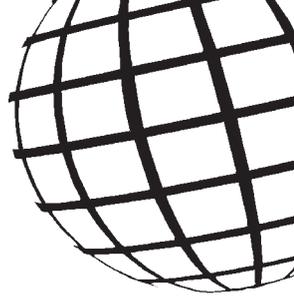




# Estudios





# El rol del sector privado en la internacionalización de las provincias argentinas\*

Mercedes Botto\*\* - Virginia Scardamaglia\*\*\*

## Resumen:

La política exterior ha estado tradicionalmente en manos de los gobiernos nacionales, pero en los últimos años han surgido numerosos actores, entre ellos los gobiernos subnacionales, que han comenzado a tener una participación cada vez más activa en esta área. En este trabajo focalizamos la atención sobre el actor privado y los cambios que este proceso de internacionalización genera en el vínculo público-privado subnacional. La hipótesis que buscamos demostrar a través del estudio de casos de cinco provincias –Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco y Corrientes– es que el sector privado local ejerce un papel más activo y protagónico a nivel subnacional que a nivel nacional.

## Abstract:

Foreign policy has been traditionally in the domain of national governments, but in the last years numerous actors have appeared, including subnational governments, who have started to participate actively in this area. This work will focus its attention in the private actor and the changes that this process of internationalization generates in the subnational public-private partnership. The hypothesis that we seek to demonstrate through five provincial case studies -Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco and Corrientes- is that the local private sector exerts a more active and leading role at the subnational level than at the national level.

**Palabras clave:** Gobiernos subnacionales – Negociaciones económicas internacionales – Relaciones Internacionales – Paradiplomacia – Argentina – Provincias

**Key words:** Subnational governments – International economic negotiations – International relations – Paradiplomacy – Argentina – Provinces

---

\* Fecha de recepción: 14 de febrero de 2012. Fecha de aceptación: 15 de marzo de 2012.

\*\* Licenciada en Sociología, UBA. Maestría en Sociología Política, FLACSO. PhD. en Political and Social Sciences (1999, European University Institute, Italia). Es investigadora adjunta del CONICET/ Programa de Instituciones Económicas Internacionales de la FLACSO-Argentina y profesora de grado y de postgrado en las maestrías de FLACSO y Universidad de Buenos Aires.

\*\*\* Licenciada en Ciencia Política, con orientación en Relaciones Internacionales, UBA. Candidata al Máster en Relaciones y Negociaciones Internacionales en FLACSO-Universidad de San Andrés.

## 1. Introducción

La política exterior ha estado tradicionalmente en manos de los gobiernos nacionales, pero en los últimos años han surgido numerosos actores, entre ellos, los gobiernos subnacionales como las gobernaciones y municipalidades, que han comenzado a tener una participación cada vez más activa en esta área. Este proceso, conocido como internacionalización subnacional, no

se da igual en todos los territorios. Para algunas regiones y liderazgos con aspiraciones nacionalistas, la gestión internacional es un escenario clave para la construcción de su identidad política; para otras regiones que comparten un mismo idioma o cultura, el ámbito internacional es el espacio clave para buscar recursos y apoyo frente a los gobiernos estatales; por último, se encuentran las motivaciones económicas según las cuales las provincias o ciudades “salen” al exterior a buscar inversiones, mercados y tecnología (Keating, 2000:14) que les permitan mejorar su competitividad y su inserción internacional. Esta última dimensión del fenómeno es el más extendido en el mundo en la actualidad y es el que mejor explica el proceso de internacionalización sufrido por las provincias en la Argentina desde los años ochenta y noventa hasta nuestros días.

Una rápida recorrida de la literatura sobre el caso argentino describe este proceso de internacionalización en torno a dos principales interrogantes: el tipo de factores o motores que lo promovieron y los impactos que este proceso generó sobre las instituciones y el funcionamiento de la estructura de gobierno público nacional y/o subnacional. En este trabajo proponemos otra mirada, focalizando la atención

sobre el actor privado y los cambios que este proceso de internacionalización genera en el vínculo público-privado subnacional. La hipótesis que buscamos demostrar en estas páginas es que el sector privado local ejerce un papel mucho más activo y protagónico en la internacionalización a nivel subnacional que el que la literatura señala a nivel nacional<sup>1</sup>. Sin embargo, este prota-

***La política exterior ha estado tradicionalmente en manos de los gobiernos nacionales, pero en los últimos años han surgido numerosos actores, entre ellos, los gobiernos subnacionales como las gobernaciones y municipalidades, que han comenzado a tener una participación cada vez más activa en esta área. Este proceso conocido como internacionalización subnacional no se da igual en todos los territorios.***

---

<sup>1</sup> La literatura habla de un fuerte protagonismo del actor privado en las negociaciones económicas internacionales, en la que comparte la gestión de la negociación con el actor público, aportando recursos, capacidades y conocimientos técnicos del que el sector público carece por la novedad y lo sectorizadas de las especificidades temáticas. Si bien el actor público es el único con capacidad legal para representar a la nación, el sector privado, con demandas e intereses

gonismo no se manifiesta en todas las agendas ni provincias por igual; sino que es mayor en las negociaciones comerciales y en las provincias que cuentan con sectores empresariales con experiencia previa en la materia en este proceso de creación de capacidades y de provisión de recursos.

El trabajo estará dividido en tres partes. En la primera sección analizaremos cómo ha sido tratado el tema por la literatura general y específica al caso argentino: ¿cuáles han sido sus principales interrogantes y enfoques de análisis? En la segunda, nos abocaremos a la descripción y análisis de los procesos de internacionalización económica de un grupo de provincias argentinas. La selección recayó sobre las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco y Corrientes. Las tres primeras fueron elegidas por tener sectores económicos fuertes, sobre todo en la rama industrial, y por mostrar cierto activismo a nivel internacional, tanto a nivel comercial como financiero y de inversiones. En tanto, Chaco y Corrientes demuestran ser casos opuestos, siendo débiles a nivel de sectores industriales o de acceso al financiamiento internacional y de inversiones, lo cual no ha impedido su accionar internacional. En cada una de ellas se pasa revista sobre las negociaciones abiertas, distinguiendo entre las comerciales, las financieras y las de inversión extranjera directa (IED), hasta el momento. En la tercera parte, se focalizará el análisis y la comparación sobre el papel de las empresas locales en este proceso de internacionalización, identificando sus aportes y contribuciones a la creación de capacidades institucionales. La evidencia analizada se recogió de fuentes secundarias y de más de 65 entrevistas realizadas a actores públicos y privados involucrados en las políticas y la gestión internacional.

## **2. ¿Qué nos dice la literatura sobre el actor privado en el proceso de internacionalización subnacional?**

La literatura sobre el accionar internacional de los gobiernos subnacionales comenzó a desarrollarse en los ochenta en Estados Unidos y Europa, y una década más tarde en América Latina y más específicamente en Argentina. Los estudios han sido mayormente estado-céntricos, enfocándose en la relación entre los mismos gobiernos subnacionales o entre estos y gobiernos nacionales y/u organismos internacionales en áreas como

***La literatura sobre el accionar internacional de los gobiernos subnacionales comenzó a desarrollarse en los ochenta en Estados Unidos y Europa, y una década más tarde en América Latina y más específicamente en Argentina.***

---

en juego, lo acompaña en lo que la literatura dio en llamar la “habitación contigua” (Shaffer 2001:16; Botto & Tussie, 2004:249; Bianculli, 2011:27).

la promoción del comercio exterior, el financiamiento internacional, las inversiones extranjeras o la cooperación internacional.

En cuanto a las capacidades, cada una de estas agendas involucra diversas actividades por parte de los gobiernos subnacionales. En la agenda de negociaciones comerciales, que es en la que más se ha avanzado, se identifican una serie de acciones como la organización de eventos internacionales, la firma de acuerdos internacionales, las tareas de inteligencia comercial, la capacitación y apoyo a las PYMES, la apertura de oficinas en el exterior, el seguimiento de las negociaciones comerciales a nivel nacional, entre otras (Kincaid, 2000:133; Iglesias, 2008a:112).

