

## ÍNDICE

- **Introducción**
  - Descubriendo el fenómeno...
  
- **SECCION I - “Los Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional”**
  - **Capítulo I - Marco Conceptual de Estudio**
    - Consideraciones preliminares...
    - Aclarando conceptos...
    - Construyendo el Marco...
    - En síntesis...
  
  - **Capítulo II - Factores Sistémicos de la Emergencia del Fenómeno**
    - Recorriendo el sistema internacional de los ´90
    - Detectando los elementos sistémicos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional
    - En síntesis...
  
  - **Capítulo III – Factores Nacionales de la Emergencia del Fenómeno**
    - Recorriendo el sistema nacional de los ´90
    - Detectando los elementos domésticos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional
    - En síntesis...
  
  - **Capítulo IV – Dimensiones de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos**
    - ***Dimensión Jurídica***
      - En síntesis...

- ***Dimensión Político-Institucional***
  - Dirección de Asuntos Federales
  - Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)
  - Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Fundación Export.Ar
  - En síntesis...
  
- ***Dimensión Cooperación Internacional***
  - *En síntesis...*
- ***Dimensión Financiamiento Internacional***
  - En síntesis...
- **Conclusiones Sección I**
  
- **SECCION II – “La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional”**
  - Aclaraciones Metodológicas
  
  - Introducción y Preguntas de Inicio
  
  - **Capítulo V - Factores Sistémicos y Domésticos de la Emergencia del Fenómeno**
    - Particularidades del Caso CABA
    - En síntesis...
  
  - **Capítulo VI - Las Dimensiones de la Acción Internacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el 2006**
    - ***Dimensión Jurídica***
      - En síntesis...
    - ***Dimensión Político-Institucional***
      - **Dirección General de Relaciones Internacionales (Subsecretaría de Relaciones Internacionales)**

- ***Antecedentes de la Dirección General de Relaciones Internacionales***
- ***Gestión de la Dirección de Relaciones Internacionales durante el 2006***
- ***Las relaciones de la Dirección General de Relaciones Internacionales con otras agencias***
- **Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior**
- **Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial**
- **Las relaciones de la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial con otras agencias**
- En síntesis...
  
- ***Dimensión "Paradiplomática"***
  - **Relaciones Bilaterales del GCBA**
  - ***Aspectos generales y productos de las relaciones bilaterales durante el 2006***
  - ***Acuerdos bilaterales celebrados por el GCBA***
  - **Relaciones Multilaterales del GCBA**
  - ***Aspectos generales de las relaciones multilaterales***
  - ***La CABA, las redes multilaterales y sus cursos de acción en el 2006***
  - **MERCOCIUDADES**
  - ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Red de Mercociudades***
  - **La Ciudad Autónoma y la Red de Mercociudades en el 2006**
  - **UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)**
  - ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la UCCI en el 2006***
  - **CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)**

- *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CGLU en el 2006*
- **FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones )**
- *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FLACMA en el 2006*
- **CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)**
- *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CIDEU en el 2006*
- **ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)**
- *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ICLEI en el 2006*
- En síntesis...
  
- ***Dimensión Cooperación Internacional***
  - Consideraciones Previas
  - Modalidades de Cooperación Internacional
  - *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Cooperación Internacional 2006*
  - *La Ciudad Autónoma como Dadora y Receptora de Cooperación*
  - **El Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO-AR)**
  - *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FO-AR*
  - *La Ciudad Autónoma y el FO-AR en el 2006*
  - **URB-AL**
  - *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y URB-AL*
  - **JICA (Japanese International Cooperation Agency)**
  - *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y JICA en 2006.*
  - En síntesis...
  
- ***Dimensión Financiamiento Internacional.***
  - Consideraciones generales
  - *La Ciudad Autónoma y el financiamiento internacional*

- *La evolución del endeudamiento de la Ciudad Autónoma*
  - **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del Banco Mundial en el 2006**
  - *Antecedentes*
  - **Financiamiento del BM durante el 2006**
  - **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del BID en el 2006**
  - *Antecedentes*
  - **Financiamiento del BID durante el 2006**
  - En síntesis...
- 
- **Conclusiones Sección II**
- 
- 
- **SECCION III**
- 
- 
- **Conclusiones Generales**
- 
- 
- **ANEXOS**
    - **Anexo I - Debate Constituyente sobre nuevas facultades internacionales de las provincias**
    - **Anexo II - Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Legislación**
    - **Anexo III - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Redes Multilaterales**
    - **Anexo IV - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Misiones FO-AR realizadas que contaron con la participación de la Ciudad**
    - **Anexo V - Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Convenios de Cooperación y Actas de Intención (Según Región y según Administración)**
    - **Anexo VI - Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Proyectos de Financiamiento del BID a la Ciudad**
    - **Anexo VII- Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Evolución del Stock de Deuda 1996-2006**
    - **Anexo VIII - Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Relaciones Internacionales – Noticias varias**

▪ **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

- Obras
- Documentos y Trabajos de Investigación
- Documentos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Artículos Especializados y Periodísticos
- Entrevistas y Conversaciones Informales
- Legislación
- Páginas Web

*“Y en el momento en que creíamos haber alcanzado el ladrillo elemental con el cual nuestro universo estaba construido, ese ladrillo ha desaparecido en tanto ladrillo. Es una entidad difusa, compleja, que no llegamos a aislar. La obsesión de la complejidad condujo a la aventura científica a descubrimientos imposibles de concebir en términos de simplicidad...”*

Edgar Morin, *Introducción al Pensamiento Complejo*

*“La complejidad (...) nos vuelve prudentes, atentos, no nos deja dormirnos en la mecánica aparente y la trivialidad aparente de los determinismos...”*

Edgar Morin, *La Complejidad y la Acción*

*Solomon saith: There is no new thing upon the earth...*

Francis Bacon, *Essays*, LVIII

## Introducción

### ***Descubriendo el fenómeno...***

El impacto que sobre los Estados ha tenido el fenómeno de la globalización, trajo aparejado diferentes consecuencias en el escenario internacional. Quizá una de ellas consista en el mayor peso que van obteniendo en el mundo las hipótesis de interdependencia en relación a las hipótesis de conflicto. La interdependencia abre nuevas redes de vinculación y comunicación entre los Estados, beneficiando con ello tanto a los agentes públicos como a los no gubernamentales.

Del contexto de globalización, transnacionalización y descentralización de los Estados, emanan múltiples actores que irrumpen en la escena internacional.

La unidad subnacional es uno de esos nuevos actores que, si bien no se erige como sujeto de Derecho Internacional, y por tanto, no posee obligaciones y derechos en el plano internacional, se posiciona en el sistema internacional como actor *per se*, y opera en los nuevos espacios de participación transnacional que surgen (redes multilaterales – regionales, hemisféricas y globales).

Esta unidad subnacional, entendida como aquella instancia socio-territorial de un país, menor al Estado–Nación (ciudad, región, departamento, estado o provincia)<sup>1</sup>, será el objeto de la presente investigación.

Es en la década del ´90 donde las autoridades locales de las unidades subnacionales logran captar la dinámica sistémica que aparece en el contexto internacional de segunda posguerra, y desarrollan su espacio de participación autónoma en el debate de la agenda internacional, mejorando de esta manera su inserción en el mundo; no sólo para alcanzar una imagen de mayor protagonismo sino también para conseguir objetivos concretos, como ser la captación de recursos externos y la ubicación internacional de productos materiales y culturales del país, con

---

<sup>1</sup> MINA, María Sol. "La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional", Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004. Pág. 13.

un mejor aprovechamiento de las inversiones externas y de los fondos de cooperación internacional.

Consecuentemente, la ***irrupción de los Estados subnacionales como nuevos actores de la escena internacional***, puede ser apreciada a través de las diversas dimensiones que hoy caracterizan el desarrollo de las sociedades: económica, financiera, comercial, cultural, vinculadas al turismo, la salud, el medio ambiente, el control fronterizo, la prevención de delito, el tráfico, la suscripción de acuerdos con otros actores internacionales estatales, subnacionales, organizaciones gubernamentales regionales e internacionales, ONG`s. La “paradiplomacia” se ha constituido, en un medio para su desarrollo.

Poniendo el acento en el caso argentino, la hipótesis de trabajo sobre la que versará el presente trabajo consiste en que ***la emergencia de estos nuevos actores subnacionales en el escenario internacional se ha visto alimentada por factores externos (sistémicos) e internos (la Argentina de los ´90)<sup>2</sup>, y se ha traducido en un accionar de múltiples dimensiones.***

Por lo tanto los *objetivos de investigación* serán, en primer lugar, detectar y describir aquellos elementos de la coyuntura internacional y nacional del momento en que aparece en escena el fenómeno (década del ´90) que operan como catalizadores de esta emergencia; en segundo lugar, identificar aquellas dimensiones en las que se expresa esta facultad de acción internacional de las unidades subnacionales. En tercer lugar se abordará el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para, por un lado, detectar si se reproducen los mismos factores externos e internos mencionados a nivel macro, identificar si también operan otros elementos externos y/o internos de la CABA y, por otro lado, advertir algunas de las dimensiones en que se manifiesta su accionar internacional, circunscribiendo temporalmente éstas al año 2006.

La riqueza del caso de la Ciudad de Buenos Aires se debe a que en ella se entrecruzan dinámicas distintas, aunque no necesariamente excluyentes: el fenómeno

---

<sup>2</sup> Vale aclarar que entendemos por “factores externos” a aquellos elementos de la coyuntura internacional del momento en que aparecen estos actores en la escena internacional, y por “factores internos” aquellos elementos de la coyuntura político-económica nacional del momento que junto con los primeros alimentaron esta emergencia.

de los gobiernos subnacionales con la facultad jurídica de realizar gestión internacional y, por otro lado, el fenómeno de la "ciudad-global" como nuevo espacio territorial-político-administrativo desde donde proyectarse en la escena internacional. Así es que además de los factores ya trabajados a nivel macro, se agregarán al análisis de la Ciudad otros factores externos e internos que también han influido en la irrupción del fenómeno.

Así entonces, y desde un abordaje histórico-descriptivo, esta multicausalidad y multidimensionalidad de los actores subnacionales operando en la escena internacional será estudiada en dos secciones:

Una primera sección donde se trabajará sobre los factores del sistema internacional que influyeron en la irrupción de estas unidades subnacionales argentinas en escena, como también los factores domésticos – enmarcados en la Argentina de los años ´90- que nutrieron a la emergencia del fenómeno.

En una segunda sección se abordará la experiencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como estudio de caso. El objetivo de esta sección será doble: primeramente, ver cómo la CABA absorbe los factores externos e internos trabajados a nivel macro, y cómo éstos se reproducen a nivel local. Posteriormente, buscará comprobarse si, tal como sostiene la hipótesis, la Ciudad ejerce su identidad de actor internacional a través de múltiples dimensiones. Para ello, se hará referencia al comportamiento de algunas de ellas en el transcurso del 2006, mediante un abordaje descriptivo.

## **Capítulo I**

### **Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional**

#### ***Marco Conceptual de Estudio***

##### *Consideraciones preliminares...*

El objetivo del presente capítulo es proveer un marco de herramientas conceptuales que servirán para situarnos en el análisis y comprensión del fenómeno en estudio a lo largo del trabajo de investigación; a saber, los actores subnacionales de la República Argentina (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente) en el ejercicio de su facultad de realizar acción internacional, jurídicamente otorgada con la Reforma Constitucional de 1994.

A este fin, las líneas siguientes se preocuparán, en primera instancia, de definir el alcance de la denominación que recibirá nuestro objeto de estudio, así como también de explicitar la implicancia de los conceptos referentes a los “factores exógenos y endógenos”, además del contenido de las dimensiones a emplear, las cuales servirán de base para dar cuenta de las formas que cobra la acción de estos actores en la escena internacional.

Seguidamente, se hará un abordaje teórico de la problemática en estudio a partir de la revisión de algunos autores y teorías que han trabajado sobre la misma, contribuyendo a generar un marco conceptual de comprensión necesario. Dicha revisión se realizará teniendo en cuenta cómo caracterizan la problemática en estudio estos autores y qué hipótesis de trabajo tienen para el desarrollo de su análisis.

Cabe aclarar que ninguno de los autores a profundizar en este capítulo adscribe a un corpus teórico en particular a partir del cual describen completamente el fenómeno de los actores subnacionales operando en la escena internacional. Más bien, sólo toman aquellas consideraciones y conclusiones de diferentes teorías que se relacionan con la problemática de estudio y las aplican a su investigación. En este trabajo, se tomarán algunas de esas consideraciones teóricas.

Por último queda aclarar que el término “marco conceptual” elegido para el presente capítulo y para el encuadre de la investigación no ha sido azaroso; responde al hecho que no se trabajará sobre una teoría o modelo teórico concreto en el abordaje del fenómeno, sino que se recurrirá a distintos elementos de las teorías empleadas por los especialistas del tema elegidos. Por tal motivo, prefiere hablarse de “conceptos” diversos y no de “teorías”; así entonces, la denominación “marco conceptual” resulta más adecuada a nuestra investigación.

#### *Aclarando conceptos...*

El lector de la presente investigación se encontrará a lo largo de las páginas con distintas formas de referirse al objeto en estudio: “actor subnacional”, “unidad subnacional”, “gobierno subnacional”, “actor local”.

A pesar de los matices existentes entre ellos, y teniendo en cuenta la poca especificación existente en la literatura especializada por el carácter emergente del fenómeno<sup>3</sup>, se congregará a todos los conceptos en un *significado compartido*: “actor colectivo de escala subnacional constituido por un entramado ajustado en mayor o menor medida en sus planos políticos, sociales, económicos y culturales, afincados en un territorio determinado y desarrollado históricamente, cristalizado en instituciones locales de gobierno; que abandona un histórico y prolongado estadio pasivo para asumir un progresivo protagonismo autónomo en primera instancia en el ámbito interno y posterior y eventualmente, en la esfera externa.”<sup>4</sup>. De esta manera, cuando se haga referencia a este actor, cualquiera sea el término empleado, se estará connotando esta idea integral, más que un concepto aislado.

En línea con la hipótesis de trabajo, la investigación hará alusión a factores exógenos y endógenos que nutren e impulsan la emergencia de estos actores en la escena internacional.

