an-polos-de-competitividad-en-la-provincia-de-Buenos-Aires.html>

- ¿Los programas continúan vigentes?

Los 3 Programas UR-BAL están finalizando.

*II. Mencione, por favor, los principales socios de la Provincia en materia de cooperación, destacando su rango institucional (Ejemplo: la Nación de Paraguay, el departamento boliviano de Pando, el municipio español de Salamanca) y explicando las áreas de interés comunes en las cuales basan su relación*

Los principales socios son las regiones, a nivel provincial y municipal, nombradas en la respuesta anterior.

*III. Las acciones de cooperación se realizan, en su mayoría, con (por favor, resaltar con negrita la opción que corresponda):*

- a. Estados
- b. Organizaciones Internacionales**
- c. Gobiernos Locales (provincias o municipios) de otros países**
- d. De modo equilibrado con Estados, Organizaciones Internacionales y Gobiernos locales

*IV. Explique, en varias líneas, los criterios que se emplean para la selección de la contraparte cooperante*

Están determinados en principio por los temas de política estratégica de la Provincia; la especificidad de los temas a desarrollar; las características del vínculo con la contraparte (conocimiento, acciones conjuntas desarrolladas previamente) las

**características de la demanda.**

***V. ¿Cuáles son las principales áreas temáticas en las que se enfoca la Provincia en materia de cooperación?***

**Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente; Colaboración Público-Privada; Desarrollo Local; Fomento de Negocios Internacionales; Fortalecimiento Institucional.**

**- ¿Cómo se determinan esas temáticas?**

**De acuerdo a prioridades estratégicas fijadas desde la Provincia y el Ministerio.**

**- ¿Cuál es el rol de los municipios de la Provincia en la determinación de las áreas temáticas?**

**Se toman en cuenta las necesidades de desarrollo local y regional, expresadas por los Municipios en diferentes ámbitos.**

***VI. ¿Las acciones de cooperación buscan complementar las políticas públicas implementadas por la provincia o se maneja una lógica independiente en el área?***

**Buscan complementar las políticas públicas implementadas por la Provincia, en**

primera instancia

***VII. ¿Cuáles son los principios generales establecidos a nivel Ministerial que deben ser seguidos por el área de cooperación?***

(Ver Misiones y Funciones del Ministerio, en la Web Oficial: [www.mp.gba.gov.ar](http://www.mp.gba.gov.ar))

***VIII. ¿La Provincia promueve o ha promovido acciones de cooperación a través de ONG's u organizaciones del tercer sector?***

SÍ.

***IX. ¿Existen o han existido proyectos provinciales financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional? Mencionar alguno y los socios cooperantes de los cuales provenían esos recursos***

En referencia a este punto no podemos especificar, porque el Ministerio no se encuentra desarrollando proyectos. Quienes desarrollan algunos proyectos sobre los cuales tenemos alguna referencia son otros ministerios. Ej. Ministerio de Trabajo.

Proyecto:

Financiado por:

Socio cooperante:

Ministerio/Secretaría encargado de la ejecución:

Año de comienzo/año de finalización:

Presupuesto aproximado:

El proyecto, ¿Continúa vigente?:

***X. ¿Cuáles son las principales motivaciones de la Provincia para llevar a cabo acciones de cooperación?***

**Enriquecer políticas públicas principalmente a través de experiencias exitosas; posicionar a la Provincia en el mundo, fortaleciéndola.**

***XI. ¿Cuáles son los puntos fuertes y cuáles los puntos a mejorar de la agencia?***

Puntos fuertes: **Tradición de cooperación de la Provincia, la cual posee vínculos con numerosas regiones y ciudades del Mundo; numerosas experiencias interesantes de gestión pública; actores del sector público capacitados para la gestión.**

Puntos débiles: **El área es relativamente pequeña respecto del tamaño de la Provincia y de sus necesidades.**

***XII. ¿Dispone la Provincia de alguna página de Internet en la cual se describan las principales acciones de cooperación internacional? Por favor, resaltar en negrita la opción que corresponda.***

- **SÍ** (por favor mencionar la dirección o direcciones de la misma)