La agenda de financiamiento internacional, en cambio, involucra la negociación con los bancos y organismos financieros internacionales –ya sea directamente o a través del gobierno nacional–, la contratación de consultorías de ingeniería, gestión ambiental y social, la gestión de desembolsos, el llamado a licitaciones y la adjudicación de obras (Iglesias, 2008b:175); mientras en la agenda de IED, las actividades se basan en la realización de misiones y de campañas de promoción de la provincia como lugar de radicación de capitales y el otorgamiento de incentivos, como exenciones fiscales (Keating, 2000:15; Paquin & Lachapelle, 2005:79; Cornago, 2010:123). Por último, en la agenda de cooperación internacional la literatura ha identificado actividades como la búsqueda de oportunidades, la formulación de proyectos, el intercambio de información y los hermanamientos (Cafiero, 2008: 241)<sup>2</sup>. Estas nuevas actividades de la agenda pública subnacional han sido conceptualizadas y definidas de diversa forma. El primero en intentar una denominación fue Soldatos (1990:34) al englobar el fenómeno bajo el nombre de “paradiplomacia”. Con posterioridad surgieron distintas denominaciones, como la de “diplomacia constitutiva”, “diplomacia multinivel”, “diplomacia federativa” o “diplomacia subestatal”. Más allá de las calificaciones, todas ellas comparten un mismo común denominador: el constituirse como formas alternativas (no excluyentes) a la diplomacia tradicional. A los fines prácticos del trabajo, adoptamos la denominación de Colacrai & Zubezú (2004:315), quienes agrupan a estas actividades bajo el nombre de “gestión internacional”, un término más amplio y general que el estrictamente reservado para la “Política Exterior”, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y a todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado.

---

<sup>2</sup> Los alcances de esta agenda exceden los de este trabajo por su complejidad y especificidad, que dificultan su identificación como una negociación económica. Entre ellos encontramos, por ejemplo, la variedad de actores participantes, que van desde gobiernos nacionales, gobiernos subnacionales, organismos internacionales, agencias de desarrollo, etc. Sobre el particular ver Malé (2006:3).

Al indagar en la forma en que se ha analizado el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo y en América Latina en especial, es posible identificar al menos dos interrogantes que han ido marcando su producción. El primero ha sido la identificación de los factores exógenos y endógenos que motorizan la internacionalización de los gobiernos subnacionales. Entre los factores exógenos se mencionan incentivos a nivel internacional, como la globalización, la creciente interdependencia, la creación de nuevos regímenes internacionales que afectan áreas de competencia subnacional y el ascenso de China, que motoriza el comercio de América Latina (Paquin & Lachapelle, 2005:86; Zubelzú, 2008:20; Cornago, 2010:138); mientras otros enfatizan los incentivos de los procesos de integración regional como la Unión Europea (UE), el Mercosur o el NAFTA, que han difuminado la distinción entre asuntos domésticos e internacionales (Aldecoa & Keating, 2000:7; Kaiser, 2005:91).

Los factores endógenos, en cambio, se centran en el nivel nacional y subnacional. Los autores coinciden en los procesos de democratización, la descentralización, las reformas constitucionales y/o la personalidad del gobernador, que puede tener intenciones de usar lo internacional para proyectarse como una figura política atractiva a nivel nacional o subnacional, como las causas más importantes de la internacionalización (Zubelzú, 2006a:148-149; Zubelzú, 2008:20; McMillan, 2008:240; Schiavon, 2010:139; Vigevani & Figueredo B. Prado, 2010:177).

El segundo interrogante sobre el que ha hecho hincapié la literatura es el identificar los niveles de internacionalización que han alcanzado los gobiernos subnacionales y las causas de la variación en dichos alcances. Schiavon (2010:172) identificó diversas variables para medir la intensidad de la participación internacional de los gobiernos subnacionales, tomando como caso de estudio a México y llegando a la conclusión de que a mayores ingresos y cercanía a las fronteras, mayores niveles de internacionalización, descartando como indicador fundamental la buena o mala relación con el gobierno central. En tanto, trabajos sobre Argentina no han avanzado en explicar las causas de un mayor o menor nivel de internacionalización, sino que se han concentrado en medirlo básicamente a partir de los niveles de exportación y/o de la composición de las exportaciones (Iglesias, V., 2008a:108; Castro & Saslavsky, 2009:42), lo que reafirma la concentración de la literatura en la agenda comercial.

De lo dicho hasta aquí, un rasgo dominante salta a la vista: una fuerte impronta estatista en el análisis, como si el único actor motor del proceso fueran los Estados, en sus distintos niveles y fisonomías. En efecto, gran parte del debate de la paradiplomacia en América Latina y en la Argentina en especial, está centrado en los cambios generados en la relación y el vínculo entre los gobiernos subnacionales y su gobierno central. Como bien señala Crieke-mans (2009:1), la institucionalización de lo internacional a nivel subnacional

opera en conflicto, a veces en paralelo y a veces concertadamente con el gobierno nacional. Las experiencias y las opiniones entre los autores son divergentes. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, algunas acciones de los Estados subnacionales son bloqueadas por el gobierno federal al conside-

rar que están en contradicción con la política nacional (Kline, 1999:111), mientras que, en el caso de la UE, los gobiernos centrales de países como Alemania, Austria o Bélgica deben consultar a los gobiernos subnacionales en temas de negociación que sean de su competencia (Cornago, 2010:125), o sus funcionarios son incluidos en las delegaciones del gobierno central ante organismos regionales o internacionales (Van den Brande, 2009:205; Noferini, 2010:9). En otros casos, los gobiernos subnacionales actúan por su cuenta sin afectar o incluso complementando las políticas nacionales (Russell, 2010:98).

Lo interesante de recalcar, sin embargo, es la ausencia de análisis centrados en el actor privado, sus vínculos con el Estado y con el resto de los actores subnacionales, siendo que una de las notas distintivas del fenómeno de la paradiplomacia es el involucramiento de una variedad de actores no estatales, tanto el sector privado, las universidades, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones internacionales de trabajadores, las comunidades lingüísticas, religiosas o étnicas, las asociaciones científicas, entre otros (Aguirre Zabala, 1999:221; Zubelzú & Colacrai, 2004:316). Tan sólo en algunos trabajos se hace mención secundaria al actor privado, caracterizándolo como el “sector productivo”, cuya existencia fuerte y organizada es una “condición necesaria” del activismo provincial en el comercio exterior (Iglesias, 2008a:143); o bien en una relación de subordinación donde los gobiernos subnacionales juegan de intermediarios entre el sector privado y los

mercados globales (Keating, 2000:15; Darel, 2005:108; Colacrai, 2010:308). Otros autores, como Paquin & Lachapelle (2005:79), Paul (2005:108) y Castro & Saslavsky (2009:114) mencionan la heterogeneidad del actor privado subnacional, distinguiendo entre empresas grandes y pequeñas (PYMES) para diferenciar los distintos vínculos, contribuciones y usos que cada uno de ellos hace de los recursos públicos (nacionales o provinciales).

Si bien muchos de estos conceptos y categorías serán luego analizados y profundizados, la idea que sobrevuela en todos estos trabajos fortalece la

idea de un sector privado local pasivo y demandante del Estado. El propósito de nuestra investigación es aportar nueva evidencia y análisis a la discusión, demostrando que la inclusión de estas nuevas políticas en la agenda subnacional abre una ventana de oportunidades para el protagonismo del actor privado con previo conocimiento en la materia, innovando en gran medida las modalidades de articulación público-privada hasta ahora conocidas a nivel nacional por otras de carácter más activo. En base a este objetivo, analizaremos la evidencia recogida en el trabajo de campo en torno a tres preguntas: ¿En qué tipo de negociaciones internacionales participa este nuevo actor? ¿Qué tipo de capacidades o recursos aporta? y, ¿cómo se institucionaliza este nuevo vínculo público-privado?

### **3. El desempeño de los actores subnacionales en las negociaciones internacionales**

Como bien señala la literatura, en América Latina durante los años noventa convergieron una serie de factores que *aggiornaron* la agenda pública a nivel subnacional. Nos estamos refiriendo a las negociaciones económicas internacionales, que hasta ese entonces estaban formalmente en manos exclusivas del Estado nacional, como las negociaciones para promover exportaciones, el financiamiento internacional y las IED. Si bien algunas provincias habían encarado algunas de estas negociaciones con anterioridad, como Córdoba, Santa Fe o Buenos Aires, la novedad del nuevo contexto consistiría en su masividad. En efecto, hacia finales de la década, todas las provincias argentinas, sin excepción, habían encarado negociaciones externas e introducido cambios institucionales en sus administraciones públicas.