Más allá de las diversas denominaciones que reciba en el trabajo (“factores sistémicos y nacionales”, “factores sistémicos e internos”, “factores exógenos y endógenos”) es importante aclarar entonces, que se entiende por “*factores externos*” y cualquiera de

---

<sup>3</sup> MINA, María Sol; “La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional”, Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004.

<sup>4</sup> MINA, María Sol; Ob. Cit. Pág. 15.

sus variedades, a aquellos elementos de la coyuntura internacional del momento en que aparecen estos actores en la escena internacional, y por "*factores internos*" aquellos elementos de la coyuntura político-económica nacional del momento y que junto con los primeros alimentaron esta emergencia.

En cuanto a las dimensiones a ser utilizadas a fines de comprobar las distintas formas que cobra la acción de estos actores en la escena internacional, se trabajará con las dimensiones jurídica, político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento internacional.

La *dimensión jurídica* comprende aquellos elementos constitucionales, leyes, decretos o debates doctrinarios que estén en vinculación estrecha con el reconocimiento "de derecho" (legal) de la facultad de realizar acción internacional por parte de los actores subnacionales.

La *dimensión político-institucional* está dada por la caracterización de los diseños y rediseños político-institucionales implementados a nivel nacional y local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en vinculación con el ejercicio de la facultad de realizar acción internacional por parte de los actores subnacionales. Por político-institucional se hace referencia a las instituciones (agencias nacionales y reparticiones del GCBA –en línea con el estudio de caso) y a los procesos resultantes de las dinámicas políticas vinculadas a la gestión del gobierno en materia de inserción internacional)

La *dimensión referente a la cooperación internacional* comprende todos aquellos programas, convenios, construcciones institucionales y cursos de acción que un gobierno subnacional pone en marcha, tanto en calidad de dador como de receptor.

La *dimensión referente al financiamiento internacional* está dada por los programas y la búsqueda de líneas de crédito que los actores subnacionales implementan en carácter de su condición de "sujetos de crédito internacional".

Otra amplia variedad de conceptos asomará a lo largo del presente trabajo: sistema internacional, regímenes internacionales, Estado-Nación, Organizaciones Internacionales, Actores Internacionales, Política Exterior, Gestión Internacional, Paradiplomacia, Interdependencia, Descentralización, Relaciones Interestatales, Relaciones Transnacionales, Globalización, Autonomía, Complejidad, Margen de Maniobra.

A efectos de una mejor conexión con la exposición buena parte de ellos serán definidos en el transcurso del trabajo.

*Construyendo el marco...*

En la construcción de un marco conceptual que ayude a una mejor comprensión del por qué de la aparición de los actores subnacionales argentinos en la escena internacional y del cómo se expresa esa realidad, se recurrirá a las investigaciones de los siguientes autores:

- a) Marcelo Salviolo, en su obra "Provincias y Convenios Internacionales – Una propuesta desde el Federalismo de Concertación"<sup>5</sup>
- b) Graciela Zubelzú, tanto en sus investigaciones realizadas en co-autoría con la Dra. Miriam Colacrai<sup>6</sup>, como en las llevadas adelante en calidad de coordinadora del Proyecto "Provincias y Relaciones Internacionales" en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> SALVIOLO, Marcelo A.; "Provincias y Convenios Internacionales – Una propuesta desde el Federalismo de Concertación", Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As, 2005. Marcelo Salviolo es funcionario del Servicio Exterior de la Nación y colaborador del Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)

<sup>6</sup> COLACRAI, M; ZUBELZU, G; "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.

La Doctora Colacrai es Directora de Proyectos del Centro de estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Investigadora del CONICET e Investigadora sobre temas referidos a la Antártida, Medio Ambiente, Relaciones Bilaterales Argentina-Chile y Actores Subnacionales. La Doctora Zubelzú es Docente de la Carrera del Servicio Exterior de la Nación, Investigadora del CONICET, Coordinadora del Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales del PNUD/CARI e Investigadora de temas referidos a Rusia y Repúblicas Post-soviéticas, Relaciones Bilaterales Argentina- Repúblicas Post-soviéticas y Actores Subnacionales.

<sup>7</sup> ZUBELZÚ, Graciela (coord.) "Primer y Segundo Informe", *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires. Agosto 2004 y 2005. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org).

- c) Ernesto de Marsilio, en su trabajo sobre las relaciones paradiplomáticas aplicadas al caso argentino<sup>8</sup>
- d) Carlos Escudé, en su trabajo "Realismo Periférico"<sup>9</sup>. Es importante aclarar que el objetivo de trabajar con este autor responde al interés de comprender el marco conceptual en el que se insertan las políticas de la Administración Menem en materia de política exterior, de los años noventa; contemporáneas a la emergencia del fenómeno en estudio. La aproximación que se haga a los principales postulados teóricos de este modelo de política exterior conocido como "realismo periférico", sólo servirá, entonces, a los efectos de contextualizar la irrupción del objeto en estudio en el paradigma teórico vigente en la Argentina de los ´90, sin implicar que este último haya sido la causa del surgimiento de los actores subnacionales en la escena internacional.
- e) Raúl Bernal-Meza y su trabajo "América Latina en el Mundo. El pensamiento teórico latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales"<sup>10</sup>. El objetivo de dar cuenta de las conceptualizaciones teóricas que el autor hace sobre el estructuralismo latinoamericano consiste en complementar con nuevas herramientas de comprensión las reflexiones académicas sobre el tema en estudio.

En las investigaciones mencionadas prevalecen conceptualizaciones teóricas sobre el fenómeno en torno a:

---

<sup>8</sup> DE MARSILIO, Ernesto G; "Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino" Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 28 Págs. El Dr. De Marsilio es Docente de la Universidad Nacional de Córdoba y Director del Proyecto "Relaciones Paradiplomáticas: bases para el estudio y la gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales. Con énfasis en Córdoba", desarrollado con los aportes de la Agencia Córdoba Ciencia.

<sup>9</sup> ESCUDÉ, Carlos; "Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina", Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992

<sup>10</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; "América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005.

- El abordaje sobre la Interdependencia de Keohane y Nye<sup>11</sup>
- La teoría del Estado Comercialista de Richard Rosencrance<sup>12</sup>
- La teorización de Susan Strange sobre la Retirada del Estado<sup>13</sup>
- La definición teórica de la Paradiplomacia, desarrollada por Keating<sup>14</sup>
- El Realismo Periférico de Escudé<sup>15</sup>
- El Neo-Estructuralismo Latinoamericano, desarrollado por Bernal-Meza<sup>16</sup>.

A medida que se trabaje sobre los autores seleccionados, se hará uso de los elementos tomados de las conceptualizaciones teóricas mencionadas.

a) En su estudio sobre las relaciones del Estado Nacional con las Provincias Argentinas en el terreno de la acción internacional de éstas y el marco jurídico institucional fijado de aquella tras la Reforma Constitucional de 1994, Marcelo Salviolo desarrolla la siguiente hipótesis: la novedad consagrada por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada sólo es posible plasmarla en la práctica a través del llamado "federalismo de concertación" y del "federalismo cooperativo".

A partir de esta hipótesis el autor se traza el objetivo de analizar el accionar creciente de las provincias argentinas (incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la arena internacional a los fines de elaborar propuestas para el ordenamiento y la coordinación de estas actividades con la línea de acción de la Cancillería Argentina, habida cuenta de los inconvenientes que dicho accionar subnacional ocasiona a esta institución.

A los efectos de la presente investigación, no se pondrá el acento en las propuestas desarrolladas por Salviolo sino en la clara descripción que desarrolla del contexto en que emerge esta nueva facultad de los actores subnacionales argentinos.

---

<sup>11</sup> KEOHANE, R; NYE, J; "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988

<sup>12</sup> ROSENCRANCE, Richard; "La expansión en el Estado Comercial. Comercio y Conquista en el mundo moderno", Alianza Editorial, Buenos Aires, 1986. Caps. 2 y 3.

<sup>13</sup> STRANGE, Susan; "The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy", Cambridge University Press, 1996. Cáp. 1, 5 y 13.

<sup>14</sup> KEATING, Michael; "Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales". University of Western Ontario. Working Paper n° 66, Barcelona, 1993; "Paradiplomacia y la constitución de redes regionales". *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, n° 36. Págs. 39-50

<sup>15</sup> ESCUDE, C; Ob. Cit.

<sup>16</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit.

En su descripción del contexto sistémico en el que se incorporan las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Bs. As.(CABA) como actores internacionales, Salviolo lo hace desde una óptica propia de la Interdependencia Compleja: hace mención a la dinámica vida internacional, la creciente interdependencia<sup>17</sup>, la velocidad de las comunicaciones, las redes informáticas; esto es, la existencia de canales múltiples que conectan a las sociedades no sólo a nivel interestatal sino también a nivel transgubernamental y transnacional<sup>18</sup>.

El fenómeno paradiplomático al que refiere Salviolo y que, según el autor, pone fin a la diplomacia “como un monopolio del Estado Central”<sup>19</sup>, es un reflejo de la afirmación que los teóricos de la interdependencia compleja han sostenido sobre el Estado como una unidad (“caja negra”, en términos Realistas) que ya no se comporta coherentemente o, mejor dicho, monolíticamente. Las relaciones transnacionales flexibilizaron ese supuesto hace varias décadas.

La multiplicidad de actores de la que habla la Interdependencia Compleja –en general- y los actores subnacionales a los que refiere Salviolo – en particular- han abierto nuevos y múltiples canales de comunicación, actuando como “correos de transmisión”<sup>20</sup> de las políticas gubernamentales y económicas de un actor a otro.

El solapamiento entre política externa e interna al que alude Salviolo y del que hablan Keohane y Nye ha llevado, en el caso de la Argentina, al reconocimiento jurídico formal de los actores subnacionales y sus nuevas facultades en el plano internacional.

En la práctica, este solapamiento llevó a que los actores subnacionales buscaran en el escenario internacional la resolución de sus problemas relativos al comercio, inversiones, transferencia de ciencia y tecnología, energía, asuntos medioambientales, sociales, culturales, referentes al turismo, migraciones, salud, prevención y tráfico de estupefacientes.<sup>21</sup>. Tal “variedad de metas”, no necesariamente relacionadas unas con

---

<sup>17</sup> El presupuesto básico de la Interdependencia Compleja es la existencia de una Interdependencia Económica Extensiva. KEOHANE, R; NYE, J; “Poder e interdependencia. La política mundial en transición”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 Pág. 18.

<sup>18</sup> KEOHANE, R; NYE, J; Ob. Cit. Pág. 41

<sup>19</sup> SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 14

<sup>20</sup> KEOHANE, R; NYE, J; Ob. Cit. Pág. 42.

<sup>21</sup> SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 139.

otras, no hace más que evidenciar la vaga jerarquización de metas, propia de un mundo de interdependencia compleja.

Desde una lectura del sistema internacional en términos de “estructuras y procesos”, la existencia de un mundo interdependiente -del que da cuenta la Interdependencia Compleja-, constituye una característica estructural. Salviolo advierte esta particularidad en sus observaciones sobre el fenómeno de los actores subnacionales participando en la esfera internacional a través del ejercicio de gestión internacional<sup>22</sup>, hecho que fomenta una creciente interconexión con otros actores del sistema.

Ahora bien, Keohane y Nye desarrollaron el concepto de “Regímenes Internacionales” para explicar los “procesos” existentes al interior del sistema internacional, al cual definieron como la creación y/o aceptación de procedimientos, normas o instituciones por medio de las cuales los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales<sup>23</sup>.

En su obra, Salviolo elabora una propuesta de creación de un régimen mediante el cual el Gobierno Nacional instrumente una participación más activa de las provincias (y CABA), municipios y regiones en las acciones de política exterior<sup>24</sup> a fines de evitar conductas subnacionales aisladas en el campo de las relaciones exteriores<sup>25</sup>. Esta propuesta que él llama “federalismo de concertación” puede ser interpretada como una invitación a crear un régimen pero a nivel doméstico entre los actores subnacionales y el Estado Nacional. Puesto que la interdependencia parece haber atravesado la dimensión internacional y la nacional y que las acciones de los actores influye sobre esa característica sistémica mediante la creación de Regímenes, esta dinámica descrita a nivel sistémico por Keohane y Nye, pareciera ser válida a nivel doméstico.

---

<sup>22</sup> La “gestión internacional” es un concepto distinto del de “política exterior” en tanto que es más amplio porque no se limita a la esfera gubernamental y porque involucra al sector privado, universidades, ONG´s, etc. COLACRAI, M; ZUBELZU, G; “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.

<sup>23</sup> Avanzando en su trabajo los autores citados definirán a los Regímenes Internacionales como “redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos”. KEOHANE, R, NYE, J; Ob. Cit. Pág. 35.

<sup>24</sup> SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 143.

<sup>25</sup> SALVIOLO, M; Ob. Cit. Pág. 146.

Salviolo no describe en su obra los alcances del término “interdependencia” que emplea, así como tampoco llega a definirlo. No especifica, además, cuáles son los efectos resultantes de esta interacción en términos de costos, motivo por el cual no explica qué correlato tiene esta interacción sobre la autonomía del Estado y los actores subnacionales.

Al tratarse de un trabajo de investigación de carácter preeminentemente jurídico, dista de caer en consideraciones de este tipo. No aclara explícitamente en su descripción del sistema internacional en que irrumpen las provincias y la CABA como nuevos actores, si su lectura de la interdependencia contempla la existencia de costos recíprocos, no necesariamente simétricos –en línea con lo establecido por Keohane y Nye- o si su lectura esconde la apreciación de una dependencia relativa que los Estados procurarán limitar o disminuir, dado que se encuentran en un contexto de auto-ayuda<sup>26</sup>.

No se sabe si, como sostiene Waltz, Salviolo considera que la interdependencia se da sólo si las desigualdades de las naciones están disminuyendo, hecho que no ha de ser así para el teórico norteamericano y que implica que la interdependencia es escasa<sup>27</sup>. O si, en línea con Keohane y Nye, Salviolo considera que la interdependencia no implica necesariamente relaciones de beneficio mutuo, y que los efectos de costo recíprocos en los intercambios tengan que ser necesariamente simétricos.