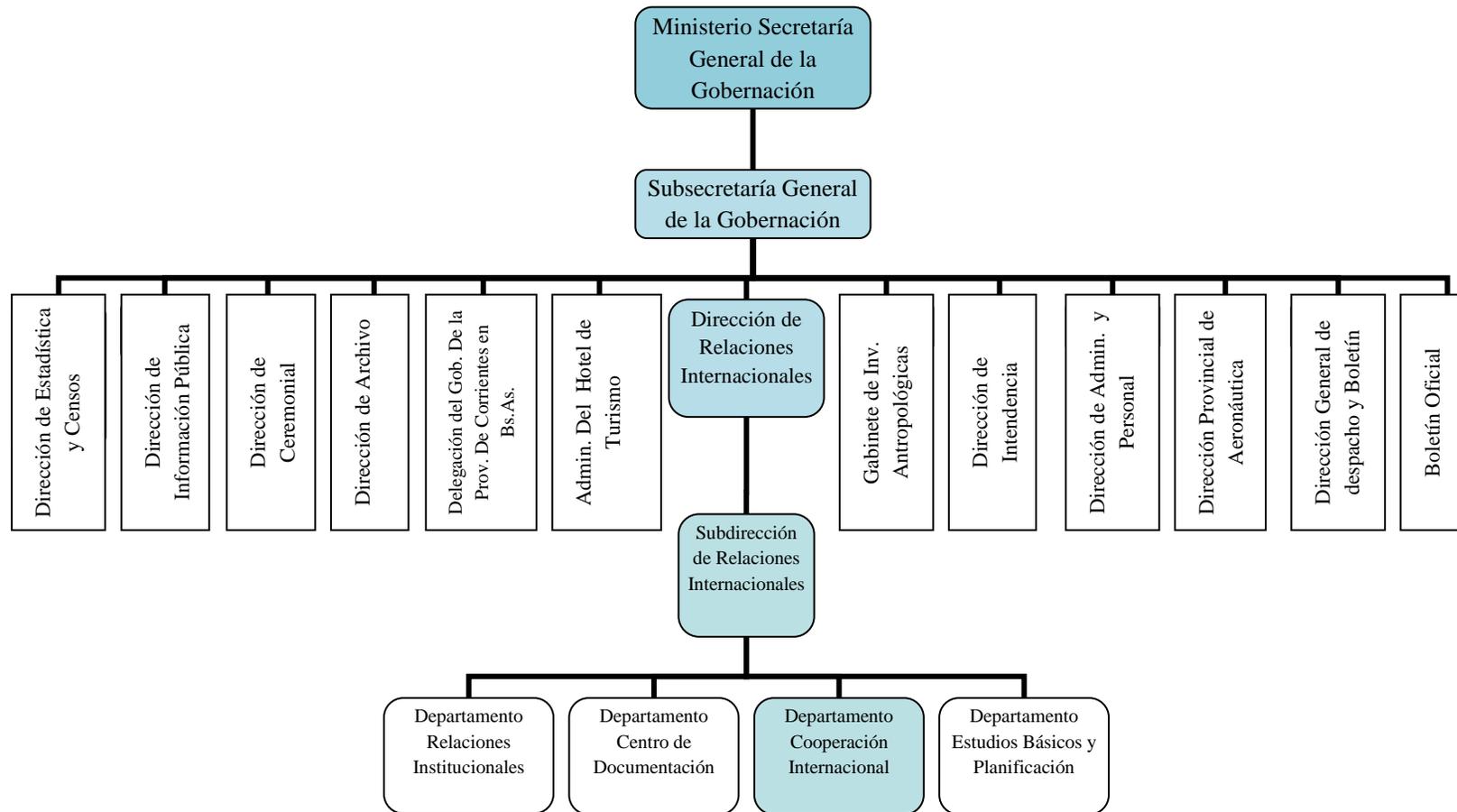
<http://www.mp.gba.gov.ar/srei/index.php>

**-Sólo se publican los lineamientos que sustentan las acciones de cooperación, además de las oportunidades de cooperación, Convenios, y noticias de interés.**

- No

Anexo 4

Organigrama Institucional Provincia de Corrientes



Fuente: elaboración propia en base a los datos proporcionados por la Oficina de Relaciones Internacionales de la Provincia de Corrientes

## Anexo 5

### Cuestionario Provincia de Corrientes

En el marco del Trabajo final del Máster en Servicios Públicos y Políticas Sociales que me encuentro realizando en la Universidad de Salamanca, pretendo abordar la temática de las acciones de cooperación internacional desarrolladas por las Provincias argentinas. Por ello, solicito su colaboración a fin de disponer de una información más ajustada a la realidad. Le ruego que responda las siguientes preguntas con la mayor extensión y objetividad posibles. Le agradezco su colaboración garantizando, si así lo desea, total anonimato de la fuente de información. *Escriba, por favor, su respuesta encima de las líneas destinadas al efecto, o dentro de las cuadrículas en el caso de respuestas más largas.*

## 2. Organización

**X. ¿Existe una entidad administrativa principal encargada de las acciones de cooperación o está repartida entre unidades administrativas distintas?**

Una sola, llamada

Varias, la principal es Dirección de Relaciones Internacionales

Otras importantes son \_\_\_\_\_

**XI. ¿En qué año fue creada la principal unidad administrativa de cooperación?**

2005

**XII. ¿Cómo está organizada la principal unidad administrativa de cooperación de la Provincia?**

**C. ¿De quién depende?**

Ministerio de SECRETARIA GENERAL DE LA GOBERNACION de la Provincia  
Secretaría de \_\_\_\_\_ de la Provincia  
Ministerio de \_\_\_\_\_ de la Nación