De entre los factores que posibilitaron este cambio, y que han sido profundamente analizados por la literatura (Carbajales & Gasol, 2008: 47), se encuentra la reforma constitucional de 1994, través de sus artículos 124 y 125, que otorga facultades a las provincias para firmar acuerdos internacionales en tanto no afecten o contradigan la política nacional ni el crédito público. Sobre este marco general, los gobiernos subnacionales actuaron de distintas formas: algunos adecuaron sus Constituciones al nuevo espíritu de la época mientras otros no lo consideraron necesario<sup>3</sup>. Sin embargo, el punto

***Hacia finales de la década, todas las provincias argentinas, sin excepción, habían encarado negociaciones externas e introducido cambios institucionales en sus administraciones públicas.***

---

<sup>3</sup> De hecho, algunas Constituciones provinciales se habían adelantado a la reforma en términos de permitir las acciones internacionales, como la Constitución de Córdoba de 1987, mientras otras, como la de Chaco de 1994, incorporaron el tema casi simultáneamente. Estas Cartas Magnas, sin embargo, tampoco fueron específicas en las facultades que se otorgaban a los

de partida de este trabajo habla de los límites del análisis jurídico: si bien los textos y normas constitucionales establecen un marco general, no dirigen el accionar internacional de las provincias. Consideramos, como se demuestra en las páginas que siguen, que son los propios actores subnacionales, en la medida de sus posibilidades, los que van abriendo nuevas oportunidades y generando nuevas capacidades a la vez que avanzan en sus prácticas y en su articulación público-privada. Estas oportunidades van variando de negociación en negociación y de provincia en provincia.

### **3a. Las negociaciones comerciales**

Este tipo de negociaciones son las que más avanzaron. La promoción de exportaciones en el exterior supone una serie de actividades y de capacidades públicas y privadas de distinta complejidad que las provincias argentinas fueron adquiriendo con el tiempo. Las provincias avanzaron en lo que hace a la búsqueda de mercados, que involucra actividades de inteligencia comercial, como confección de perfiles de mercado y estudios de demanda y oferta exportable local. En segundo lugar, se han lanzado a promocionar sus productos en el exterior, a través de la realización de misiones comerciales, la participación en ferias internacionales, la realización de rondas de negocios, la apertura de oficinas comerciales en otros países y programas de apoyo a PYMES, entre los que se cuentan capacitaciones y financiamiento. En tercer lugar, las provincias han avanzado en la firma de acuerdos de intercambio comercial y acuerdos de facilitación del comercio, entre los que se pueden contar los acuerdos de utilización de puertos. En cuarto lugar, algunas provincias han realizado un seguimiento de las negociaciones de aranceles nacionales, e incluso han creado redes nacionales e internacionales, como regiones provinciales, con las cuales pueden coordinar misiones comerciales. Estas facultades adquiridas han sido desarrolladas desde diversas instituciones, que se han creado para gestionar las acciones de internacionalización y que por lo general han ido cambiando a través del tiempo.

Un mapeo sobre los avances experimentados por las provincias analizadas en este trabajo nos habla de capacidades bien diferenciales entre ellas.

---

gobiernos subnacionales. En el caso de Córdoba, por ejemplo, la Constitución habilita a la provincia a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses sin perjuicio de las facultades del gobierno nacional, mientras la de Chaco permite al gobierno provincial "celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales". Aún más, ambas Constituciones establecen la facultad legislativa de aprobar acuerdos internacionales. Pero esto no se desarrolló de la misma forma, ya que las Constituciones de otras provincias que realizan gestión internacional en la práctica, no especificaron dicha facultad en sus textos, como los casos de la Provincia de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe, que fueron aprendiendo en el hacer los límites de su accionar internacional (Carbajales & Gasol, 2008:64).

La **provincia de Córdoba** ha avanzado en la búsqueda de mercados, desarrollando actividades de inteligencia comercial para que sus empresas participen en las actividades de promoción comercial. Muchas de las misiones comerciales se realizan con organismos nacionales, como Fundación Exportar, pero también en el marco de la Región Centro<sup>4</sup>, formada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. También ha firmado acuerdos de intercambio comercial y de facilitación del comercio: en los noventa firmó un acuerdo de compra recíproca para el intercambio de máquinas para caminos por zapatos, a la vez que logró un acuerdo con el Puerto Autónomo de Bilbao para el uso de las instalaciones portuarias (Colacrai & Zubezú, 2004:327).

Al igual que Córdoba, la **provincia de Santa Fe** ha avanzado a paso acelerado a nivel comercial, aunque su desarrollo fue un poco más tardío. A nivel país, es una de las provincias que más participa en misiones comerciales, contando hasta con 60 eventos internacionales anuales entre ferias y misiones comerciales<sup>5</sup>, por lo que son un “cliente VIP” de la Fundación Exportar, organismo con el cual coordinan la participación en muchos eventos internacionales, al igual que con la Región Centro, de la cual forman parte. A la vez, la provincia ha firmado acuerdos de intercambio comercial con países como Cuba, para realizar intercambios compensados, donde la provincia importa medicamentos y vacunas a cambio de leche, pollos y carnes, entre otros. Por lo tanto, aun cuando tengan el mismo alcance en términos de tareas de promoción, las estrategias de Santa Fe y Córdoba varían. Santa Fe también se ha dedicado al seguimiento de las negociaciones comerciales, en especial con un estudio realizado a mediados de la década del 2000, cuyo objetivo fue detectar los productos santafesinos más sensibles afectados por los aranceles.

Por su parte, la **Provincia de Buenos Aires** participa de forma constante en misiones y ferias comerciales, en especial con la Fundación Exportar, pero también por su cuenta, aunque no se ha unido a asociaciones regionales con otras provincias. Además de realizar tareas de inteligencia comercial y brindar apoyo a las PYMES a través de capacitaciones y financiamiento, la provincia ha firmado acuerdos de intercambio comercial, como el Acuerdo de Comercio Compensado con la región de Moscú (Rusia), que estipulaba una cantidad de un millón de dólares en operaciones con un año de expiración,

---

<sup>4</sup> Córdoba también forma parte de la Región Atacalar, conformada por la región de Atacama de Chile, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán, que no realiza misiones comerciales conjuntas, pero sí intercambio de experiencias y el impulso de la salida de productos a través del Pacífico.

<sup>5</sup> Presentación del Secretario de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales de la Ciudad de Rafaela en el seminario “Los usos de la integración regional y los gobiernos subnacionales: un intercambio de ideas sobre la economía política del regionalismo”, organizado por FLACSO-LATN-FES, jueves 26 de agosto, Hotel Savoy, Ciudad de Buenos Aires.

aunque renovable (Zubelzú, 2006b:8), y ha abierto centros de negocios o casas de la provincia en distintas partes del mundo, como Moscú (Rusia), Rotterdam (Países Bajos), San Pablo (Brasil), Milán (Italia) o Nueva York (Estados Unidos).

Siendo una provincia de poca relevancia en lo que hace al comercio, la **provincia de Chaco** ha avanzado en estas negociaciones, pero con menor profundidad que el resto de las provincias. Si bien participa de ferias y misiones comerciales por su cuenta y con Fundación Exportar, Chaco lo hace en menor medida al no tener un caudal significativo de productos para aportar. Asimismo, los recursos para realizar tareas de inteligencia comercial son escasos. A pesar de este contexto, la provincia ha logrado firmar algunos acuerdos de intercambio comercial, como la venta de charqui a Angola, y se ha avanzado en acuerdos de facilitación comercial en el marco de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR)<sup>6</sup>, como el uso del Puerto de Antofagasta (Chile) a un costo menor. Sin embargo, no se realiza un seguimiento de las negociaciones comerciales a nivel nacional como sí sucede en otras provincias.

Por último, la **provincia de Corrientes** muestra una situación similar a la de Chaco, ya que no ha logrado profundizar la agenda de negociaciones. La cantidad de misiones y ferias internacionales a las que asiste es limitada por la poca cantidad de productos industriales para promocionar, así como por la falta de recursos y cierta indiferencia de la Fundación Exportar a la hora de buscar contrapartes. Sin embargo, sí ha firmado acuerdos de intercambio comercial, como el protocolo con la representación comercial de Rusia de 1994, que manifestaba su interés en promover el intercambio de máquinas para caminos y productos de Corrientes, como naranjas, limones, arroz, carne y cuero (Zubelzú, 2006b:9), y se ha unido, como Chaco, a dos importantes redes de provincias, Crecenea-Codesul y ZICOSUR. Corrientes también ha logrado monitorear las negociaciones de aranceles a nivel nacional y hacer lobby para cambiar una posición arancelaria como la de la carne y productos de búfalo, que compartía la posición de la carne vacuna, lo que permitió la reanudación de las exportaciones a Brasil, Venezuela y Bolivia.