No obstante estas consideraciones, la obra de Salviolo merece ser considerada en el presente estudio, habida cuenta que constituye un “estado del arte” del fenómeno a nivel nacional, sólidamente documentado.

b) En su investigación “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, las Doctoras Zubelzú y Colacrai abordan el fenómeno de la acción externa de las provincias argentinas y la CABA en el contexto de apertura económica y descentralización que el Estado argentino experimentó en los ´90, sumado al insumo de las tendencias de interdependencia y transnacionalización vigentes en el sistema internacional del momento.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> En términos de Waltz. WALTZ, Kenneth; “Teoría de la Política Internacional”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988. Págs. 228, 229.

<sup>27</sup> WALTZ, Ob. Cit. Pág 224.

<sup>28</sup> Cabe aclarar que en el presente apartado se hará referencia exclusivamente al trabajo en conjunto de las autoras, dejando fuera de análisis los dos informes de la Dra. Zubelzú en el

A estos efectos, se sirven de los aportes de la perspectiva teórica de Richard Rosencrace sobre el Estado Comercialista, para describir la estrategia elegida por los actores subnacionales en su accionar externo y en su relacionamiento con el Estado Nacional, en lugar de una estrategia político-militar que sostiene permanentemente hipótesis de conflicto como factor de estabilización en un contexto de competencia por la primacía.

Desde la óptica de Rosencrace, las autoras dan cuenta que la estrategia de inserción internacional de estos actores, en un contexto de interdependencia global y con el objetivo de incrementar su riqueza, estará basada en el aprovechamiento de los beneficios del comercio internacional.

La adopción de esta estrategia de inserción basada en el comercio llevará a los Estados a mejorar su posicionamiento individual siempre que se dé en un contexto de interdependencia a partir del cual podrán beneficiarse de la especialización y división internacional del trabajo<sup>29</sup>. Esta interdependencia, el intercambio y la cooperación funcional, según Rosencrace<sup>30</sup>, actuarán como frenos al conflicto propio de un orden social caracterizado por la escasez relativa. Aún más, un incremento en el grado de interdependencia nacional, dirá Rosencrace, conducirá a una disminución de barreras y trabas al comercio, junto a un incremento de los costos de los conflictos<sup>31</sup>.

En línea con las autoras, cabe preguntarse en este marco, qué lugar quedará asignado al Estado y cuál será su rol en adelante. Esto no implica aceptar la visión de un "Estado Ausente" sino, dirán Zubeizú y Colacrai, pensarlo como un "Estado intermediario" que, en términos de Rosencrace, "actúe (...) amortiguando las presiones internas y externas, atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables para la economía doméstica pero fomentando, al mismo tiempo, un

---

marco del Programa del PNUD/ CARI. Esto se debe a que estos informes no trabajan sobre conceptualizaciones teóricas sino que tienen un carácter netamente descriptivo. Por este motivo, directamente se hará referencia a ellos en los capítulos siguientes de la presente investigación.

<sup>29</sup> ROSENCRACE, R; Ob. Cit, Pág 39.

<sup>30</sup> ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág 40

<sup>31</sup> ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 47

clima favorable en el interior del país para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas del comercio internacional”<sup>32</sup>

En su investigación, Zubelzú y Colacrai harán mención de la emergencia de “ciudades-regiones” resultantes de la interdependencia y transnacionalización ya mencionadas. Estos nuevos polos y espacios socio-económicos integrados, en su búsqueda de nuevas vinculaciones más directas con actores homónimos allende las fronteras del Estado que los contiene, han adoptado la estrategia comercialista de la que habla Rosencrace la referirse a la conducta de ciertos Estados. Ahora bien, Rosencrace reconoce que las Unidades Estatales mismas son quienes contribuyen a la emergencia de actores al interior de ellas, al fomentar la creación de intereses involucrados en el comercio a gran escala<sup>33</sup>.

Estos actores subnacionales, siguiendo al autor, poseen lealtades no necesariamente fieles al Estado Nacional que los contiene, sino a “una circunscripción mucho mas impersonal y cosmopolita”<sup>34</sup>. Así entonces, puede apreciarse la compleja combinación entre fuerzas sistémicas y un Estado que favorece la acción de actores subnacionales en la arena internacional, de la que hablan Zubelzú y Colacrai<sup>35</sup>.

En esta lógica, el contexto internacional y nacional actúan como variables intervinientes en la explicación de algunos fenómenos subnacionales, así como también las fuentes internas tendrán influencia en el comportamiento internacional<sup>36</sup>.

Otro gran aporte teórico del que se sirven las autoras para su descripción y análisis del fenómeno en estudio es el tercer modelo de Allison de “política burocrática”, el cual plantea la hipótesis de una competencia intensiva entre las unidades de toma de decisiones, siendo la política exterior el resultado de la negociación entre los componentes de una burocracia<sup>37</sup>.

Si bien, siguiendo a Zubelzú y Colacrai, los estados provinciales no fijan el contenido de la política exterior (el “qué”) dado que esta facultad está reservada al Gobierno

---

<sup>32</sup> ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 55.

<sup>33</sup> ROSENCRACE, R; Ob. Cit. Pág. 42.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> COLACRAI, M; ZUBELZU, G; Ob. Cit, Pág. 320

<sup>36</sup> DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L.; “Teorías en pugna en las relaciones internacionales”, Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1993. Pág. 166.

<sup>37</sup> DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Ob. Cit; Capítulo 11, Pág. 490.

Nacional por poder delegado, sí tienen posibilidades de influir en el cómo. Así también, en el contexto de globalización económica, transnacionalización e interdependencia que ha abierto múltiples canales de vinculación y un sinnúmero de actores, temas y costos recíprocos<sup>38</sup>, se ha producido una transferencia del poder decisorio a instancias subnacionales, hecho que, por su parte, ha generado fricciones con la autoridad central. Tal como lo explica el tercer modelo de Allison, se da la existencia de “grupos distintos que tiran hacia diferentes direcciones y producen una resultante o decisión mezcla que es distinta de la que se proponía un individuo o grupo”<sup>39</sup>. Podría pensarse en el Estado como este último.

Esto, en términos de Zubelzú y Colacrai, se traduce en tensiones intrínsecas entre la autoridad central que retiene un considerable poder decisorio y la descentralización de l poder de gestión a manos de las élites de los gobiernos subnacionales.

En pocas palabras, puede resumirse que el trabajo de las autoras constituye un aporte al presente trabajo, en especial, entrega las conceptualizaciones necesarias para comprender el contexto de emergencia del fenómeno y para la reflexión sobre el margen de maniobra que queda al Estado.

c) Sobre la base del reconocimiento del creciente y marcado protagonismo de los actores subnacionales en la escena internacional, De Marsilio construye su hipótesis de trabajo, según la cual es común pensar en la redefinición de los espacios nacionales y en este marco las relaciones paradiplomáticas son una realidad palpable de la gobernancia multi-nivel en materias que cada vez más se vinculan e interconectan desde el nivel local al internacional<sup>40</sup>

A los fines de comprobar su hipótesis estructura su investigación en tres ejes: en un primer eje define el concepto de relaciones paradiplomáticas -que será utilizado a lo largo del presente trabajo-, da cuenta del papel jugado por la globalización en la redefinición de los espacios nacionales, y establece una diferenciación entre los tipos de actividades paradiplomáticas que los actores subnacionales llevan a cabo (asociativismo interregional real y asociativismo interregional virtual); por último, hace

---

<sup>38</sup> COLACRAI, M; ZUBELZU, G; Ob. Cit, Pág. 321.

<sup>39</sup> DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Ob. Cit; Capítulo 11, Pág. 490.

<sup>40</sup> DE MARSILIO, E; Ob. Cit. Pág. 22.

referencia al proceso de glocalización al que también se hace referencia en la presente investigación.

El segundo eje de la exposición de De Marsilio consiste en un abordaje del fenómeno a partir de tres dimensiones: jurídico-institucional, referente al accionar externo de los actores subnacionales y de propuesta de un marco para la gestión de las relaciones paradiplomáticas de los actores subnacionales argentinos.

En el marco de estas tres dimensiones, respectivamente: 1) hará una lectura de los alcances del artículo 124 de la Constitución Nacional desde el Derecho Público Interno y el Internacional; 2) establecerá una descripción de la agenda del accionar externo de estos actores tomando las variables económica (promoción del comercio exterior e IED's, financiamiento internacional), física, cultural y otras (medio ambiente, cooperación judicial); 3) elaborará una propuesta basada en las necesidades de afrontar el accionar externo de los actores subnacionales como política de estado nacional y subnacional, federalizar este accionar externo, diseñarlo en tanto política pública, en el marco de una gestión ordenada y racional y, por último, profesionalizarlo.

El tercer eje de la investigación, siguiendo una lógica de juego dialéctico, constituye la síntesis de su exposición que a la vez él establece como punto de inicio de discusión sobre el fenómeno en cuestión.

Retoma brevemente los aportes teóricos útiles para la comprensión del fenómeno, precisa su hipótesis y establece el desafío de identificar rasgos comunes al accionar externo de los agentes subnacionales a efectos de una mayor eficiencia y mejor planificación de la estrategia de inserción internacional de estas unidades.

A través de la estructura expuesta, De Marsilio se embarca en el análisis de las relaciones paradiplomáticas de las unidades subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales recurriendo a las conceptualizaciones teóricas de Susan Strange<sup>41</sup>, Michael Keating y Robert Putnam, entre otros.

Un número de observaciones que el autor realiza en su trabajo evidencian la influencia teórica de Strange, cuya hipótesis está situada en dos elementos: la pérdida del control de las funciones de autoridad que han tenido la mayoría de los Estados sobre

---

<sup>41</sup> Nos referimos al desarrollo teórico elaborado por Strange en su obra "La retirada del Estado"

muchos temas y que comparten o bien con otros Estados, o bien con otras autoridades no-estatales; y el desplazamiento de la autoridad de los Estados hacia los mercados, donde ejercen poder las corporaciones internacionales, las mafias, etc.

El más claro aporte de Strange se ve en la mención explícita que hace De Marsilio al “nuevo medievalismo” que el sistema internacional experimentaba en la década del ´90, así como del *patchwork* de viejas ideas de dispersión del poder entrecruzadas con la retirada del Estado Nacional, además de las clásicas funciones consolidadas a mediados de siglo XX.<sup>42</sup>

La hipótesis principal de Strange se cuela parcialmente en el trabajo de De Marsilio. Strange sostiene como argumento principal que las fuerzas impersonales de los mercados mundiales son más poderosas que los Estados a quienes, se supone, les pertenece la autoridad política última sobre la sociedad y la economía; y que la autoridad declinante de los Estados se ve reflejada en una creciente difusión de la autoridad a otras instituciones y asociaciones y a cuerpos locales y regionales<sup>43</sup>.

Si bien la primera parte de este argumento –referente a la mayor fuerza relativa de los mercados mundiales–, no parece cobrar forma en el trabajo del autor en estudio, una segunda parte sí constituye el soporte teórico de afirmaciones como las referentes a la redefinición de los espacios nacionales, producto de la globalización la cual, por su parte, ha promovido la deslocalización de la producción y los vínculos económicos entre los actores públicos y privados.

La difusión de la autoridad hacia otras instituciones y actores a nivel local y regional de las que nos habla Strange, está presente en la transformación y mutación, que ve De Marsilio, de los parámetros básicos de comprensión de la realidad política del Estado Nación.

Aún mas, la observación de Strange sobre la autoridad sobre la sociedad y las transformaciones económicas, ejercida legítimamente por agentes no-estatales, nutre al análisis de De Marsilio sobre el fenómeno de la deslocalización mencionado, así como también a sus apreciaciones sobre el lugar que deben tener los actores subnacionales en la formación de la política exterior del Estado<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> DE MARSILIO, E; Ob. Cit. Pág. 22.

<sup>43</sup> STRANGE, S; Ob. Cit. Pág. 4.

<sup>44</sup> DE MARSILIO, E; Ob. Cit. Pág. 20.

Esta afirmación que en el trabajo del autor toma la forma de pregunta -¿los entes subnacionales son uno de estos actores que forman la política exterior del Estado?- y se sigue de un sí explícito<sup>45</sup>, tiene un paralelismo con el concepto de difusión del poder estatal al que Strange alude en su obra, a partir del cual el juego de la política y la economía internacional se abre para incorporar nuevos actores (y, entre ellos, a los entes subnacionales), con el consiguiente reconocimiento de cierta capacidad de influencia en los asuntos domésticos e internacionales. En términos de Strange, actores distintos de los Estados jugarán a menudo papeles más decisivos en la determinación de qué se produce y dónde y por quién es producido<sup>46</sup>.

En estos temas los Estados podrán proveer un marco de derechos legales y responsabilidades dentro de las cuales otros actores influyen sobre resultados.

Otro aporte teórico que integra el marco de análisis de De Marsilio y, sirve al marco conceptual del presente estudio, es el de Michael Keating<sup>47</sup>.

En primer lugar, cabe señalar que el trabajo de Keating se basa en la observación de los Estados Nacionales de Europa y EE.UU.; no obstante ello, De Marsilio recupera algunos elementos teóricos aplicables a la manifestación argentina del fenómeno.

Los cambios en las estructuras jurídico-constitucionales de la que De Marsilio nos habla, dan a entrever la apreciación que Keating hace a este respecto, cuando menciona los "cambios por arriba" y "por abajo" de la forma institucional del Estado. Los primeros refieren al desarrollo de Regímenes Internacionales (a nivel continental en el caso europeo, y a nivel regional en el nuestro<sup>48</sup>); mientras que los segundos aluden a la tendencia que simultáneamente al primer cambio se da pero en dirección a la descentralización política y administrativa.

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> STRANGE, S; Ob. Cit. Pág. 70.

<sup>47</sup> KEATING, Michael; "Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales". University of Western Ontario. Working Paper n° 66, Barcelona, 1993; "Paradiplomacia y la constitución de redes regionales". *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, n° 36. Págs. 39-50

<sup>48</sup> Como es el caso de la creación de regímenes entre las provincias del NOE de Argentina, los Departamentos de Bolivia, el Oeste y Sudoeste de Brasil, las regiones del Norte Grande de Chile y los Departamentos del Paraguay; todos ellos componiendo el ZICOSUR

Por otra parte, el redimensionamiento de los estudios de Economía Política Internacional y el acceso, por tanto, a posibilidades globales de los actores locales que observa De Marsilio como productos de la globalización, tiene el respaldo teórico de la reformulación del papel del Estado en la dirección de la economía, que Keating analiza.