**D. Caso de que la haya, detalle por favor la relación del área de cooperación de la Provincia con la Nación Argentina**

La relación es a través DGCIN Dirección general de Cooperación de la Cancillería Argentina

**XIII. ¿De qué recursos dispone?**

Personales	3	(Número aproximado de empleados)
Económicos	Desconozco	(Presupuesto anual)

**XIV. ¿Cuáles son las principales fuentes de financiación del área de cooperación de la Provincia?**

La principal fuente es la provincia , algunas acciones de capacitación se realizan con fondos del CFI Consejo Federal de Inversiones

**XV. Las acciones de cooperación desarrolladas, ¿poseen autonomía o deben ajustarse a las acciones generales del Ministerio/Secretaría del cual depende el área?**

Posee Autonomia

**XVI. ¿Cuáles son los principios de acción establecidos por el Ministerio/Secretaría?**

Fortalecimiento de las estructuras gubernamentales, capacitación de Recursos Humanos, Mejoramiento de los planes estratégicos de las diferentes areas de gobierno

**XVII. ¿Existen encargados de cooperación en cada uno de los Ministerios Provinciales?**

**C. Sí, ¿en cuáles?**

No a pesar que es un reclamo permanente de esta Direccion, no logramos consolidar un enlace que sea un funcionario de carrera y formado en cada una de las estructuras ministeriales

**- ¿Cómo se relaciona el área principal de cooperación de la Provincia con los Ministerios que poseen encargados de cooperación?**

Por mail y de manera telefónica para la difusion de oportunidades de cooperación y personalmente con los funcionarios jerarquicos ante la identificación de una instancia de aplicacion

**D. No**

- **¿Cómo se relaciona el área principal de cooperación de la Provincia con los Ministerios que no poseen encargados de cooperación?**

Por mail , por facebook

***XVIII. ¿Cómo es la relación del área principal de cooperación con los Municipios de la Provincia?***

Por mail, facebook y telefonicamente

#### 4. Acciones de cooperación

**XIII. Enumere los principales programas de cooperación de los últimos cinco años mencionando qué Ministerio/Secretaría fue el encargado de la implementación de los programas en cada caso**

Las acciones de cooperación fueron principalmente las vinculadas con Cultura donde no solo formulamos los proyectos , hicimos seguimientos, negociamos con los municipios ( Proyecto AECID, LA ROCHELLE, TULLE, Evry, Dordogne)

- ¿Los programas continúan vigentes?

La vigencia en cuanto a recursos no pero los productos derivados de las Asistencias si.

**XIV. Mencione, por favor, los principales socios de la Provincia en materia de cooperación, destacando su rango institucional (Ejemplo: la Nación de Paraguay, el departamento boliviano de Pando, el municipio español de Salamanca) y explicando las áreas de interés comunes en las cuales basan su relación**

España ( Nación ) Area Cultura ( Asistencia Financiera y técnica) y Asistencia técnica en Salud y Mujer.

Francia. Municipios La Rochelle ( Cultura)

Japon ( Nación ) Voluntarios Seniors en diferentes Areas.

**XV. Las acciones de cooperación se realizan, en su mayoría, con (por favor, resaltar con negrita la opción que corresponda):**

e. **Estados**

f. Organizaciones Internacionales

**g. Gobiernos Locales (provincias o municipios) de otros países**

- h. De modo equilibrado con Estados, Organizaciones Internacionales y Gobiernos locales

***XVI. Explique, en varias líneas, los criterios que se emplean para la selección de la contraparte cooperante***

Las necesidades e interés de las diferentes areas de gobierno, y las ofretas que las contrapartes realizan, Sin embargo esto se condiciona a la respuesta de los ministerios porque muchas veces o no les interesa , o no cuentan con informacion o no trabajan con organizaciones Civiles razón por las que no pueden formular y presentar proyectos.

***XVII. ¿Cuáles son las principales áreas temáticas en las que se enfoca la Provincia en materia de cooperación?***

Cultura, Mujer,

- **¿Cómo se determinan esas temáticas?**

- **¿Cuál es el rol de los municipios de la Provincia en la determinación de las áreas temáticas?**

Los municipios marcan sobre todo el perfil territorial , que los vincula con los proyectos de Cooperacion ( Municipios con fuertes componentes culturales, Turisticos, productivos-)

***XVIII. ¿Las acciones de cooperación buscan complementar las políticas públicas implementadas por la provincia o se maneja una lógica independiente en el área?***

Es un mix de ambas porque depende también de la línea que siguen los donantes , entonces si advertimos una fuerte tendencia hacia el cuidado del medio ambiente profundizamos el trabajo en este sentido.