En síntesis y de manera comparada, todas las provincias avanzaron en prácticamente todas las actividades que componen la agenda de las negociaciones comerciales, pero lo han hecho con distinta profundidad según sus

---

<sup>6</sup> ZICOSUR es una de las asociaciones subnacionales de las cuales Chaco forma parte junto con otras provincias y regiones de Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Bolivia. Chaco también forma parte de Crecenea-Codesul, con gobiernos subnacionales de Argentina y Brasil. El objetivo de estas dos redes es actuar como instancias de reposicionamiento y re-empoderamiento de los gobiernos subnacionales, que cobran un mayor protagonismo en la formulación y ejecución de iniciativas estratégicas para el desarrollo de sus comunidades y la consolidación de sus economías (Merlo, 2011:51).

capacidades y recursos, fuertemente determinados por su perfil productivo. En este sentido, las provincias grandes han logrado salir más al exterior al tener mayores productos y recursos para ofrecer y apoyar a las PYMES.

### **3.b. Las negociaciones financieras**

Una segunda agenda en la que las provincias se han abierto espacios es en lo que hace a las negociaciones financieras. Las provincias han negociado y firmado préstamos con organismos extranjeros de nivel global, regional y nacional, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES). Además, en los últimos años se les ha abierto otra oportunidad, que es adscribirse a la financiación de proyectos del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

Estos acuerdos financieros comenzaron a implementarse a mediados de los noventa como parte de una estrategia de desarrollo que los Bancos propusieron a los países prestatarios. En el caso de la Argentina, este proceso se dio incluso antes de la reforma constitucional, datando de 1993. Los préstamos adquieren diversas características, ya que pueden ser: 1) directos, que las provincias negocian y firman ellas mismas, aunque la Nación actúa como garante; 2) con convenio subsidiario entre Nación y provincias, que son firmados por la Nación pero luego traspasados a las provincias; 3) con desembolso en provincias, que firma la Nación y luego procede a su implementación.

En esta investigación nos interesan los acuerdos directos, por medio de los cuales las provincias tienen algún tipo de participación en la negociación. En este sentido, no todas las provincias han logrado obtener préstamos de este tipo, ya que para hacerlo deben cumplir con una serie de condiciones, como tener capacidad de repago y obtener el aval del gobierno nacional. En el caso de **Córdoba**, ha tenido éxito en conseguir préstamos del BID y del BM, contabilizando el 10,7% del total de los préstamos directos del país entre 1991 y 2001 (Lucioni, 2003:36), así como un préstamo reciente del BNDES de 254 millones de dólares para la construcción de los gasoductos del Norte, Centro, Sur, Este y Ruta 2, con una extensión total de 1.667 km. Brasil no sólo financia la obra, sino que dos empresas constructoras de ese país ganaron la licitación para desarrollarla. El organismo que gestiona estos préstamos es la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF), creada en 2002 como una sociedad de economía mixta por el gobernador José Manuel de la Sota (1999-2007).

La **provincia de Santa Fe** también ha sido exitosa en este rubro, obteniendo el 12,3% de los préstamos directos del país otorgados por el BM entre

1991 y 2001 (Lucioni, 2003:36), un préstamo del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe<sup>7</sup> para financiar obras viales en 1993; uno de Fonplata para la reconversión del puerto de Santa Fe en 2003, y un proyecto FOCEM en 2010 para la reparación de 72 escuelas del norte santafesino. A los efectos de gestionar estos préstamos, se creó una Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo.

De entre las provincias grandes, la más exitosa ha sido la **provincia de Buenos Aires**, ya que obtuvo 47,1% de los préstamos directos del país otorgados por el BM y el BID entre 1991 y 2001 (Lucioni, 2003:36), los cuales son gestionados por la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público del Ministerio de Economía provincial.

Menos suerte han tenido las **provincias de Chaco y Corrientes**, que no han obtenido préstamos directos del BID o del BM, ya que se considera que no tienen capacidad de repago de su deuda. Estas provincias sólo han podido acceder a préstamos indirectos a través de la Nación, sobre todo para desarrollar infraestructura, por lo cual no han desarrollado instituciones particulares para la toma y gestión de préstamos. Sin embargo, Corrientes sí ha salido beneficiada en 2010 con un proyecto FOCEM para su ciudad fronteriza más importante, Paso de Los Libres, cuyo objetivo es realizar una interconexión en 132 km con Iberá.

A manera de síntesis, las negociaciones financieras internacionales comenzaron a incorporarse en la agenda pública subnacional hacia mediados de los noventa como parte de las nuevas líneas de reforma estructural promovidas por los bancos de desarrollo internacionales (BID y BM) hacia América Latina en general y la Argentina en particular. Sin embargo, esta agenda sólo proliferó en algunas provincias con capacidad de repago, como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, en tanto se mantuvo ausente en Corrientes y Chaco. A pesar de esto, en los últimos años se han abierto nuevos espacios, como el

FOCEM, al que pueden acceder estas provincias. En términos de la gestión internacional, esta agenda sólo involucró al sector público local y no abrió oportunidades de participación directa al sector privado subnacional.

---

<sup>7</sup> Agencia estatal de Kuwait para la prestación y administración de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo.

### **3.c. La atracción de IED**

La agenda vinculada con las negociaciones de inversiones es una de las pocas actividades internacionales explícitamente definidas en el artículo 125 de la Constitución, que indica que las provincias pueden celebrar tratados parciales para la introducción y establecimiento de nuevas industrias y la importación de capitales extranjeros. En este sentido, las provincias promocionan sus territorios como destinos atractivos de radicación de IED con el objetivo de generar más empleo y mejorar la competitividad. Para ello la provincia realiza misiones de promoción y establece incentivos, como la exención de impuestos, garantías de préstamos, reintegros de inversión, etc.

Una de las provincias líderes en este tema es la **provincia de Córdoba**. Este liderazgo antecede a la reforma constitucional, ya que en las décadas del cincuenta y del sesenta fue un importante destino de inversiones de empresas del sector automotriz, que armaron allí un polo de producción. Sin embargo, esto no ha cambiado en la actualidad, ya que la provincia sigue siendo uno de los principales destinos de la IED, en especial en el sector informático-tecnológico. Numerosas empresas de este sector eligen la provincia tanto por las condiciones para la radicación (ubicación estratégica de Córdoba, universidades y mano de obra), como por los incentivos ofrecidos. En 2005, por ejemplo, la provincia otorgó subsidios, beneficios impositivos y financiación en infraestructura a la empresa Intel, y previamente lo había hecho con Motorola, Volkswagen y Lockheed Martin.<sup>8</sup>

Por su parte, las **provincias de Santa Fe y Buenos Aires** se han ubicado entre los primeros lugares en anuncios de inversión en 2009. Santa Fe se ubicó en el quinto lugar con el 3,5% del total, recibiendo inversiones de origen brasileño, chileno y norteamericano dirigidas fundamentalmente a sectores manufactureros; mientras Buenos Aires se ubicó en el primer lugar con el 11,6%<sup>9</sup>, especialmente destinado a la industria metalúrgica, siderúrgica y automotriz, de países como Estados Unidos, Francia, Italia, Gran Bretaña, Brasil, Chile y Alemania, entre otros.<sup>10</sup>

Sin embargo, las provincias que hacen un mayor esfuerzo por atraer inversiones son **Chaco y Corrientes**, ya que lo tienen como una de las prioridades de la nueva gestión, para generar empleo y ampliar la actividad económica. En el caso de **Chaco**, el gobernador ha participado de misiones de promoción de la provincia, especialmente en los países vecinos, a la vez que se ofrecen condiciones de promoción industrial, créditos blandos y reintegros

---

<sup>8</sup> Longoni, Matías, "Intel instala una fábrica de microchips en Córdoba", Diario *Clarín*, 20/09/09.

<sup>9</sup> Informe Anuncios de Inversión 2009, Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, enero de 2010.