Según esta reformulación o redimensionamiento, el Estado se ve influenciado. En su actuar en materia económica y limitado en su margen de maniobra desde tres direcciones: "desde arriba", por efectos de la globalización de la economía, la libre circulación del capital, las Empresas Transnacionales y los Regímenes Internacionales; "desde abajo", debido a los cambios a nivel local que se están desarrollando ( y esto teniendo también en cuenta que el desarrollo económico es un proceso localizado); y, finalmente, "desde enfrente", por efectos del resurgimiento de la ideología de mercado y la privatización, lógica bien conocida en América Latina durante los años noventa.<sup>49</sup>

En este contexto de reformulación, los actores subnacionales entran en la escena global conservando, a su vez, un marcado énfasis en lo local; fenómeno conocido como "glocalización".

La aparición de múltiples identidades que De Marsilio denomina como "multidentitariedad"<sup>50</sup>, es respaldada por la observación de Keating acerca de las múltiples identidades territoriales, regionalismos y neo-nacionalismos<sup>51</sup> que irrumpen, en disputa con una única identidad de la cual el Estado-Nación que las contiene sería tributario.

Una de las últimas consideraciones de De Marsilio tiene que ver con la observación que en este contexto de mutación de atribuciones clásicas del Estado-Nación, sumado a la creciente internacionalización, los actores subnacionales gravitan en el sistema internacional, realizando actividades paradiplomáticas. La cooperación que De Marsilio menciona es, en términos de Keating, "una de las formas más comunes de paradiplomacia (junto con) la institución de redes regionales"<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> KEATING, M; Ob. Cit. Págs. 4, 5.

<sup>50</sup> DE MARSILIO, E; Ob. Cit.

<sup>51</sup> Es importante aclarar que esta observación tiene validez empírica para el caso de Europa y EE.UU. y no necesariamente se da en iguales términos en América Latina y/o la Argentina.

<sup>52</sup> KEATING, M; "Paradiplomacia y la constitución de redes regionales". *Revista Valenciana D'Estudis Autònoms*, nº 36. Págs. 39-50. Pág. 43

Un último aporte teórico que menciona el investigador argentino, es el de Robert Putnam en su trabajo "Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two level games"<sup>53</sup>.

Cuando De Marsilio sostiene que los actores subnacionales contribuyen en la formación de política exterior del Estado lo hace desde la lógica del juego del doble nivel de las relaciones entre Estados Nacionales (relaciones "inter-nacionales") que desarrolla Putnam. De acuerdo con este modelo, el decidor último en política exterior de un Estado (El Ejecutivo y/o Legislativo) está en el medio de dos estructuras de relacionamiento: uno hacia el exterior y otro hacia el interior del Estado. Cada una de esas estructuras están integradas por distintos actores que buscarán, por medio de la negociación, obtener un mejor posicionamiento o uno más ventajoso para sus intereses.

En el caso del lado externo, serán otros Estados o, mejor dicho, otros tomadores de decisión nacional, los que compitan con el Estado en cuestión; y en el caso del lado interno, serán distintos actores socio-político-económicos nacionales los que entren en pugna con el decidor.

En este juego de doble relacionamiento tienen un espacio concreto de demanda y de contribución a la formación de la política exterior del Estado<sup>54</sup>

En pocas palabras, puede decirse que el trabajo de De Marsilio provee variadas herramientas conceptuales y una estructura de análisis útiles para la hipótesis de la presente investigación.

d) Hacer una aproximación a los principales postulados teóricos del modelo de política exterior conocido como Realismo Periférico y que fuera elaborado por Carlos Escudé a principios de los noventa, será de utilidad para comprender el marco conceptual en el que se insertan las políticas de la administración Menem en materia de política exterior en esos años.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> PUTNAM, R; "Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two level games", 1988. En DE MARSILIO, Ob. Cit.

<sup>54</sup> DE MARSILIO, E; Ob. Cit. Págs. 19, 20.

<sup>55</sup> La relevancia de este apartado puede entenderse tras la lectura del capítulo referente a la coyuntura nacional de los noventa en la que se gestó la emergencia de los actores subnacionales argentinos como actores internacionales.

El objetivo de hacer esta aproximación a los componentes teóricos del Realismo Periférico consiste en proveer un marco de comprensión teórica o, en términos de Bernal-Meza, un “soporte ideológico-conceptual y cognitivo del modelo neoliberal de los noventa para la nueva inserción internacional”<sup>56</sup> contemporáneo a la irrupción de los actores subnacionales argentinos en la escena internacional. No obstante, vale destacar que estos actores no aparecen como parte integrante del corpus teórico de Escudé, lo que llevaría a pensar que este modelo de política exterior nada tiene que ver con esta nueva facultad reconocida a las unidades subnacionales; aunque sí puede servir de aporte para contextualizar la coyuntura en que esta novedad se inserta.

En primer lugar, cabe señalar que un modelo de política exterior guarda relación con una estrategia nacional de desarrollo e inserción internacional determinada<sup>57</sup>, esto es, según cuál sea la estrategia de inserción y desarrollo elegida, será el diseño e implementación del modelo de política exterior. En el caso de la Argentina de los noventa, el modelo político-económico neoliberal fue la estrategia de crecimiento e inserción aplicada por las dos administraciones Menem. Así entonces, el neoliberalismo indujo a una determinada política exterior, que se sentaría en las bases del Realismo Periférico y que se implementaría, junto con el modelo económico que la concibió, en reemplazo de un modelo de Estado Desarrollista, interventor, benefactor y regulador<sup>58</sup>, dominando la formulación de la política exterior argentina entre 1990 y 2001<sup>59</sup>.

Escudé elaboró su propuesta teniendo presente las siguientes premisas:

- La Argentina es un país dependiente, vulnerable, empobrecido, endeudado y poco relevante para los intereses vitales de los países centrales
- Dadas las relaciones de poder en el mundo vigente, la única política posible es la basada en una aceptación realista de los límites y diferencias entre las grandes potencias y la Argentina (país dependiente, vulnerable y poco relevante para sus intereses vitales<sup>60</sup>)

---

<sup>56</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit., Pág. 323.

<sup>57</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Págs. 307, 308

<sup>58</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 27

<sup>59</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 321

<sup>60</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 326

En este contexto, el objetivo de este nuevo paradigma de política exterior sería favorecer la “reinserción de la Argentina en el Primer Mundo”<sup>61</sup> mediante un política pragmática que Bernal-Meza definirá como “la política exterior de un Estado Comercial”<sup>62</sup>.

Bernal-Meza define al Realismo Político como “un modelo que impulsa y sostiene la necesidad de abandonar lo que considera un tradición de política de aislamiento y confrontación con los EE.UU., necesidad que es a-temporal –en el sentido de independiente- de las condiciones derivadas del fin de la Guerra Fría. Su utilitarismo sostiene la construcción de una relación especial, una alianza de largo plazo con la potencia, que se asienta en la argumentación de la “irrelevancia argentina para los intereses vitales de la potencia hegemónica.”<sup>63</sup>

Su propio creador, dirá de él que “el realismo periférico no es más que prudencia y sentido común. Es disminución de costos innecesarios. No es una receta positiva, sino una fórmula respecto de lo que hay que *no* hay que hacer”<sup>64</sup>.

Este modelo generaría reacciones de algunos teóricos, entre ellos Russel, quien propone un nuevo modelo: el Neoidealismo Periférico<sup>65</sup>

Un poco más vinculado con el lugar que otros actores distintos del Estado han comenzado a tener en la formulación de política exterior, está el concepto de “micro-

---

<sup>61</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 323

<sup>62</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 327

<sup>63</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; Ob. Cit. Pág. 325

<sup>64</sup> ESCUDÉ, Carlos; Ob. Cit. Pág. 289

<sup>65</sup> El Neoidealismo Periférico tiene como premisas fundamentales: a) la historicidad de los asuntos internacionales de los estados (en contraposición a la a-historicidad de Escudé); b) orientar la política exterior en función de la circunstancias específicas de tiempo y lugar, ya que los esquemas racionales son válidos sólo para determinado espacio histórico y geográfico; c) la importancia del régimen político democrático; d) definición del interés nacional en términos de desarrollo económico y principios, sin caer en un utopismo ingenuo; e) el bajo perfil en temas en los que el Estado carezca de autoridad moral, esto es, cuando no ajusta su práctica política a los principios proclamados o en los que no tenga relevancia por dotación de atributos o recursos (escasos) o por situación geográfica. Todo esto, excepto que intereses vitales se vean amenazados o violados; f) importancia de los principios en las relaciones internacionales. BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág 345.

relación bilateral" que Escudé incorpora en su análisis teórico. Dirá el autor que "las micro relaciones bilaterales (...) se articulan en torno a una pluralidad de problemas puntuales que están a cargo de un multitud de actores individuales públicos o privados, y de pequeños núcleos burocráticos"<sup>66</sup>.

Si bien no se encuentra una alusión explícita a los actores subnacionales como partícipes en la formulación de política exterior, puede apreciarse cómo Escudé deja entrever a partir de este concepto, la idea del abandono de la concepción del rol del Estado como único protagonista de la política exterior (y el relacionamiento bilateral) e incorpora otros actores al dar cuenta de la influencia de distintos sectores y grupos de interés en las relaciones internacionales/bilaterales del país<sup>67</sup>

No obstante ello, y como se enunció anteriormente, el modelo de política exterior conocido como "realismo periférico" no evidencia al menos desde sus formulaciones, supuestos y principios básicos (o, al menos los enunciados por Escudé en la obra analizada en el presente trabajo), ninguna vinculación causal con el surgimiento de las provincias argentinas y CABA en el plano internacional, revestidas jurídicamente de facultades para realizar gestión internacional, promoviendo su imagen e inserción por medio de actividades paradiplomáticas.

Así entonces, el realismo periférico constituye, a los efectos del presente trabajo de investigación, el "marco ideológico conceptual y cognitivo" del modelo de inserción internacional vigente en los noventa, momento histórico que coincide con el surgimiento del fenómeno en estudio y, motivo por el cual ayuda a la comprensión de la coyuntura en que éste se inserta.

e) Con el objetivo de proveer nuevas herramientas teóricas para la reflexión sobre el fenómeno en estudio y que sean distintas de las empleadas por la literatura analizada, se abordarán los potenciales aportes del estructuralismo latinoamericano al presente trabajo.

El estructuralismo latinoamericano que tiene en común con Wallerstein la idea que los Estados y la política deben ser analizados en el contexto del sistema capitalista

---

<sup>66</sup> ESCUDE, Carlos; Ob. Cit. Págs. 68, 69

<sup>67</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág 333.

mundial y de su evolución histórica<sup>68</sup> puede clasificarse en dos momentos: un primer momento con las formulaciones de Prebisch (década del cincuenta) y las formulaciones de la Dependencia (década del setenta) y un segundo momento que se iniciaría en los años noventa con la obras de los autores calificados como “neo-estructuralistas”; entre ellos, Tomassini, Ferrer, Rapoport, Bernal-Meza.

Las obras de los neo-estructuralistas se concentraron con ojo crítico en las nuevas características que el sistema capitalista contemporáneo había asumido (mayor importancia al capital financiero y la Banca) en un contexto de hegemonía imperial tras el fin de la Guerra Fría<sup>69</sup>; y en las propuestas de reestructuración del sistema comercial y financiero y la mayor apertura al comercio internacional y la integración, a través de modelos como el MERCOSUR.

La principal preocupación de los teóricos latinoamericanos, desde una perspectiva asimétrica del poder, era cómo superar la dependencia estructural y política<sup>70</sup> con una estrategia donde coincidieran factores constitutivos del orden doméstico.

En esta búsqueda de la autonomía que inquietaba, la política exterior debía ser la expresión internacional de una estrategia nacional de desarrollo económico que la sustentara y a la vez limitara las vulnerabilidades provenientes del exterior. La viabilidad nacional era, según Bernal-Meza, una cuestión fundamental para la estrategia autonomista<sup>71</sup>

Esta viabilidad nacional de un Estado se afirmaba sobre el crecimiento del producto nacional e industrial, sobre una correcta política doméstica (de desarrollo, distribución y participación social) y, sobre un desarrollo teórico necesario para hacer diagnósticos correctos sobre la realidad nacional e internacional.

Sobre esta viabilidad nacional, se podrían desarrollar grados de autonomía para la formulación de política exterior<sup>72</sup>. Estos recursos de poder, a su vez, deberán

---

<sup>68</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág 369.

<sup>69</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág. 370.

<sup>70</sup> Ya que para los estructuralistas latinoamericanos, al igual que para Keohane y Nye, “los problemas son simultáneamente políticos y económicos”

<sup>71</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág. 371.

<sup>72</sup> Ibid.

traducirse en una política de vinculación regional, en una "cooperación para el desarrollo autónomo de la región"<sup>73</sup>.

En síntesis, recurrir a la integración como un medio para lograr mayor autonomía y no pensarla como una estrategia de expansión de mercados – en línea con una visión comercialista-. "Una integración concebida como el escenario para el desarrollo integral y solidario de los pueblos que reconocían orígenes y destinos comunes; el *instrumento sistémico para superar las condiciones de dependencia nacional* que impide a nuestros países alcanzar su plena autonomía política"<sup>74</sup>.

Este concepto será retomado en las conclusiones del presente trabajo a modo de propuesta.

*En síntesis...*

El marco conceptual desarrollado en las líneas precedentes constituye una parte sustancial de la presente investigación en tanto que define las variables a ser analizadas (factores exógenos y endógenos; dimensión jurídica, político institucional, referente a la cooperación internacional y al financiamiento) y provee las herramientas conceptuales que:

- a) ayudarán a describir y diseccionar el fenómeno en estudio (aportes de Salviolo, Zubelzú y Colacrai, De Marsilio y los referentes teóricos de los que estos autores se sirven: Keohane y Nye, Strange, Rosencrace);
- b) brindan un marco de comprensión del contexto en que emerge el fenómeno en la Argentina en su forma más contemporánea (a partir del Realismo Periférico en tanto soporte ideológico y cognitivo del modelo de inserción de los noventa coetáneo a la emergencia del fenómeno)
- c) otorgan instrumentos conceptuales para elaborar propuestas a fines de pensar el fenómeno hacia adelante desde nuevas perspectivas de análisis.

---

<sup>73</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág. 372.