***XIX. ¿Cuáles son los principios generales establecidos a nivel Ministerial que deben ser seguidos por el área de cooperación?***

Integracion de la provincia, sus actores y sectores con sustentabilidad.

***XX. ¿La Provincia promueve o ha promovido acciones de cooperación a través de ONG's u organizaciones del tercer sector?***

Desde el año 2006 trabajamos en una línea fuerte de vinculación y capacitación con la ONGs de Corrientes , desarrollando periodicamente encuentros para difundir los beneficios de las CI , la necesidad de capacitarse en formulación de proyectos y formar redes entre las diferentes ONGs.

***XXI. ¿Existen o han existido proyectos provinciales financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional? Mencionar alguno y los socios cooperantes de los cuales provenían esos recursos***

El desarrollo del Turismo Cultural en las misiones jesuíticas guaraníes de la provincia de Corrientes”.

Financiado por: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A.E.C.I.D.).

Socio cooperante: Fundación Naturaleza para el Futuro (FU.NA.FU.)

Ministerio/Secretaría encargado de la ejecución: Subsecretaría de Turismo, Dirección de Relaciones Internacionales, Municipios de La Cruz y San Carlos.

Año de comienzo/año de finalización: 2009 / 2012.-

Presupuesto aproximado: Euros 40.000.-

El proyecto, ¿Continúa vigente?: No . De la asistencia quedaron el Centro de Interpretación de La Cruz y el Museo Jesuítico de San Carlos

Proyecto: Digitalización de archivos del botánico y biólogo Amado Bonpland, en una plataforma digital común franco-argentina; disponible para la comunidad científica francesa, argentina e internacional (Presentado a la Convocatoria a proyectos 2011-2012 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos en apoyo a la Cooperación Descentralizada Francia – Argentina).

Financiado por: Universidad de La Rochelle (Francia) - Instituto de Cultura de Corrientes.

Socio cooperante: Instituto de Cultura de Corrientes. Archivo General de la Provincia de Corrientes.

Ministerio/Secretaría encargado de la ejecución: Instituto de Cultura de Corrientes, Archivo General de la Provincia.

Año de comienzo/año de finalización: Abril - Julio 2012.

Presupuesto aproximado: \$ 8000,00.-

El proyecto, ¿Continúa vigente?: Sí.

Jornada de Introducción a la Gestión en Salud Pública de la provincia de Corrientes”. Capacitación sobre gestión de calidad en salud pública, planificación estratégica, mediación, proceso de negociación.

Financiado por: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A.E.C.I.D.).

Socio cooperante: Ministerio de Salud Pública – Subsecretaría Ejecutiva de Salud Pública.

Ministerio/Secretaría encargado de la ejecución: Ministerio de Salud Pública – Subsecretaría Ejecutiva de Salud Pública.

Año de comienzo/año de finalización: 08 de agosto al 12 de agosto de 2011.

Presupuesto aproximado: Euros 3.800.-

El proyecto, ¿Continúa vigente?: No

Fronteras, lugar de encuentro” - Capacitación para el diseño de un Plan Director de gestión transfronteriza y conformación de una Red integrada por las ciudades de Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí.

Financiado por: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A.E.C.I.D.).

Socio cooperante: Municipalidad de Monte Caseros.

Ministerio/Secretaría encargado de la ejecución: Municipalidad de Monte Caseros.

Año de comienzo/año de finalización: 05 al 10 de diciembre de 2011.

Presupuesto aproximado: Euros 4.700 .-

El proyecto, ¿Continúa vigente?: No Sin embargo lo aprendido en las Jornadas colaboro con el Programa de desarrollo Fronterizo llevado adelante por el Municipio de Monte

Caseros.

***XXII. ¿Cuáles son las principales motivaciones de la Provincia para llevar a cabo acciones de cooperación?***

La principal motivación fue obtener fondos para llevar adelante proyectos, actualmente es vincularse, proyectar acciones en común, mejorar las capacidades de los actores locales. Así las cosas las Asistencias Técnicas solicitadas tuvieron como objetivo mejorar las capacidades de los funcionarios y las acciones de gobierno.

***XXIII. ¿Cuáles son los puntos fuertes y cuáles los puntos a mejorar de la agencia?***

Puntos fuertes: Experiencia, conocimiento, vinculación.

Puntos débiles: Escaso personal y recursos

***XXIV. ¿Dispone la Provincia de alguna página de Internet en la cual se describan las principales acciones de cooperación internacional? Por favor, resaltar en negrita la opción que corresponda.***

- Sí (por favor mencionar la dirección o direcciones de la misma)

[www.dricorrientes.gov.ar](http://www.dricorrientes.gov.ar) / [www.corrientes.gov.ar](http://www.corrientes.gov.ar)

---