<sup>10</sup> "Scioli espera más inversiones", [www.ambito.com](http://www.ambito.com), jueves 24 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=574444>. Último acceso: 27 de abril de 2011.

a las inversiones, entre otros. En cierta medida, esta atracción ha sido exitosa, ya que en los últimos años se instalaron empresas como la ensambladora de motos china Ghiggeri o la empresa de textiles brasileña Santana. En los próximos años está prevista una inversión muy importante vinculada a la radicación de una empresa de arrabio, que permitiría a la provincia volver al perfil siderúrgico.

***Este tipo de negociaciones internacionales son priorizadas por aquellas provincias de menor desarrollo y producción industrial que necesitan de la IED para sentar las bases y mejorar su competitividad. La paradoja, sin embargo, radica en el hecho de que a la hora de la elección, los inversores extranjeros finalmente se inclinan hacia aquellas provincias grandes que les aseguran mejores condiciones estructurales.***

En tanto, **Corrientes** fue destino de inversiones brasileñas a mediados de los ochenta, especialmente en el sector de campos y arroz, que se consolidaron en la siguiente década. Hoy en día, con un flujo de inversiones más débil, la provincia ha desarrollado un Manual de Inversiones Provincial, que explicita las condiciones generales de radicación en el territorio, así como los beneficios que se otorgan, entre los que se cuentan exenciones impositivas provinciales o reducción de alícuotas por tiempo determinado (hasta 10 años como máximo), tarifas eléctricas de fomento, provisión de infraestructura, entre otras.

De la comparación arriba señalada se concluye, en primer lugar, que este tipo de negociaciones internacionales son priorizadas por aquellas provincias de menor desarrollo y producción industrial que necesitan de la IED para sentar las bases y mejorar su competitividad. La paradoja, sin embargo, radica en el hecho de que a la hora de la elección, los inversores extranjeros finalmente se inclinan hacia aquellas provincias grandes que les aseguran mejores condiciones estructurales. No obstante los distintos alcances y resultados obtenidos por las provincias según sus condiciones privilegiadas, los años noventa

significaron un cambio de época para los gobernadores, en donde el activismo en estos temas permeó por igual a todas las provincias, amparados en la reforma constitucional.

#### **4. Las ventanas de oportunidad para los actores privados**

Como vimos al comienzo, la mayoría de los trabajos sobre el tema sólo focalizan las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales y explican los distintos niveles y modalidades de internacionalización como el resultado de factores domésticos (subnacional) vinculados al tamaño, perfil productivo y/o ubicación geográfica de la provincia, factores que la literatura caracteriza como estructurales. En estas páginas, en cambio, buscamos demostrar que

Tabla N° 1  
Capacidades vs. Facultades

Provincia	Comercio	Finanzas	IED
Córdoba	Alta prioridad; alto desempeño	Media prioridad; medio desempeño	Media prioridad; alto desempeño
Santa Fe	Alta prioridad; alto desempeño	Media prioridad; medio desempeño	Media prioridad; alto desempeño
Buenos Aires	Alta prioridad; alto desempeño	Media prioridad; alto desempeño	Media prioridad; alto desempeño
Chaco	Baja prioridad, bajo desempeño	Baja prioridad; bajo desempeño.	Alta prioridad, medio desempeño
Corrientes	Baja prioridad, bajo desempeño	Media prioridad, medio desempeño.	Alta prioridad, bajo desempeño

el sector privado también juega un rol importante a la hora de impulsar el vínculo con el exterior y del diseño institucional vinculado a la gestión de la nueva política pública.

Este apartado analizará el rol cumplido por el sector privado de cada provincia como motor de la internacionalización subnacional, haciendo hincapié en la forma en que los actores privados se han articulado con el sector público en cada una de las actividades arriba descritas, hasta el punto, en algunos casos, de formar parte de las instituciones de promoción comercial o de internacionalización. Cabe destacar que cuando hablamos del sector privado<sup>11</sup> nos referimos a un actor no homogéneo en sus capacidades y recursos. La literatura tiende a separar entre el gran capital y las PYMES, distinción que, como veremos más adelante, es de especial utilidad en lo que hace al proceso de internacionalización subnacional.

Lo primero que hay que decir es que el gran sector privado ha sabido aprovechar los espacios abiertos por las provincias en el ámbito de la gestión internacional, en especial en la agenda comercial, participando

***El gran sector privado ha sabido aprovechar los espacios abiertos por las provincias en el ámbito de la gestión internacional, en especial en la agenda comercial, participando de las acciones de la gestión pública así como llevando adelante acciones propias. En el resto de las agendas, su participación ha sido indirecta o no ha tenido tanto protagonismo.***

<sup>11</sup> Haremos particular referencia a los sectores que exportan manufacturas, ya sean de origen agrícola (MOA) o de origen industrial (MOI), ya que las exportaciones de productos primarios, como granos, no necesitan promoción, sino que se manejan por otros canales, generalmente de nivel nacional.

de las acciones de la gestión pública así como llevando adelante acciones propias. En el resto de las agendas, su participación ha sido indirecta o no ha tenido tanto protagonismo. Así, por ejemplo, en las negociaciones financieras, su intervención es secundaria y se visualiza, por ejemplo, cuando piden obras de infraestructura para mejorar las condiciones de la provincia, o a la hora de ganar la licitación para hacer alguna obra. Lo mismo ocurre con las negociaciones para atraer la IED donde el sector privado que participa es el extranjero. Es por ello que circunscribiremos el presente análisis a una comparación sobre las modalidades y formatos institucionales de articulación público-privada a las negociaciones comerciales en las provincias.

### **El caso de Córdoba**

En la **provincia de Córdoba**, el sector privado ha tenido un rol importante en la búsqueda de mercados, la promoción comercial y la creación de redes. Han sido empresas como Arcor en Arroyito o AGD en General Deheza las que salieron a exportar y luego insistieron en incorporarse al diseño institucional de la promoción de exportaciones. Estas grandes empresas ya internacionalizadas apoyan a las PYMES para que éstas también logren salir al exterior a vender sus productos a través de su participación en la agencia de promoción de exportaciones público-privada Pro Córdoba y en la Cámara de Comercio Exterior. Por último, a través de la formación de grupos exportadores o de programas en los que multinacionales como Fiat o Wal Mart apadrinan a las pequeñas, a quienes compran sus productos o insumos.

Tanto la Cámara de Comercio Exterior provincial, que agrupa a grandes empresas y PYMES, como la agencia de promoción de exportaciones Pro Córdoba, participan de la búsqueda de contrapartes y el armado de las agendas de las empresas. Las grandes empresas y las PYMES son las que ayudan en la elaboración del calendario de ferias, informando a qué ferias prefieren o les conviene ir e incluso aportando contactos e información acerca de su sector. Esto no quita que las empresas, sobre todo las grandes, puedan concurrir a otros mercados por su cuenta.

Ambas instituciones también son activas en el área de las capacitaciones, en especial la Cámara de Comercio Exterior, que gestiona una carrera terciaria de Técnico Superior en Comercio Exterior y Marketing Internacional a través de su Instituto Superior de Comercio Exterior (ISCE), así como un Curso Intensivo en Comercio Exterior de tres meses y otros cursos puntuales sobre normativa bancaria u otros aspectos técnicos. En tanto, en el marco de Pro Córdoba, las empresas participan de la organización de capacitaciones y seminarios específicos para PYMES exportadoras y se está organizando una línea de asistencia para PYMES con potencial exportador. De los cinco casos de estudio en este trabajo, Córdoba es la única provincia que ha logrado armar una estructura institucional donde empresarios y gobierno provincial

comparten objetivos y recursos. Es el sector privado el que gestiona la agencia con recursos del gobierno provincial. Este entrelazamiento entre los dos sectores es de larga data en la provincia, aunque no ha tenido las mismas características a través del tiempo. En 1984, el sector privado colaboró en la creación del Ministerio de Comercio Exterior de Córdoba, que funcionó en los comienzos en la sede de la Cámara de Comercio Exterior, aunque no formaba parte formalmente del diseño institucional.

### **El caso de Santa Fe**

Al igual que en Córdoba, la participación del sector privado ha sido activa en la búsqueda de mercados, la promoción comercial, la creación de redes, pero también en el seguimiento de las negociaciones comerciales. Los programas provinciales de comercio exterior santafesinos intentaron acompañar una visión de internacionalización de las grandes empresas de autopartes, maquinaria para la industria alimenticia y productos alimenticios, que vieron aumentadas sus oportunidades comerciales especialmente con la creación del Mercosur. Al igual que en Córdoba, estas grandes empresas ya internacionalizadas —como Sancor, el Grupo Vicentín o La Virginia, entre otras—, se presentan como líderes y apoyan en forma indirecta a las PYMES a través del aporte de información y experiencia a la gestión provincial, pero también directamente al participar de instituciones como la Cámara de Comercio Exterior provincial.