<sup>74</sup> *Ibíd.*

## Capítulo II

### Actores subnacionales y su accionar internacional

#### *Factores Sistémicos de la Emergencia del Fenómeno*

El recorrido histórico descriptivo de algunos de los procesos<sup>75</sup>, dinámicas e inercias que tuvieron lugar en el sistema internacional de los años noventa constituye la materia prima necesaria para detectar el contexto de irrupción de los actores subnacionales en la escena internacional y obtener los elementos que nutrieron y catalizaron la participación estos gobiernos locales en nuevos espacios de acción internacional.

#### *Recorriendo el sistema internacional de los ´90...*

El fin de la Guerra Fría y, con ella, la desaparición del esquema bipolar<sup>76</sup> que la había caracterizado instaló definitivamente el debate sobre la existencia de un sistema

---

<sup>75</sup> Se dice "algunos procesos" ya que se tiene en cuenta la existencia de otras dinámicas distintas a las desarrolladas en las líneas siguientes, y tendientes a la multiplicación de fragmentaciones antes que a la integración. No obstante esto, y a efectos del presente trabajo de investigación, quedarán fuera de análisis. "Un mundo con edades diferentes: la de la globalización para algunos; la edad de las rivalidades étnicas, tribales o interestatales para otros. Un mundo más unido y al mismo tiempo un escenario de la crisis y multiplicación de Estados Nacionales" FLORIA, C; GARCIA BELSUNCE, C; "Historia de los Argentinos", Editorial Larousse, Buenos Aires, 2001. Pag. 1030

<sup>76</sup> Entre las *causas* que facilitaron la decadencia del sistema bipolar, en su obra "El Orden Mundial del Siglo XXI", Dallanegra Pedraza detecta: 1) declaración de inconvertibilidad del dólar en oro por parte de Nixon (1971), poniendo en tela de juicio los Acuerdos de Bretton Woods del ´44; 2) el impacto provocado por la crisis de la OPEP del ´73 y el segundo impacto del ´79; 3) el inicio del desplazamiento del eje económico hacia la región del Pacífico –Japón y los NIC´s asiáticos; 4) la crisis de la deuda del ´82 a partir de la cual las transnacionales, especialmente financieras, irrumpirían en el escenario internacional como actores relevantes; 5) recalentamiento de las economías de una y otra superpotencia (por el desarrollo de tecnología, producción de armamentos y carrera espacial), profundizada con la 2da. Guerra Fría de fines de los ´70; 6) la Perestroika y Glasnot. DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "El Orden Mundial del Siglo XXI", Ediciones de la Universidad, Buenos Aires, 1998. Págs. 28 y 29.

internacional multipolar, ante un contexto de avanzada interdependencia e institucionalización.

A causa de la intensificación de los procesos de regionalización y globalización, venía tejiéndose en el sistema global un amplio entramado de regímenes y organizaciones internacionales para administrar los problemas políticos colectivos y áreas acotadas de la actividad transnacional (comercio, entre otros). Nuevas formas de asociación política daban lugar a la expansión de vínculos transnacionales y a la interpenetración de la política exterior y doméstica; consiguientemente los Estados buscarían establecer nuevas formas de gobierno y regulación internacional que pudiera afrontar los problemas políticos colectivos<sup>77</sup>. El Estado democrático liberal veía cada vez más erosionada su capacidad para atender solo y de forma efectiva las demandas planteadas por sus poblaciones.

Convergían, así, diversas situaciones en un mismo momento histórico: el "postbipolarismo"<sup>78</sup> - resultante de la desintegración de la Unión Soviética-, se encontró conviviendo con procesos de globalización, fragmentación, regionalización, reestructuración del rol del Estado, aparición de nuevos actores no gubernamentales, procesos de transnacionalización de las relaciones económicas, establecimiento de nuevos temas en la agenda internacional como el medioambiente, las migraciones, las creencias, los fundamentalismos, los derechos humanos...

El fin de un mundo leído en términos bipolares corría el velo que tanto tiempo había sido sostenido por la competencia inter-hegemónica, dejando al descubierto otros fenómenos que no eran necesariamente nuevos y que ya venían dándose al interior de los polos. El multipolarismo económico salía definitivamente a la luz, posicionándose, en consecuencia, en la agenda internacional, antes monopolizada por la competencia ideológica y militar. No se iniciaba automáticamente un "nuevo orden" sino que se comenzaba a vivir, en términos de Rapoport, un "desorden internacional": un proceso de creciente inestabilidad e imprevisibilidad a partir de la desarticulación de

---

<sup>77</sup> HELD, David; "La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita", Editorial Paidós, España, 1997. Pág. 138.

<sup>78</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, Ob. Cit. Pág. 28

las "variables del poder"<sup>79</sup> (económico, financiero, comercial, productivo, comunicacional, militar).

La explosión de un sinnúmero de conflictos y guerras daría la pauta de un proceso de fragmentación paralelo a la globalización existente. Pobreza, desigualdad social, étnica, religiosa, tráfico de armas, narcotráfico, paraísos fiscales, crimen organizado internacional; todos ellos actúan como catalizadores del proceso de fragmentación que avanzaba.

No obstante, era necesario para algunos actores, el reordenamiento de un mundo que aún no terminaba de asimilar los cambios de los que estaba siendo objeto. Estados Unidos, el primus inter paris de ese mundo multipolar encabezaría el proceso de instauración de un Nuevo Orden de perfil claramente económico, conocido como Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Este NOEI promovería las "democracias de mercado"<sup>80</sup> y consolidaría a nivel global el modelo económico neoliberal responsable del traslado de las funciones de administración estatal hacia organizaciones internacionales y la privatización del poder público<sup>81</sup>, de la mano de las políticas emergentes del Consenso de Washington, entre otras. Desregulación y descentralización del Estado fueron algunos de sus lineamientos fundamentales, implementados mediante políticas de ajuste estructural (reestructuración productiva, reforma del Estado, apertura económica, privatizaciones y fin de las políticas de protección social) y en un contexto de crisis del modelo de regulación keynesiano<sup>82</sup>.

El modelo comercialista de Estado del que habla Rosencrance<sup>83</sup>, ganaba protagonismo en detrimento del modelo de Estado Benefactor<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> RAPOPORT, Mario; "Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002. Pág. 87

<sup>80</sup> DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. Ob. Cit. MAG 237.

<sup>81</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; KUMAR SAHA, Suranjit; "Economía Mundial y Desarrollo regional", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005.

<sup>82</sup> RAPOPORT, Mario. Ob. Cit. Pág. 82.

<sup>83</sup> Ver Capítulo I

<sup>84</sup> "A menudo se califica como Estado de Bienestar al modelo estatal de los países desarrollados que funcionó desde la 2ª posguerra y hasta fines de los '70. Según Isuani y Lovuolo (1991), solo algunos países en vías de desarrollo alcanzaron a tener una versión con rasgos similares, pero en contextos estructurales muy diferentes (Estado Asistencialista)". MINA, María Sol. "La

Los Organismos Internacionales de Crédito cobraban, a partir de entonces, un espacio de protagonismo sin precedentes y de múltiple nivel (global, regional y local) con la implementación de políticas de ajuste estructural (caso FMI) y de ajuste estructural y sectorial (caso Banco Mundial).

Su amplio margen de maniobra estaba claramente explícito en el “principio de condicionalidad” vigente en estos organismos, a partir del cual se atribuían el derecho a cuestionar las condiciones bajo las cuales las comunidades políticas podían decidir sobre su propio rumbo.

En el caso del FMI el ejercicio de este principio se evidenciaba en las condiciones que impuso sobre los Estados para la obtención de financiamiento internacional: restricción del crédito, achicamiento del gasto público, devaluación de la moneda y disminución de los programas de asistencia social.

El Banco Mundial, por su parte, ejercía su facultad de exigir a los Estados de cumplir con las estrictas normas de austeridad monetaria y fiscal, una mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones domésticas contra las fuerzas de la economía internacional y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos.<sup>85</sup>

Más recientemente, estos organismos comenzaban a ejercer la facultad de formular exigencias de “buen gobierno” que comprenden el respeto por los derechos humanos, mecanismos democráticos liberales de accountability política y administración pública efectiva.<sup>86</sup>

---

Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional”, Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004. Pág. 9.

<sup>85</sup> HELD, David. Ob. Cit. Págs. 140 y 141.

<sup>86</sup> Una gestión a cargo de uno de estos organismos fue experiencia suficiente para que Joseph Stiglitz denunciara la sacralización del libre mercado y la imposición de políticas de austeridad fiscal, privatizaciones y liberalización de mercados, dentro de los lineamientos del Consenso de Washington, impulsadas por el FMI, el Banco Mundial y el Tesoro de los Estados Unidos como orientaciones generales para los países subdesarrollados. Las imputaciones de Stiglitz a estos Organismos Internacionales de Crédito giran en torno a sus modalidades de conducción que caracteriza como “fundamentalistas” y “faltas de transparencia” y las cuales han provocado recesión y ritmos de privatización que generaron desempleo, tal como sucedió en la Argentina de los ´90. RAPOPORT, Mario. Ob. Cit. Pág. 147.

Otro aspecto de la globalización que iría cobrando fuerza es la dimensión financiera, con la emergencia de un mercado financiero global único capaz de operar día y noche y que equivaldría, en términos de O'Brien<sup>87</sup>, al "fin de la geografía". Las políticas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales individuales comienzan a estar dominadas por los movimientos de los mercados financieros internacionales, reflejando lo que Strange define como el avance de las fuerzas impersonales del mercado.<sup>88</sup>

Este mundo de segunda posguerra donde existen grados avanzados de interdependencia e institucionalización ha sido, definitivamente, un mundo donde abundaron las relaciones transnacionales, dadas por una serie de fenómenos de variada naturaleza que se manifiestan en la escena internacional a través de las fronteras de los Estados. Con esta acción transnacional, el número y la diversidad de actores se multiplica y el cuadro de relaciones en el sistema internacional, anteriormente dada por los vínculos inter-estatales, se complejiza.

El tradicional Estado Nación se enfrenta ahora con Empresas Transnacionales (ETN's), Fondos de Capital, Banca Privada, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organismos Internacionales (OI's), Actores Sub-Nacionales (ASN's)<sup>89</sup>, todos ellos interactuando e interrelacionándose bilateral o multilateralmente, realizando prácticas paradiplomáticas y creando redes de participación y acción conjunta, a las cuales Keating caracteriza como una de las formas más comunes de Paradiplomacia<sup>90</sup>.

Aun cuando se hable de la retirada y desaparición del Estado<sup>91</sup>, no caben dudas que el Estado continúa siendo el actor predominante en los análisis sobre la política internacional.

---

<sup>87</sup> O'Brien, R; "The end of geography", Londres, 1992. Citado en HELD, D. Ob. Cit. Pág. 162.

<sup>88</sup> Ver Capítulo I

<sup>89</sup> Tal como fueron definidas en la introducción del presente trabajo, se entiende por actores subnacionales a aquellas instancias socio-territoriales de un país menores al Estado-Nación (ciudades, regiones, departamentos, estados o provincias). MINA, María Sol. Ob. Cit. Pág. 13.

<sup>90</sup> Ver Capítulo I, apartado sobre el trabajo de Ernesto De Marsilio

<sup>91</sup> En términos de Susan Strange. STRANGE, Susan; "The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy", Cambridge University Press, 1996.

La imagen casi mítica<sup>92</sup> de la desaparición del Estado-Nación responde a una interpretación exagerada o errónea de los nuevos procesos que comienzan a darse dentro y fuera de las fronteras de los Estados, a partir de la existencia de fuerzas internas y externas que establecen redes o efectúan acciones “por sobre los Estados”, “a través de las fronteras” o “mas allá de las fronteras”; acciones que están dirigidas a resolver políticas globales sin encontrarse necesariamente en una lógica de oposición al Estado, pero prescindiendo de su propio marco institucional o de sus propias normas.<sup>93</sup> En línea con Keating, estas acciones generan cambios “por arriba” y “por abajo” de las formas institucionales del Estado.<sup>94</sup>

Consecuentemente, los procesos de descentralización política, económica y administrativa que el Estado experimentó, liberaron el camino al desarrollo de nuevas dinámicas en el sistema inter-estatal: las dinámicas transnacionales y subnacionales, donde se enmarca nuestro estudio.

La “Glocalización” fue el producto de la combinación globalización-descentralización. Los fenómenos globales se filtraban a través de las fronteras del Estado para anidarse en las unidades político-administrativas locales, materializándose en lugares físicos concretos situados *en* los territorios nacionales, y estableciéndose de esta manera una conexión marcada entre lo local y lo global. A partir de este momento las oportunidades de ampliar el margen de maniobra de estos actores eran mayores, como también así las posibilidades de acrecentar su grado de vulnerabilidad si no se posicionaban estratégicamente ante la exposición a las dinámicas sistémicas. Este proceso de nueva estratificación a nivel mundial, en términos de Beck<sup>95</sup>, era la expresión de que “en lo pequeño y lo concreto, in situ, en la propia vida y en los símbolos culturales” cobraba forma la globalización, “aparentemente lo muy grande, lo exterior, lo que sobreviene al final y sofoca todo lo demás”.

---

<sup>92</sup> *“Una cuestión que debe ser discutida para dilucidar lo que hay de mítico y de real en el proceso de globalización es la del debilitamiento o posible desaparición del Estado-Nación”.* RAPOPORT, Mario; Ob. Cit. Pág 80.

<sup>93</sup> BRETON, Gilles; “La Globalización y el Estado: algunos conceptos teóricos”. Citado en RAPOPORT, M. Ob. Cit. Págs. 80 y 81.

<sup>94</sup> Ver Capítulo I

<sup>95</sup> BECK, Ulrich; “¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, Editorial Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, Págs. 80, 88.

Con este nuevo fenómeno, no sólo cada parte del mundo pasaba a integrar ese mundo un poco más, sino que el mundo como un todo, estaba cada vez más presente en cada una de sus partes<sup>96</sup>

La Glocalización se plasmaría institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción. En esta línea, se hacía necesaria una redefinición de las relaciones entre el Estado y el capital (local e internacional) cuyo resultado fue en favor de una mayor descentralización de la economía nacional, con un correlato en las instituciones político-administrativas.