Las grandes empresas participan de las ferias y misiones comerciales, tanto por su cuenta, como en cooperación con el gobierno provincial, aportando su conocimiento acerca de los mercados más convenientes y atractivos, así como de posibles contrapartes en los destinos seleccionados. La Cámara de Comercio Exterior ha creado espacios propios de capacitación, en los cuales realiza seminarios y cursos sistematizados sobre una variedad de temas relacionados con el comercio exterior, a la vez que participa en la creación de redes a través de la inclusión del proyecto de antenas territoriales<sup>12</sup> junto con la Dirección de Comercio Exterior y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), y de las actividades de promoción comercial de la Región Centro. El activismo del sector privado se completa con su participación, a través de la Federación de Industrias de Santa Fe, en el estudio de negociaciones comerciales nacionales para la detección de los productos santafesinos sensibles a los aranceles.

Todas estas actividades fueron desarrolladas por la Subsecretaría de Comercio Exterior dentro del ámbito del Ministerio de la Producción durante las gestiones del Partido Justicialista (1995 a 2007), pero cambió a partir de

---

<sup>12</sup> El proyecto intenta establecer una red de comercio exterior de Santa Fe con referentes institucionales en Paraguay, Bolivia y Brasil.

esa fecha con la llegada del socialismo al poder. La agencia gubernamental encargada del tema se convirtió en Dirección de Comercio Exterior y el sector privado se incorporó a consejos económicos organizados por cadenas de valor, que sugieren en qué ejes estratégicos debe trabajar el Poder Ejecutivo provincial para fortalecer ese sector. Esta relación, si bien es a través de la creación de un organismo público-privado como el consejo económico, es muy diferente a la estructura de Pro Córdoba, ya que el comercio exterior no es su prioridad y la demanda de participación en ferias viene directamente desde las empresas.

En este sentido, el cambio de visión sobre el territorio y la consecuente organización en cadenas de valor ha desplazado a la cámara de comercio exterior como un actor de peso para el gobierno. Si bien se coordinan actividades entre ambos sectores, como la de las antenas territoriales, la cámara es crítica de la gestión y, disconforme con su lugar en el esquema institucional, ha impulsado un proyecto para la creación de una agencia de promoción de exportaciones público-privada llamada Pro Santa Fe, y ha presentado una ley de promoción de exportaciones a través del Congreso. La iniciativa de la agencia no tuvo éxito, pero sí la de la ley de promoción.

### **El caso de Buenos Aires**

En la Provincia de Buenos Aires, las grandes empresas que han motorizado la internacionalización han sido las de maquinaria, en especial agrícola, o los sectores farmacéutico y químico, que salieron a competir con los mercados internacionales mayoritariamente por impulso y esfuerzo propio. A su vez, las PYMES bonaerenses de sectores como maquinaria agrícola, alimentos, cueros, entre otros, son de las más pujantes del país, haciendo negocios internacionales en una variedad de países con apoyo provincial y también por impulso propio.

Una característica particular de la provincia de Buenos Aires, que la diferencia de las otras provincias con gran potencial exportador como Córdoba o Santa Fe, es la inestabilidad y debilidad del vínculo público-privado, producto en gran medida de la ausencia de políticas de mediano y largo plazo hacia el sector<sup>13</sup>. Esto a su vez repercute en el propio sector empresario, el cual, para posicionarse mejor en la defensa de sus propios intereses sectoriales, rechaza la idea de formar una cámara de comercio exterior provincial y prefiere hacerlo a nivel sectorial.

---

<sup>13</sup> Nos referimos sobre todo a cambios de política constantes. Este fue el caso de una política de reintegros de participación en ferias implementada cuando el organismo de promoción se encontraba en la órbita del Ministerio de Producción. Sin embargo, al pasar sus funciones a la SPIECI, quienes no habían terminado el trámite ya no pudieron cobrar el dinero prometido, lo que generó rispideces entre empresarios y gobierno provincial.

A pesar de ello, tanto las grandes empresas –pero especialmente las PYMES– participan de la promoción comercial y del seguimiento de las negociaciones nacionales. A la hora de participar de las ferias y misiones comerciales, las grandes empresas, e incluso en ocasiones las medianas, suelen asistir técnicamente al gobierno provincial con su experiencia<sup>14</sup>. Las capacitaciones han asumido diversas modalidades a través del tiempo, con el sector privado siendo activo y pasivo: en la mayor parte de los casos, las capacitaciones han sido lideradas por el gobierno provincial, pero a mediados de los 2000 funcionó Buenos Aires Exporta, un ente tercerizado privado contratado para brindar capacitaciones y asistencia técnica a las empresas, en especial las PYMES.

Si bien la creación de redes ha estado centrada solamente en la creación de grupos exportadores locales entre PYMES o entre éstas y grandes empresas, Buenos Aires se destaca por ser la única provincia que ha logrado institucionalizar un área de seguimiento de las negociaciones comerciales nacionales, la Dirección Provincial de Defensa Comercial, donde el sector privado puede presentar sus reclamos cuando los aranceles nacionales afectan sus productos.

Esta oficina de defensa comercial se encuentra bajo el paraguas de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, un organismo completamente público donde el sector privado no tiene participación institucional. Sin embargo, la institucionalización de lo internacional en la provincia ha sido especialmente cambiante a lo largo del tiempo, modificándose según la administración. El diseño institucional comenzó a mediados de los ochenta como una dirección de comercio exterior, pero luego fue mutando de subsecretaría a secretaría, hasta la actualidad, donde existe una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales bajo la órbita del Ministerio de Producción (Esposito, Simonoff & Zapata, 2009:167).

## **El caso de Chaco**

Los casos que más diferencias presentan con los anteriormente mencionados son los de **Chaco** y **Corrientes**, que demuestran una menor capacidad o interés del sector privado en motorizar la presencia provincial en el exterior. En estas provincias sólo exportan las grandes empresas, que no están presentes en gran cantidad, y las PYMES no lo hacen o lo hacen esporádicamente. En este sentido, el sector privado participa tímidamente de la promoción comercial y de la creación de redes.

Tanto en Chaco como en Corrientes el sector privado ha sido tradicional-

---

<sup>14</sup> Fue el caso de Manuel San Martín, consultado a la hora del armado de los stands, ya que había desarrollado experiencia propia.

mente pasivo y el sector público ha tenido que ir a buscarlo para salir al exterior. En general, lo que hacían las PYMES en un comienzo era ir a las ferias y misiones para conocer el mecanismo y hacer algunos contactos, pero no con la intención de vender.

En el caso específico de Chaco, en el último tiempo las medianas y/o grandes empresas vinculadas a gremios como la Unión Industrial o la Federación Económica han adquirido cierto *expertise* y recientemente lideraron una misión a China, en la cual el gobierno provincial fue invitado pero no el protagonista principal de la visita. Aquí se evidencia un interés por aprovechar las oportunidades tanto de exportación como de importación de maquinaria para la producción en el mercado interno. En cambio, las PYMES siguen viendo el tema de la internacionalización como algo esporádico y costoso, por lo que no hay interacción entre los dos tipos de empresa.

Por parte del gobierno provincial, los recursos para el apoyo a las PYMES han sido generalmente escasos, contando con capacitaciones esporádicas y financiación de ferias fluctuante. En este sentido, la relación entre sector público y privado ha sido informal: cuando hay reuniones o capacitaciones generalmente se convoca por empresa y muchas veces por afinidades personales con los funcionarios provinciales.

En lo que hace a otras actividades de internacionalización, las grandes empresas y/o PYMES de Chaco y Corrientes no se abrieron espacios en el seguimiento de las negociaciones comerciales nacionales, pero sí lo hicieron en la creación de redes, con la participación en la promoción comercial de ZICOSUR y de CRECENEA/CODESUL y, en el caso específico de Chaco, a través del establecimiento de una oficina de venta de madera en España en conjunto con el gobierno provincial y con apoyo del CFI, lo que significó la institucionalización de la relación público-privada pero sólo por un par de años, ya que luego la oficina se cerró por falta de presupuesto.

Tal como indica este ejemplo, el diseño institucional ha cambiado con el tiempo, aunque, con excepción de dicho proyecto comercial, siempre se ha mantenido como un organismo público. La secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, dependiente del gobernador, se creó en 1995 con la asunción de Ángel Rozas. Durante la gobernación de Roy Nikisch (2003-2007) se le quitaron ciertos recursos, para constituirse como Agencia durante la primera gobernación de Jorge Capitanich (2007-2011), y finalmente como Secretaría de Comercio Exterior, Inversiones y Promoción Provincial en su segunda gobernación (2011-actualidad).

### **El caso de Corrientes**

El caso de Corrientes, a pesar de ser muy similar al de Chaco en cuanto a la pasividad de las PYMES y la creación de redes, también muestra importantes divergencias con la provincia vecina. En esta provincia fueron grandes empre-

sas, como Las Marías, las que apoyaron en los comienzos a la dirección de comercio exterior, incluso económicamente, para alentar la participación de las PYMES en las ferias internacionales. En los últimos años, las medianas y grandes empresas, aglutinadas en la Federación Empresarial de Corrientes (FECORR), organizaron un viaje a China al cual invitaron al gobierno. Sin embargo, igual que en Chaco, las PYMES continúan siendo reactivas: participan cuando las invitan a ferias, pero luego son reacias a un trabajo de cooperación y continuidad.

Por último, el sector privado ha actuado hasta el momento como un actor externo pero con comunicación permanente con la agencia de promoción provincial, Corrientes Exporta. A nivel institucional, las actividades de internacionalización han sido llevadas adelante en los comienzos por una Dirección de Comercio Exterior, creada en 1985. El organismo ha sufrido vaivenes institucionales, ya que fue convertida en subdirección, luego transformada en la Fundación Exportar Corrientes y a partir de 2007 es la agencia Corrientes Exporta.

Sin embargo, en los últimos años se ha generado un proyecto desde el sector público para incorporarlos al diseño institucional, a través de la creación de una agencia mixta llamada Pro Corrientes. Si bien el proyecto presenta avances y retrocesos, de concretarse, los empresarios participarían de una forma más activa en la promoción de sus productos y podrían capacitarse y comenzar a generar cierto *expertise* propio.

Lo que demuestra el análisis realizado es que las grandes empresas han sido las motorizadoras de la agenda comercial, en especial en las provincias de mayor caudal exportador (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires). En estas provincias, las grandes empresas han sido secundadas por las PYMES, pero no en las provincias más débiles como Chaco y Corrientes, donde no han tenido los recursos o el interés para participar de dichas actividades. Esto puede deberse en parte a que las grandes empresas internacionalizadas no están presentes en la misma cantidad en las provincias más débiles, lo que significa un menor apoyo a las PYMES.

En este sentido, el avance del sector privado en las actividades de internacionalización ha sido desigual, con las empresas de provincias como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, siendo fuertes en las actividades de promoción comercial y búsqueda de mercados, ya que tienen un sector privado fuerte y activo. En segundo lugar, Córdoba, Chaco y Corrientes son fuertes en la creación de redes. En el caso de Córdoba se da por el interés del

***... las grandes empresas han sido las motorizadoras de la agenda comercial, en especial en las provincias de mayor caudal exportador (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires). En estas provincias, las grandes empresas han sido secundadas por las PYMES, pero no en las provincias más débiles como Chaco y Corrientes, donde no han tenido los recursos o el interés para participar de dichas actividades.***

gobierno y –en especial del sector privado– de multiplicar la presencia institucional en el exterior –y de ahí los resultados de la internacionalización–, mientras en Chaco y Corrientes sucede por la necesidad de afianzar las aún débiles capacidades provinciales y privadas. Por último, Buenos Aires es fuerte en el seguimiento de las negociaciones comerciales al tener un sector privado fuerte y de un mercado sesgo exportador, que se aglutina en cámaras sectoriales.

Por último, encontramos que los diseños institucionales y la incorporación del sector privado a los mismos han cambiado a lo largo del tiempo en todas las provincias. El diseño institucional ha cambiado en mayor medida en Chaco, Corrientes y Buenos Aires, algo que llama la atención al ser las provincias que más participan de estas negociaciones, suponiendo la necesidad de una estructura relativamente estable que pueda gestionar las actividades de promoción y apoyo. Sin embargo, por lo general se ve una tendencia a incorporar a las empresas al diseño institucional para aprovechar su *expertise* y/o incitarlos a participar más activamente del proceso. Este impulso a

**Tabla N° 2**  
**Articulación público-privada**

<b>Provincia</b>	<b>Modalidad</b>	<b>Formato institucional</b>
<b>Córdoba</b>	Vínculo liderado por grandes empresas (Pro Córdoba)	De ministerio a agencia público-privada (Pro Córdoba)
<b>Santa Fe</b>	Vínculo liderado por el Estado hacia cadenas de valor (foco en PYMES)	De Subsecretaría de Comercio Exterior (Ministerio de Producción) a consejos económicos (por cadena)
<b>Buenos Aires</b>	Vínculo inestable y liderado por cámaras sectoriales	Muchos cambios. Última versión: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales sin institucionalización del vínculo público-privado
<b>Chaco</b>	Vínculo inexistente por falta de masa crítica	Muchos cambios. Última versión: Secretaría de Comercio Exterior, Inversiones y Promoción Provincial
<b>Corrientes</b>	Vínculo inexistente por falta de masa crítica y fragmentación de organizaciones privadas	Ídem Buenos Aires. Cambios. Última versión: agencia Corrientes Exporta.

incorporarse al diseño institucional viene a veces del sector privado, como fue el caso de Córdoba y los hasta ahora fallidos intentos de la Cámara de Comercio Exterior santafesina, o del sector público, como el intento de creación de Pro Corrientes.

## **Conclusiones**

El involucramiento directo de los actores subnacionales en las negociaciones económicas internacionales es un fenómeno novedoso en la Argentina. Esta afirmación no invalida que hubiera antecedentes previos en la materia; pero en tanto fenómeno masivo, su proliferación en todo el territorio nacional nos retrotrae a mediados de los noventa. Tampoco es un fenómeno exclusivo de la Argentina, sino que sigue una tendencia global y regional motorizada, a su vez, por factores domésticos como los procesos de democratización y descentralización promovidos por las reformas estructurales. Con este telón de fondo y el espíritu neoliberal que primó en esa década, la internacionalización de las políticas subnacionales tuvo una fuerte impronta económica y estuvo orientada a mejorar la competitividad e inserción productiva de las provincias en una economía cada vez más globalizada. En este sentido, la demanda de capacidades y la creación de redes de políticas se orientaron hacia las negociaciones económicas internacionales, tendientes a promover exportaciones, atraer inversión extranjera directa y asegurar préstamos para mejorar su infraestructura.

Centrándose en la teoría (en construcción) de la paradiplomacia, el trabajo focaliza la atención en las nuevas modalidades de articulación público-privada que se generan en el proceso de construcción de capacidades subnacionales, porque entendemos que este es un aspecto poco analizado por la literatura hasta el momento, que ha centrado su mirada sobre el comportamiento y desempeño del actor público.

En torno a este paradigma, el trabajo aporta evidencia respecto a tres cuestiones. La primera, dilucidar el tipo de negociaciones internacionales que más oportunidades de participación ofrece al sector privado. La evidencia es categórica respecto a demostrar que sólo en las negociaciones comerciales es donde el actor privado participa activamente y de manera propositiva, mientras que el resto de las negociaciones están concentradas en manos de los actores públicos y el sector privado aparece como actor pasivo y receptor de sus beneficios (mayor infraestructura, mayor inversión y menores costos de transporte, entre otros).

En segundo lugar, el análisis y la evidencia profundizan sobre las nuevas formas de articulación público-privada, señalando que se trata de un vínculo

***El involucramiento directo de los actores subnacionales en las negociaciones económicas internacionales es un fenómeno novedoso en la Argentina.***

de cooperación en el que el actor privado contribuye con sus recursos financieros, organizativos y de conocimiento técnico a la construcción de capacidades públicas en tres niveles: a nivel provincial (capacitando PYMES y/o organizando misiones comerciales), a nivel nacional (realizando tareas de inteligencia comercial y de seguimiento de negociaciones) y a nivel regional (formando parte de redes público-privadas).