Como puede evidenciarse, la descentralización del poder del Estado, eje principal del Nuevo Orden Internacional que comenzaba a cobrar forma, significaba, también, la transferencia progresiva del poder decisorio a instancia subnacionales.<sup>97</sup> De esta manera estas unidades que veían un incremento en su margen de maniobra, comenzarían a encontrar por cuenta propia nuevos caminos de inserción internacional a nivel regional y mundial, a través de múltiples iniciativas: promoción de su comercio exterior, realización de misiones comerciales, subscripción de acuerdos de cooperación con actores homónimos o Estados Nacionales, contratación de créditos con Organismos Multilaterales en calidad de su condición de "sujetos de crédito internacional"<sup>98</sup>; y ejercicio de actividades paradiplomáticas, entendidas éstas como actividades que funcionan por debajo o dentro del sistema tradicional de relaciones internacionales, y dadas por el intercambio de visitas de autoridades homónimas de otros países, encuentros con otras entidades subnacionales en reuniones regionales y contactos con

---

<sup>96</sup> MORIN, Edgar; "Tierra-Patria", Editorial Nueva Visión, Buenos Aires. Pág. 32.

<sup>97</sup> COLACRAI, M; ZUBELZU, G; "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.

<sup>98</sup> Esta condición refiere a la nueva facultad de los actores subnacionales de contraer endeudamiento con los Organismos Internacionales de Crédito bajo la forma de "endeudamiento subnacional" y con el objetivo de dar impulso a programas de desarrollo, financiar inversiones, poner en práctica reformas y actividades de fortalecimiento institucional de sus gobiernos subnacionales. LUCIONI, Luis "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias", Serie Estudios y Perspectivas n° 17, Oficina de la CEPAL en Bs. As., diciembre de 2003. Pág. 10

funcionarios extranjeros.<sup>99</sup> Estas actividades paradiplomáticas dejan entrever que el Estado ya no opera como una “caja negra”, tal como observa Salviolo<sup>100</sup>

Las “políticas hacia el exterior” de sus fronteras que las unidades subnacionales comienzan a desarrollar, enmarcadas en el concepto de “gestión internacional”, no son sinónimo del ejercicio de una “Política Exterior”, por el hecho que ésta es una facultad delegada exclusivamente al Estado Nacional.

Las prácticas de interrelación transnacionales ejercidas por las unidades subnacionales no significan el fin de la diplomacia estatal<sup>101</sup> sino que implican la activa participación de los gobiernos locales en las relaciones internacionales contemporáneamente a la acción estatal, constituyendo novedosas formas de acción exterior que, no obstante su autonomía, siguen estando subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado..

*Detectando los elementos sistémicos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional...*

De las líneas precedentes pueden extraerse algunos de los factores del sistema-mundo de los ´90 que operaron en favor del emplazamiento de las unidades subnacionales en la escena internacional.

La *avanzada interdependencia* desencadenó procesos de integración entre unidades menores a la estatal, por medio de las cuales resolver problemas de carácter transnacional. La incapacidad del Estado de atender a las demandas de estas unidades locales contenidas dentro de sus fronteras, generó una segmentación y disminución de la concentración del poder político central, y de esta manera las unidades

---

<sup>99</sup> ZUBELZÚ, Graciela (coord.) “Primer Informe”, *Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Agosto 2004. 54 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org)

<sup>100</sup> Ver Capítulo I

<sup>101</sup> FERRERO, Mariano; “La Glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano”. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). 15-18 noviembre de 2005. Disponible en el sitio web de la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*: [www.reei.org](http://www.reei.org)

subnacionales pasaron a ejercer una actividad que, hasta entonces, era de la competencia exclusiva del Estado.<sup>102</sup>

La *globalización económica* y con ella la consolidación de las empresas transnacionales y los capitales financieros internacionales, traslucieron un redimensionamiento de “lo local”, en tanto espacio territorial definido clave para la transformación e innovación económica. Lo local gana así su lugar en la competencia por los mercados mundiales sin necesidad de la protección del Estado Nacional.

El *NOEI* delineado a partir de las políticas resultantes del Consenso de Washington entre los nuevos actores fuertes de la escena económica internacional (Banco Mundial, FMI, EE.UU.), indudablemente jugó en beneficio de un mayor protagonismo de las unidades subnacionales: las políticas de descentralización de la política y las economías nacionales, y los mecanismos de vinculación directa con las unidades locales, por fuera del poder decisorio del Estado Nacional, además de disparar una redefinición casi obligada del rol del Estado, significaron una transferencia “de hecho” del poder decisorio del Estado a estas instancias subnacionales. En adelante estos Organismos incorporarían programas de relacionamiento directo con estas unidades los cuales, aunque requirieran en última instancia la aprobación del Estado Nacional en tanto que éste es el “cliente” reconocido de estos Organismos, actuaron como catalizadores del debate al interior de las fronteras sobre una mayor autonomía para los actores subnacionales. El reconocimiento a estas entidades de la facultad de ser “sujeto de crédito internacional” tuvo un claro impulso desde estos Organismos antes del reconocimiento jurídico otorgado por el Estado. En los capítulos siguientes se evidenciará cómo la Argentina es un claro ejemplo de este proceso.

No caben dudas que las políticas de descentralización de los Estados han sido fuertemente incentivadas por estas agencias internacionales, con el argumento de una mejor defensa y garantía de gobernabilidad y eficacia del Estado, y condición necesaria para su modernización.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> GALLO YAHN FILHO, A (Coord.); “Gobiernos locales e integración regional”, Módulo II, Curso sobre integración regional, gobiernos locales y sociedad civil. Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC). Pág. 4.

<sup>103</sup> GALLO YAHN FILHO, A (Coord.); Ob. Cit. Pág. 8

El *fin de la Guerra Fría*, como pudo verse al comienzo del capítulo, abrió el juego internacional al dejar al descubierto la existencia de múltiples polos de poder, de múltiples redes de interconexión por fuera y por dentro de los Estados y de una agenda internacional más compleja que la vigente en los tiempos de la confrontación Este-Oeste. De la mano de este proceso, aparecen en la escena internacional numerosos actores -constituidos al interior de y allende las fronteras de los Estados-, que se involucran en el debate de los temas de esa agenda internacional heterogénea y establecen, en términos de Krasner, regímenes<sup>104</sup> además de redes de participación regional, hemisférica y global.

Consecuentemente, la irrupción de las unidades subnacionales en escena parece ser efecto natural de este proceso.

Por último, de la *redefinición del espacio estatal* tras los efectos de la combinación globalización- descentralización se extrajo el producto de la *"glocalización"*; las dinámicas e inercias globales ("lo global") encontraban un espacio concreto por dentro del Estado donde asentarse ("lo local"), generando casi directamente que las unidades político-administrativas locales tuvieran la facultad de manejar su estrategia de vinculación con ese mundo que se metía más allá de sus fronteras.

El juego de doble nivel, en términos de Putnam<sup>105</sup>, que el Estado debía jugar con los actores externos e internos, se veía fortalecido por este proceso.

A nivel internacional, la emergencia de la participación de los gobiernos locales en este escenario ha sido para algunos analistas un factor relevante de *democratización de las Relaciones Internacionales*<sup>106</sup> ya que ha significado la internacionalización de problemas que se manifestaban fronteras adentro del Estado, además de haber promovido la participación de un número mayor de actores políticos y, de esta manera, el involucramiento directo de las poblaciones locales insertas en la acción internacional de sus gobiernos subnacionales.

---

<sup>104</sup> Krasner define a los regímenes como *"los principios, normas, reglas y procedimientos de elaboración de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en determinada área temática de las relaciones internacionales"*. KRASNER, S; "International Regimes", 1983. En HELD, Ob. Cit. Pág 138.

<sup>105</sup> Ver De Marsilio, Capítulo I.

<sup>106</sup> GALLO YAHN FILHO, A (Coord.); Ob. Cit. Pág. 12.

Así entonces, los procesos de integración entre unidades menores a la estatal producto de la avanzada interdependencia de la arena internacional, la globalización económico-financiera, el fin de un mundo bipolar en confrontación, la descentralización, las transformaciones en los parámetros tradicionales de comprensión del Estado-Nación<sup>107</sup> y con ella, la redefinición del papel del Estado como actor ya no predominante en el manejo de la participación externa de sus unidades locales, la glocalización como fenómeno emergente; todos estos procesos que orbitaban en el sistema internacional de los noventa, más allá de constituir el contexto de emergencia, indudablemente provocaron o bien, catalizaron desde su condición sistémica, la irrupción de las unidades subnacionales como actores de la escena internacional.

Es importante, por último, destacar que no es objetivo del presente apartado dejar implícita ninguna tendencia a favor o en contra de la globalización. De hecho, se observa que la globalización no ha retirado del Estado su importancia<sup>108</sup> sino que, de manera contraria, su materialización en el ámbito de ciudades, estados, departamentos y provincias ha dado a los gobiernos locales un papel político de mayor relevancia dentro del propio Estado Nacional, consolidando un modelo de toma de decisiones según el tercer esquema propuesto por Allison<sup>109</sup>, y alimentando de esta forma, las posibilidades de formación de estrategias de desarrollo nacionales que sean fruto del consenso entre el Estado y las unidades subnacionales que lo componen. No obstante esto, la pregunta sobre qué ha pasado con el margen de maniobra de la unidad estatal, sigue quedando abierta.

#### *En síntesis...*

En el análisis de los factores que catalizaron la emergencia de los actores subnacionales argentinos, el presente capítulo ha comprobado que elementos sistémicos de orden económico y político han contribuido en ese impulso.

---

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> GALLO YAHN FILHO, A (Coord.); Ob. Cit. Pág. 9.

<sup>109</sup> Ver Zubelzú y Colacrai en Capítulo I

En el plano económico operaron en pos de esta aparición, la consolidación del Modelo Económico Neoliberal Globalizado, la implementación de las políticas del Consenso de Washington, la consolidación del rol de las empresas transnacionales y los organismos internacionales de crédito en tanto actores de la escena internacional vinculados con actores por sobre los Estados, a través de las fronteras y más allá de las fronteras, influyendo de este modo en el proceso de redimensionamiento de lo local dado a llamar "glocalización" (incrustación de lo global en lo local).

En el orden político, el fin de la Guerra Fría y con ella de la competencia bipolar dejó al descubierto la existencia de innumerables redes de interconexión por fuera y por dentro de los Estados, así como un número importante de regímenes, abriendo de esta manera, el juego de la política internacional a la participación de nuevos actores y una agenda de múltiples temas -reflejo de la internacionalización de los problemas existentes fronteras adentro- y convergiendo todo esto en una cierta democratización de las relaciones internacionales, según la óptica de algunos analistas.

La redefinición del espacio estatal fue consecuencia de los procesos desplegados en ambos planos y, seguidamente, la transformación de los parámetros tradicionales de comprensión de la unidad estatal y la descentralización de sus funciones, calificada por algunos teóricos como el reflejo de la difusión de su autoridad. En este contexto, no tardó en llegar la transferencia del poder decisorio en materia política y económica del Estado a instancias territoriales-político-administrativas menores, esto es, los estados subnacionales.

## Capítulo III

### Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional

#### *Factores Nacionales de la Emergencia del Fenómeno*

El recorrido histórico descriptivo de algunos de los procesos, dinámicas e inercias que tuvieron lugar en el sistema político nacional de los años noventa constituye la materia prima necesaria para detectar, junto con los elementos sistémicos, el contexto de irrupción de los actores subnacionales en la escena internacional y obtener los elementos que nutrieron y catalizaron la participación estos gobiernos locales en nuevos espacios de acción internacional.

Es importante aclarar que en el caso de la emergencia de las unidades subnacionales como actores internacionales en la Argentina de los ´90, los elementos sistémicos pueden detectarse con mas precisión pero a la hora de hablar de los factores domésticos, las dinámicas internacionales parecieran cortarlos transversalmente, habida cuenta que muchas de las medidas político-económicas de esa década estuvieron influenciadas notablemente por actores y dinámicas sistémicas.

El hecho que la Argentina de los ´90 haya adoptado un modelo de desarrollo influido por y altamente vulnerable a los vaivenes de la globalización económica y financiera de entonces, hace difícil definir a un “factor interno” como “exclusivamente interno”.

En otras palabras, en la búsqueda de factores domésticos o internos de la emergencia de los actores subnacionales argentinos como actores internacionales, la política de apertura adoptada por el gobierno de turno dio lugar a la *reproducción a nivel nacional de las dinámicas del sistema internacional de los noventa*.

De esta manera, muchas de las tendencias descriptas en el Capítulo II de la presente investigación tendrán que ver con las motivaciones de varios cursos de acción de la Administración Menem en el plano interno, a ser descriptas en las líneas subsiguientes y que ejercieron influencia en la emergencia de las unidades subnacionales en tanto actores de la escena internacional.

*Recorriendo algunos aspectos del sistema nacional de los ´90...*

En el plano nacional, la década del '90 se abrió paso con el advenimiento de un nuevo gobierno, depositario de la instauración de un modelo económico que debería capear el temporal socio-económico desatado por el gobierno saliente de Alfonsín.

Ante un contexto de sensación colectiva de caos social y de amenaza de quiebre institucional, Carlos Menem adoptó una estrategia despojada de preocupaciones doctrinarias y teñida de pragmatismo<sup>110</sup> y de corte netamente neoliberal.

Con su llegada al poder, la administración de Menem implementó un modelo de liberalización económica y descentralización política, en línea con las tendencias de la Economía Internacional vigentes y del modelo de Estado Comercialista, en términos de Rosencrance, al cual complementó con el Realismo Periférico como instrumento ideológico-práctico<sup>111</sup> en política exterior.

Tal como fue enunciado en el Capítulo I de la presente investigación, un modelo de política exterior guarda relación con una estrategia nacional de desarrollo e inserción internacional determinada. En el caso de la Argentina de los noventa, el modelo político-económico neoliberal fue la estrategia de crecimiento e inserción aplicada por las dos administraciones Menem. Así entonces, el neoliberalismo indujo a una determinada política exterior, que se sentaría en las bases del Realismo Periférico y que se implementaría, junto con el modelo económico que la concibió, en reemplazo de un modelo de Estado Desarrollista, interventor, benefactor y regulador.

Este modelo de política exterior constituyó en el plano de las alianzas externas un suplemento al modelo de desarrollo económico puesto en marcha en el plano interno y tuvo como objetivo primordial "favorecer la reinserción de la Argentina en el Primer Mundo"<sup>112</sup>.

Con el objetivo de capear el temporal desatado por la crisis macroeconómica fiscal y la crisis política de credibilidad desatada en tiempos de la Administración de

---

<sup>110</sup> FLORIA, C; GARCIA BELSUNCE, C; "Historia de los Argentinos", Editorial Larousse, Buenos Aires, 2001. Pág. 1049.

<sup>111</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; "América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005. Pág. 347.

<sup>112</sup> Ver Capítulo I

Alfonsín (1983-1989), la aplicación del conjunto de medidas enmarcadas en lo que se conoció como la “reforma estructural” de los noventa, significó una sobreactuación en materia económica: designación de ejecutivos de empresas transnacionales en calidad de ministros, aprobación de las leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, obtención de la facultad para legislar desde el Ejecutivo los detalles de las políticas económicas, y ampliación de los miembros de la Corte Suprema de la Nación con jueces de confianza, a fines de asegurar la viabilidad judicial de las políticas implementadas<sup>113</sup>.

Las medidas político-económicas definitivas de lo que se conoce como “Consenso de Washington” encontraban en la Argentina de los noventa un lugar propicio donde desarrollarse. El Programa Económico del Gobierno centrado en las señales de mercado y el peso de la inversión privada, abrió paso a una serie de privatizaciones de las empresas públicas, desregulación y descentralización del Estado, de la mano de Reformas Estructurales de Primera y Segunda Generación. El Estado quedaba, de esta manera, encargado de la promoción de la iniciativa privada en aquellos sectores de la economía que fueran determinados por las dinámicas del mercado internacional, y dejaba de lado las demandas de su población.

Las *Reformas Estructurales de Primera Generación* estuvieron dadas por una combinación de políticas de estabilización y cambios profundos, en contradicción con las políticas del peronismo histórico; en términos de Flórida y García Belsunce, “significaban no solo la contrafigura del pasado justicialista sino la modificación de las alianzas sociales y económicas que habían caracterizado la coalición de base del peronismo”<sup>114</sup>

Dos leyes fueron fundamentales para la puesta en marcha de este proceso de reforma: la Ley 23.967 de Reforma del Estado, por la cual se delegaban poderes al Ejecutivo para intervenir en empresas públicas, introducir modificaciones en ellas y privatizarlas; y la Ley 23.696 de Emergencia Económica que ponía fin al trato diferencial entre capital nacional y extranjero y suprimía los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones.

---

<sup>113</sup> Ibid.

<sup>114</sup> FLORIDA, C; GARCIA BELSUNCE, C; Ob. Cit. Pág. 1048.

Se evidencia, entonces, que esta reforma estructural que tuvo como bases de apoyo la *disminución de su sector público vía privatizaciones*<sup>115</sup>, la *liberalización comercial*, la *desregulación de la economía* y la creación de una moneda convertible al dólar, fue el claro reflejo de la subordinación de la estructura económica interna al modelo de inserción internacional del Consenso de Washington<sup>116</sup>, y alcanzó el éxito esperado, aún cuando después su diseño sería sometido a algunas revisiones, en el marco de las *Reformas de Segunda Generación*. Estas últimas buscaron atenuar los efectos sociales derivados de las políticas implementadas por las Reformas de Primera Generación. Lo relevante de estas nuevas reformas es que no modificaron el espíritu sustancial del proceso de reestructuración que el gobierno de Menem estaba llevando adelante a partir de la des-jerarquización política y la incorporación de mecanismos de gestión privada a la dinámica estatal.

En el marco de esta estrategia de desarrollo e inserción pasiva en el sistema económico mundial - trazada por la fórmula neoliberal y encarnada en las reformas estructurales mencionadas-, quedaba al Estado Argentino un estrecho margen de maniobra frente a las dinámicas de la economía y finanzas internacionales, pero a cambio de un "aprobado" en el examen sobre *governabilidad democrática*<sup>117</sup> al que se veía sometido por los agentes transnacionales.

El impacto de las reformas de mercado y descentralización política, resultantes de las Reformas del Estado introducidas por Menem, tuvieron su correlato en múltiples sentidos, entre ellos, la disminución de la fuerza sindical. Contrariamente a lo esperado por este movimiento en tiempos preelectorales cuando volcaron su apoyo a quien se convertiría en el Presidente de la República, la llegada de Menem al poder no significó la "resindicalización" del peronismo, sino todo lo contrario; los sindicatos verían disminuir su peso relativo en un contexto de racionalización microeconómica, desempleo creciente, desmovilización obrera, eclipse de la negociación colectiva descentralizada y flexibilización laboral<sup>118</sup>.

---

<sup>115</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; KUMAR SAHA, Suranjit; "Economía Mundial y Desarrollo regional", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005. Cuarta Parte, Pág. 325.

<sup>116</sup> RAPOPORT, M; "Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002. Pág. 216.

<sup>117</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág. 347.

<sup>118</sup> FLORIA, C; GARCIA BELSUNCE, C; Ob. Cit. Pág. 1051.

Dichas medidas de ajuste estructural generaron *a nivel de los espacios subnacionales* una reubicación de las actividades productivas y fuertes cambios económicos y sociales. La nueva lógica de la acumulación internacional del capital desencadenó un proceso de reestructuración en dos sentidos<sup>119</sup>: por un lado, un fuerte proceso de integración de los aparatos productivos y de consumo, de comercialización, de comunicaciones y de infraestructura, así como de patrones de consumo ligados ahora a la economía-mundo. Por otro lado, un proceso de contradicciones y conflicto entre los agentes que integran este nuevo paradigma y los que quedan relegados de esa dinámica, entrando éstos últimos en el circuito de la exclusión y pobreza.

Se evidencia, en términos de Rosencrance, que las medidas implementadas por el Estado Argentino de los noventa contribuyeron a la emergencia y mayor autonomía de sus actores subnacionales<sup>120</sup>; y que, en línea con la orientación del Estado Nacional de ese entonces, los actores subnacionales adoptaron una estrategia de desarrollo local y vinculación en el plano externo acorde a la lógica comercialista.

El aprovechamiento que las entidades subnacionales harían, en adelante, de los beneficios del comercio internacional a fines de lograr un mejor posicionamiento individual<sup>121</sup>, es consecuencia natural de estos procesos que el Estado, de alguna manera, impulsó.

Otro correlato a nivel institucional, de la Reforma Estatal en marcha, fue la Reforma Constitucional de 1994, que sucedió al Pacto de Olivos entre Menem y Alfonsín. Definida como una expresión de "ingeniería política", la reforma de la Carta Magna fue el resultado de la negociación de intereses entre el antiguo y el actual mandatario, a partir de la cual este último se aseguraría la reelección presidencial y el primero vería la realización de cambios institucionales que reflejaran las propuestas volcadas en el marco del Consejo para la Consolidación de la Democracia, durante su mandato<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> BERNAL-MEZA, R; KUMAR SAHA, S; Ob. Cit., Pág. 322..

<sup>120</sup> Capítulo I

<sup>121</sup> Para un mejor detalle, ver: Capítulo 1

<sup>122</sup> FLORIA, C; GARCIA BELSUNCE, C; Ob. Cit. Pág. 1051.

El *proceso de descentralización política* en curso quedaba plasmado en la complejidad de la estructura institucional argentina, establecida a partir de los cuatro niveles de gobierno que la Nueva Carta Magna reconocía: federal, provincial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y municipal. Se traducía también en un nuevo reconocimiento: el reconocimiento “de derecho” y no sólo “de hecho”, de los actores subnacionales argentinos como actores internacionales.

En el “contexto de apertura económica y descentralización del Estado Argentino” que observan Colacrai y Zubezú<sup>123</sup>, el *discurso localista* adquirió un mayor protagonismo, se reeditó –en consecuencia- el *debate acerca del federalismo y la federalización de la política exterior*, y consecuentemente, esto se tradujo en un quiebre en el tradicional centralismo exterior del Estado Argentino del siglo XIX y gran parte del XX<sup>124</sup>.

Aunque este proceso comenzó a asomar antes de la Reforma con otras iniciativas, como la de federalizar la política comercial externa a partir del COFECEX<sup>125</sup>, es a partir de este acontecimiento jurídico que se abre a las unidades subnacionales el juego de participación en el armado de la política internacional del país.

Debe tenerse en cuenta que la descentralización política no estuvo exclusivamente motivada en la necesidad de responder a las demandas de los gobiernos subnacionales de una mayor autonomía en el manejo de sus asuntos locales y externos; la disminución del gasto público nacional que el traspaso de facultades a instancias locales significaba para el Estado, fue otro gran motor de este proceso.

Y en un contexto de achicamiento del Estado (“Estado mínimo”), era más que atrapante la idea de delegar facultades vinculadas con el desarrollo económico y local en estos actores. Esto que era visto con buenos ojos y fue un curso de acción en la

---

<sup>123</sup> Ver Capítulo I. Pág.

<sup>124</sup> PAIKIN, D; “Localismo y globalización. Los actores subnacionales frente a los bloques regionales” Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006.

<sup>125</sup> El COFECEX (Consejo Federal de Comercio Exterior) fue creado en 1988 y re-impulsado en 1992 con el objetivo de generar un espacio de definición de aspectos de la política comercial que afectaran a las provincias y de intervenir en los cursos de acción a tomar por la Cancillería Argentina en esta materia. Surge de la iniciativa de las provincias de Nuevo Cuyo, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santa Cruz. Al presente, no se registra actividad por parte de este Consejo.

administración del momento constituye, en términos de Strange<sup>126</sup>, una pérdida del control de las funciones del Estado y un desplazamiento de la autoridad hacia los mercados, traduciéndose en una clara difusión de la autoridad del Estado Nacional.

Volviendo la atención sobre el Realismo Periférico, modelo de política exterior implementado en el contexto de emergencia de las unidades subnacionales en tanto actores de la escena internacional, los postulados desarrollados por Escudé<sup>127</sup> - que constituyen el corpus teórico del modelo- no dan cuenta de estos actores ni de la interdependencia de la que éstos son resultante, como hemos evidenciado en el Capítulo II. Así entonces, no puede pensarse que las políticas de transferencia progresiva del poder decisorio a instancia subnacionales<sup>128</sup> implementadas en los noventa tengan alguna relación con el modelo de política exterior vigente.

El único punto de encuentro entre este modelo y las unidades subnacionales es que ambos han sido la resultante de las políticas de un "Estado Comercial", en términos de Bernal-Meza<sup>129</sup>. Asimismo, y como ya fue enunciado en el Capítulo I, el concepto de "micro-relación bilateral" vigente en esa década constituye la única idea desarrollada dentro de ese modelo de política exterior que hace referencia al lugar que distintos sectores y grupos de interés pueden tener en la definición de una estrategia de relacionamiento internacional(bilateral).

Es claro, entonces, que el progresivo protagonismo otorgado a los gobiernos subnacionales no responde a una directriz de la política exterior vigente, sino a otros procesos políticos y económicos, algunos de los cuales fueron desarrollados a lo largo del presente apartado.

*Detectando los elementos domésticos que fomentaron la acción de los gobiernos subnacionales argentinos en la escena internacional...*

---

<sup>126</sup> Ver Capítulo I

<sup>127</sup> Ver Capítulo I

<sup>128</sup> COLACRAI, M; ZUBELZU, G; "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334. Ver Capítulo I

<sup>129</sup> BERNAL-MEZA, R; Ob. Cit. Pág. 327.

De las líneas precedentes pueden extraerse algunos de los factores del sistema nacional de los ´90 que operaron en favor del emplazamiento de las unidades subnacionales en la escena internacional.

En primer lugar, cabe recordar que la *reproducción a nivel nacional de las dinámicas del sistema internacional de las noventa*, derivada del perfil de la administración Menem, dificulta la aventura de detectar factores exclusivamente internos que no estén afectados por las dinámicas sistémicas del momento.

El proceso de *“reforma estructural”* introducido por Menem es quizá el factor interno determinante de la época, ya que constituyó el punto de partida para la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, altamente vinculado a las dinámicas e inercias de la economía y las finanzas internacionales, en detrimento de las funciones de autoridad clásicas del Estado.

Los tres ejes sobre los que este proceso de reforma se apoyó –*la liberalización económica, privatización de las empresas públicas y descentralización de las funciones del Estado*– fueron, a su vez, propulsores de un mayor margen de maniobra para las unidades subnacionales; así como también lo fue la *Reforma Constitucional de 1994*, correlato institucional de la reingeniería política y económica que se estaba llevando a cabo.

El instrumento de ejecución de estos ejes serían las reformas de primera y segunda generación, que significaron la conceptualización de la política estatal como una cuestión administrativa y no política, y en consecuencia, la aplicación de mecanismos de gestión privada a la órbita estatal acompañada de un proceso de desjerarquización política.

Cada uno de los ejes mencionados operó a favor de una mayor autonomía de los actores subnacionales: a partir de una progresiva *transferencia del poder decisorio* –resultante de la descentralización política en curso–, de una *reubicación de las actividades productivas* y fuertes procesos de integración de los aparatos productivos y de consumo –derivados de los procesos de privatización y liberalización económica– y del *resurgimiento del discurso localista* a favor de mayores márgenes de maniobra de las unidades locales y de una federalización de la política exterior.

El proceso de achicamiento del Estado que este paquete de reformas estructurales generó, "posibilitó" el traspaso de facultades a instancias locales, que anteriormente correspondían al Estado Nacional. Este último, en su objetivo de *reducir el gasto público nacional* "se sacaba un peso de encima" con este traspaso de atribuciones ("descentralización de funciones") de las que él era históricamente el depositario.

De paso, legaba en estas unidades subnacionales la responsabilidad de actuar como garantes de la "gobernabilidad democrática", necesaria para la inserción en el juego de la economía y el financiamiento internacional.

*En síntesis...*

Las líneas precedentes constatan que, junto con elementos del orden internacional, otros del orden interno (en la Argentina de los noventa), no sólo actuaron como contexto de emergencia de los actores subnacionales en la escena internacional, sino que operaron en pos de esta realización.

La transferencia del poder decisorio que el Estado Nacional llevó a cabo a favor de las unidades territoriales- político-administrativas que lo componen, fue resultante "natural" del proceso de descentralización política y reconversión de las estructuras económico-productivas del país.

A partir de la adopción de las fórmulas neoliberales más ortodoxas, la Administración Menem abrió la economía argentina a las dinámicas sistémicas, dejando a las unidades subnacionales el manejo de sus estrategias de inserción y vinculación con ese mundo que también venía en su encuentro.