Por último, el trabajo indaga sobre las maneras en que esta articulación se consolida en el tiempo. A este respecto, el análisis arroja evidencia sobre la existencia de distintas variantes en el tiempo y entre las provincias; pero, a la vez, señala una tendencia general: la institucionalización del vínculo y su permanencia en el tiempo, favorece la cooperación público-privada, mejora el desempeño público y fortalece la cohesión al interior de las organizaciones privadas.

Al ahondar la comparación de estas tres dimensiones entre los casos, la evidencia indica que hay una tendencia a ir hacia esquemas de institucionalización público-privados. Si bien Córdoba es la única provincia en la que esto se ha concretado, hay intentos de promover esquemas similares en Corrientes y Santa Fe. Aquí vemos que la importancia del comercio exterior para la provincia (estructura) no juega un rol tan destacado en la búsqueda de una mayor articulación público-privada, sino que tiene que ver con cuestiones de intereses políticos o empresariales (agencia).

Por otro lado, es el sector privado de las provincias de mayor caudal exportador el que mayores capacidades aporta a lo público, ya que viene construyéndolas desde hace varias décadas. Aún más, el aporte de capacidades en estas provincias se da por lo general en los tres niveles (provincial, nacional y regional). En provincias como Chaco y Corrientes, en

cambio, el aporte del sector privado es más tímido y se limita a la interacción del sector público con unas pocas empresas, como es el caso de Las Marías en Corrientes. Asimismo, el aporte de capacidades suele limitarse a la esfera provincial y sólo en contadas ocasiones a lo regional a través de las asociaciones subnacionales.

En este sentido y tratándose de un proceso de construcción progresiva de capacidades en el que las provincias van adquiriendo autonomía a través de las experiencias transmitidas o aprendidas del gobierno nacional y de otros contextos nacionales, consideramos que este trabajo aporta conocimientos sobre buenas prácticas que pueden potenciar las facultades aún no exploradas de otras provincias y nuevos actores subnacionales.



## **Bibliografía**

“Scioli espera más inversiones”, *Ámbito Financiero*, 27/03/2011, Buenos Aires, Argentina.

AGENCIA NACIONAL DE INVERSIONES (2010), “Informe Anuncios de Inversión 2009”.

Aguirre Zabala, Iñaki (2000), “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Aldecoa, Francisco & Keating, Michael (editores), *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*, Madrid: Marcial Pons, pp. 203-235.

Bianculli, Andrea (2011), “Trade Governance in Latin American Countries”. IX Annual Conference of Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), St. Gallen.

Botto, Mercedes (2004), “Mitos y Realidades de la Participación No Gubernamental”, en Tussie, Diana & Botto, Mercedes (coordinadoras), *El ALCA y las Cumbres de las Américas: ¿Una Nueva Relación Público-Privada?*, Buenos Aires: Editorial Biblos /FLACSO, pp. 237-260.

Cafiero, Ana (2008), “Escenarios de la Cooperación Internacional en la Argentina”, en Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD, pp. 241-255.

Carbajales, Juan José & Gasol, Claudia (2008), “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD, pp. 47-82.

Castro, Lucio & Saslavsky, Daniel (2009), *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*, Buenos Aires: CIPPEC.

Colacrai, Miryam (2010), “El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional. Desarrollo de una innovadora interdependencia entre la Argentina y Chile”, en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 305-327.

Colacrai, Myriam & Zubelzú, Graciela (2004), “Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales”, en Vigevani, Tullo; Wanderley, Luiz Eduardo; Barreto, Maria Inês & Passini; Mariano Marcelo (organizadores), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Sao Paulo: EDUC, UNESP, EDUSC, pp. 313-344. CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (2010), “Con-

venios Internacionales de la Provincia de Corrientes. Período 1994-2010". Proyecto "Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las Provincias Argentinas".

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (2010), "Convenios Internacionales de la Provincia del Chaco. Período 1994-2009". Proyecto "Sistematización y publicación on line de los Convenios Internacionales celebrados por las Provincias Argentinas".

Cornago, Noé (2000), "Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la Seguridad Mundial: Dimensiones de Conflicto y Cooperación", en Aldecoa, Francisco & Keating, Michael, *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, pp. 55-77.

Cornago, Noé (2010), "La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción", en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 107-134.

CORRIENTES EXPORTA (2007), "Invertir en Corrientes. Guía para invertir en la provincia de Corrientes, Argentina".

Criekemans, David (2009), "Introduction", en Criekemans, David (editor), *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 1-9.

Darel, Paul E. (2005), *Rescaling International Political Economy. Subnational States and the Regulation of the Global Political Economy*, Nueva York: Routledge.

Esposito, Lucía; Simonoff, Alejandro & Zapata, Victoria (2009), "La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires", en Zaraoui, Zidane (coordinador), *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla: Montiel y Soriano Editores, pp 167-182.

Iglesias, Eduardo, Iglesias, Valeria & Merke, Federico (2009), "Republic of Argentina", en Michelmann Hans (editor), *A Global Dialogue on Federalism, Volume 5. Foreign Relations in Federal Countries*, Québec: McGill-Queen's University Press, pp. 9-36.

Iglesias, Valeria (2008a), "Las provincias y su gestión en el área de comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino", en Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD, pp. 107-157.

Iglesias, Valeria (2008b), "La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino", en Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD, pp. 159-184.

Kaiser, Robert (2005), "Sub-state governments in International arenas: paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America", en Lachapelle, Guy & Paquin, Stéphane (editores), *Mastering Globalization. New sub-states' governance and strategies*, Nueva York: Routledge, pp. 90-103.

Keating, Michael (2000), "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en Aldecoa, Francisco & Keating, Michael (editores), *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*, Madrid: Marcial Pons, pp. 11-28.

Kline, John M. (1999), "Continuing Controversies over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States", *Publius*, Easton, v. 29, n°2, pp. 111-134.

Longoni, Matías (2009), "Intel instala una fábrica de microchips en Córdoba", *Diario Clarín*, 20/09/2009, Buenos Aires, Argentina.

Lucioni, Luis (2003), *Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias*, Buenos Aires: CEPAL.

Malé, Jean-Pierre (2006), *Especialidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos*. Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

McMillan, Samuel Lucas (2008), "Subnational Foreign Policy Actors: How and Why Governors Participate in U.S. Foreign Policy", *Foreign Policy Analysis*, Malden, v. 4, pp. 227-253.

Merlo, Mariana (2011), *Las Relaciones Internacionales de los Actores Subnacionales: Una estrategia de Acción en el Nuevo Orden Mundial. Los casos de CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR*. Buenos Aires: Universidad del Salvador.

Noferini, Andrea (2010), *The participation of sub-national governments in the Council of the EU: some evidence from Spain*, Barcelona: IBEI.

Paquin, Stéphane & Lachapelle, Guy (2005), "Why do sub-states and regions practice International relations?", en Lachapelle, Guy & Paquin, Stéphane (editores), *Mastering Globalization: New sub-states' governance and strategies*, Abingdon: Routledge, pp. 77-89.

Russell, Roberto (2010), "El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria", en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 83-106.

Santori, Tatiana & Aquilino, Natalia (2011), *La internacionalización de la trama público privada: el caso de Rafaela*. X Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Ciudad de Córdoba: SAAP.

Schiavon, Jorge (2010), "Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México", en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 135-176.

Shaffer, Gregory (2001), "Public-Private Partnerships in Theoretical Perspective", en Shaffer, Gregory, *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington: Brookings Institution Press, pp. 10-18.

Silva Soura, Verónica & Morán León, Carlos (2010), "Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina", en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 259-303.

Soldatos, Panayotis (1990), "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors", en Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (editores), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, pp. 34-53.

SUBSECRETARÍA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2004), "Provincia de Buenos Aires. El comercio exterior como eje de desarrollo".

Van Den Brande, Luc (2009), "A Practitioner's Perspective: Sub-State Diplomacy Today", en Criekemans, David (editor), *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 199-210.

Vigevani, Tullo & Figuereido B. Prado, Débora (2010), "Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil", en Maira, Luis (editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal, pp. 177-207.

Zubelzú, Graciela (2006a), "La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión", en *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados*, Ciudad de Córdoba, N° 18, pp. 147-160.

Zubelzú, Graciela (2006b), "The Argentinian provinces as sub-national actors in contemporary international relations. Links with Russia and Russian regions". *Space and Time in World Politics and International Relations*. Moscú: MGIMO University.

Zubelzú, Graciela (2008), "Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas", en Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: PNUD, pp. 19-46.