La Reforma Constitucional de 1994 constituyó el acto de legitimación de estos procesos, especialmente con la modificación del artículo 124.

El resurgimiento del discurso localista, y de los debates sobre el federalismo y la federalización de la política exterior volvían a instalarse.

Estos cambios no deben ser interpretados como la consecuencia de un conjunto de políticas gubernamentales diseñadas especialmente en favor de otorgarle a las unidades subnacionales un mayor margen de maniobra; la reducción del gasto público y la necesidad de reordenamiento derivada de la crisis hiperinflacionaria que se había vivido en tiempos de Alfonsín, también estuvieron presentes en las consideraciones

para diseñar un plan de delegación de ciertas facultades a las unidades políticas menores.

En esta línea, no puede afirmarse que la transferencia de atribuciones y mayor autonomía otorgada a los actores subnacionales argentinos para el manejo de sus asuntos internos y su estrategia de vinculación internacional se haya desprendido de una voluntad federalista de la administración Menem, sino que parecen ser el correlato del pragmatismo político de este último y de la necesidad de descomprimir las responsabilidades del Estado como fórmula para la recuperación de la crisis político económico recién franqueada.

En tanto que el juego de doble nivel que debía jugar -en calidad de primer mandatario del Estado Nacional-, siguiera bajo su control y que los "cambios por abajo" de la forma institucional del Estado implementados no amenazaran su liderazgo ni el poder político por él construido, Menem no veía obstáculo alguno para la transferencia de poder decisorio a las unidades subnacionales en materia de accionar internacional.

## Capítulo IV

### Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional

#### *Dimensiones de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos*

En consonancia con lo enunciado en la Introducción de la presente investigación, uno de los objetivos centrales del trabajo es identificar aquellas dimensiones en las que se expresa esta facultad de acción internacional de las unidades subnacionales, a fines de comprobar que, efectivamente, el accionar de estos actores en la escena internacional ha tenido, desde su emergencia, y tiene, múltiples dimensiones de manifestación.

A efectos de un abordaje armonizado con las dimensiones analizadas en el estudio de caso (capítulo VI), se trabajará con cuatro dimensiones, dejando fuera de análisis otras como la referente a la promoción del comercio exterior de las unidades subnacionales.

En tanto que la descripción exhaustiva de la manifestación del fenómeno se desarrollará con en la Sección II de la investigación, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como estudio de caso, el presente capítulo pretende hacer una breve aproximación a algunas de las dimensiones que la acción internacional de las unidades subnacionales se manifiesta, a nivel genérico.

Las cuatro dimensiones que se abordarán son: las *dimensiones jurídica, político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento internacional*<sup>130</sup>; todas ellas entendidas desde una perspectiva dinámica, esto es, como dimensiones que se interrelacionan y retroalimentan de esa vinculación.

Es decir, de la dimensión jurídica, por ejemplo, se legitiman acciones en el plano de otras dimensiones, a la vez que de los procesos de estas últimas se despertarán cambios que afecten la dimensión jurídica.

---

<sup>130</sup> A fines de conocer el alcance de cada una de estas dimensiones, ver Capítulo I

Cabe destacar que la trascendencia de la *dimensión jurídica* radica en el hecho que ésta constituye un punto de partida al proveer el marco legal dentro del que se desarrollarán las acciones en las otras dimensiones.

La *dimensión político institucional* sirve a los efectos de dar cuenta del proceso de ingeniería institucional realizado en la creación de los espacios necesarios para la acción internacional de las unidades subnacionales.

La *dimensión referente a la cooperación internacional* será útil para dar la pauta si existe o no de hecho, un involucramiento de los actores subnacionales en este aspecto de la acción internacional en tanto estrategia de desarrollo o como simple promoción de su imagen en el ámbito internacional.

Y finalmente, la *dimensión referente al financiamiento internacional* ayuda a ver la dinámica de vinculación de los actores subnacionales con actores relevantes de la escena internacional: los Organismos Internacionales de Crédito.

#### **IV.1 Dimensión Jurídica**

La Reforma Constitucional de 1994 constituyó el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para realizar gestión internacional, hecho que tuvo rápidamente incidencia en múltiples campos de la acción internacional de estos actores.

El Artículo 124 reformado otorgaba, en adelante, a las unidades subnacionales las atribuciones de celebrar convenios internacionales, crear regiones para el desarrollo económico, fundar instituciones a tal efecto, y actuar en la escena internacional como sujetos de crédito internacional:

*“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*<sup>131</sup>

Tres condiciones quedaban así establecidas para el ejercicio de la celebración de convenios internacionales por parte de estos actores:

- Que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación
- Que no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal
- Que no afecten el crédito público de la Nación.

Estas tres condiciones implicaban que los convenios que las provincias, CABA y municipios celebraran no pueden entrar en conflicto con los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Nacional; que dichos convenios deben referirse a materias que sean de competencia subnacional y que no podrán contraponerse a otros en que el Estado Nacional sea parte; y por último, que estos actores no podrán comprometer a la Nación en materia de endeudamiento internacional salvo que ella se obligue en calidad de avalista.<sup>132</sup>

Poniendo el acento en las dos primeras condiciones (la última de las condiciones citadas será retomada en la dimensión referente al financiamiento internacional), el artículo 125 reformado estableció las competencias sobre las que las unidades subnacionales están facultados para celebrar convenios internacionales sin afectar las ya delegadas al Ejecutivo Nacional: *“la promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”*

La contraparte de dichos convenios podrán ser sujetos internacionales -públicos o privados-, (Estados, provincias, Comunidades, Intendencias), en tanto que sean unidades políticas que conforman Estados Nacionales Extranjeros; empresas, organismos de asistencia técnica; también serán contrapartes los organismos internacionales de crédito.

---

<sup>131</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, sancionada por el Congreso General constituyente el 22 de agosto de 1994. Buenos Aires. Editorial Bregna. 1996.

<sup>132</sup> SALVILOLO, Marcelo A.; *“Provincias y Convenios Internacionales – Una propuesta desde el Federalismo de Concertación”*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As, 2005. Págs. 117 y 118.

El reconocimiento de la facultad de celebrar convenios internacionales tras la reforma del artículo 124, desató nutridos debates jurídicos en torno a:

- a) La diferenciación entre este nuevo status de "actor internacional" y el status de "sujeto de derecho internacional"
- b) La facultad de celebrar "Convenios Internacionales", distinta de la de celebrar "Tratados Internacionales", a partir de lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El status jurídico de los instrumentos facultados a celebrar; las implicancias de celebrar "Tratados Parciales"
- c) La "Responsabilidad Internacional"
- d) El alcance de lo establecido en el artículo 124 respecto al conocimiento del Congreso Nacional: *"con conocimiento del Congreso Nacional" versus "con consentimiento del Congreso Nacional"*
- e) La Reglamentación del Artículo 124: por parte del Congreso Nacional, por parte de las Provincias o la no-reglamentación.

Brevemente se hará un repaso de las conclusiones de estos debates;

a) En tanto que los Estados miembros de los Estados Federales -esto es, los actores subnacionales- carecen de subjetividad internacional propia o en sentido pleno, no constituyen Estados en el Derecho de Gentes y consecuentemente si bien tienen actuación en la escena internacional no son Sujetos de Derecho Internacional, de acuerdo con lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

b) La Convención de Viena entiende por "Tratado" *a un acuerdo internacional celebrado y escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional*<sup>133</sup>. También dice: *"Todo Estado tiene capacidad para celebrar Tratados"*. En línea con lo expuesto en a), en tanto que los actores subnacionales no son Estados en el Derecho de Gentes, no tendrán la facultad de celebrar Tratados Internacionales.

Los Convenios Internacionales que están facultados para celebrar, carecen de status jurídico de los Tratados Internacionales, constituyen Tratados Parciales referentes a las facultades no delegadas al Estado Nacional y no pueden comprometer negociaciones

---

<sup>133</sup> *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 2*

que hacen a las relaciones específicamente internacionales, esto es, no pueden ser estos tratados, de carácter político (artículo 126). En la promoción de sus intereses las unidades subnacionales están facultadas a contratar bienes y servicios, promover el turismo o sus productos en el exterior, pero todo ello sin afectar la competencia exclusiva del Gobierno Nacional: el manejo de la política exterior y las políticas nacionales de comercio exterior<sup>134</sup>

Estos Tratados parciales tampoco crean derecho interno, esto es, no significan obligaciones para los ciudadanos de las unidades subnacionales involucradas.

c) En tanto que no constituyen Sujetos de Derecho Internacional, las unidades subnacionales tampoco cuentan con Responsabilidad Internacional, hecho que implica que, en caso de incumplimiento de la obligación asumida con un Estado Extranjero, una Organización Internacional, o cualquier otro sujeto de Derecho Internacional, el Estado Argentino deberá responder en su lugar.

d) El debate aún no resuelto *"con conocimiento del Congreso Nacional" versus "con consentimiento del Congreso Nacional"* consiste en dirimir si una simple notificación al Poder Legislativo de la Nación sobre la celebración de un convenio internacional es suficiente o si hace falta una aprobación expresa por parte del mismo. Siguiendo a Salviolo, parte de la doctrina entiende que un trámite formal de simple notificación le estaría asignando a ese órgano una función de "mesa de entradas o archivo"<sup>135</sup>, restando al Parlamento la facultad de control y defensa de los intereses de la Nación. Para otros, sin embargo, el conocimiento no es meramente informativo sino que implica una aprobación.

e) Respecto de la reglamentación del artículo 124 existen tres posturas: una a favor de la reglamentación por parte del Congreso Nacional, otra a favor de la reglamentación pero por parte de las unidades subnacionales y una tercera postura en contra de la reglamentación.

De acuerdo con la primera postura, a través de alguna ley deberá designarse a un órgano que coordine la acción en el ámbito internacional de los actores subnacionales con la de Estado Nacional, con el objetivo de alcanzar una total coherencia en la

---

<sup>134</sup> SOLA, JUAN VICENTE; "El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la Política Exterior". ED. Belgrano, 1997. Págs. 221-234.

<sup>135</sup> SALVILOLO, Ob. Cit. Pág. 122.

ejecución de la política exterior nacional. Salviolo propondrá a la Cancillería como la encargada de colaborar con estas unidades en sus gestiones internacionales.

La segunda postura pretende dar solución a la cuestión otorgando a las provincias la facultad de que sean ellas mismas quienes se regulen. De acuerdo con Salviolo es difícil pensar en una eventual autolimitación de sus facultades por parte de los actores subnacionales.<sup>136</sup>

La postura referente a la no reglamentación sostiene que en el caso de vulnerarse alguna de las facultades previstas en el artículo 124, la Corte Suprema de Justicia de la Nación será la responsable de declarar la inconstitucionalidad de la acción.

Otro elemento del artículo 124, el reconocimiento de la facultad de crear regiones para el desarrollo económico y social junto con la institución de órganos funcionales a tal efecto fue un puntapié para la concreción de nuevos proyectos y el fortalecimiento e impulso de los ya existentes.

Con anterioridad a la reforma, las provincias ya venían impulsando acciones de gestión internacional desde una plataforma regional, con la creación de regiones como NEA, NOA, CODESUL y ATACALAR. Hijas de la reforma del 94 fueron la creación de la Región Centro y Patagonia, el relanzamiento del NOA con la constitución del ZICOSUR (1997) de perfil comercial y para el desarrollo de la infraestructura transfronteriza.

Mas allá del impulso que significó el reconocimiento jurídico, cabe señalar que este proceso de regionalización, con sus endo-regiones y macro-regiones, constituye una estrategia de inserción internacional que ha sido el producto de negociaciones políticas y búsquedas de consenso, constituyendo un proceso dinámico y flexible con altibajos e impulsos posteriores y objetivos variados en función de las necesidades de los lobbys dominantes de cada región.

Si bien la Reforma Constitucional en estudio fue el acontecimiento bisagra del reconocimiento formal de los actores subnacionales en tanto actores internacionales facultados para operar en la ese escenario, antes de dicha reforma varias unidades subnacionales (provincias) habían modificado sus textos constitucionales, consagrándose la facultad de celebrar convenios con el exterior, hecho que refleja un fenómeno que ya venía dándose pero que cobra impulso definitivo tras la reforma de 1994.

---

<sup>136</sup> SALVIOLO, Ob. Cit. Pág. 124.

Otras, siguiendo los lineamientos de la Constitución reformada, implementaron modificaciones a sus constituciones con posterioridad, y un tercer grupo conservó la antigua redacción, basada en el artículo 107 de la Constitución Nacional de 1853 (“tratados parciales” – interprovinciales y con la Nación), sin perjuicio de que, en la práctica, hayan avanzado en la conclusión de convenios con el exterior<sup>137</sup>

Entre las constituciones provinciales reformadas con anterioridad a la reforma de la Carta Magna de 1994, se encuentran: Río Negro (1988), Jujuy (1996), San Juan (1986), Córdoba (1987 y posteriormente 2001), Catamarca (1988), San Luis (1987), La Rioja (1986, luego 1998 y 2002), Salta (1986), Tucumán (1990), Corrientes (1988 y 1993), Formosa (1991), Mendoza (1990, 1991, 1997).

Entre las reformas con posterioridad a la reforma de agosto de 1994 se encuentran: Chaco (octubre de 1994), Tierra del Fuego (sanción en 1991), La Pampa (octubre de 1994), Chubut (octubre de 1994), Santiago del Estero (diciembre de 1997), Salta (1998), Buenos Aires (septiembre de 1994), Santa Cruz (septiembre de 1994, noviembre de 1998), Mendoza (1997).

Finalmente, las que no han sufrido modificaciones al presente o que han sido con mucha anterioridad a la reforma, han sido: Santa Fe (1962, sin modificaciones desde su sanción), Misiones (última reforma en 1964), Neuquén (1957), Entre Ríos (1933).

Cabe señalar que las reformas introducidas a las constituciones provinciales no son homogéneas entre sí; algunas de ellas prevén una “cláusula federal”, a partir de la cual promueven un federalismo de concertación entre el gobierno federal y las provincias con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante convenios y tratados<sup>138</sup>. Además el gobierno provincial aparece facultado para realizar gestiones y celebrar tratados en el orden internacional para satisfacer sus intereses y sin perjuicio de las facultades del gobierno federal.

Otras constituciones que expresan la nueva facultad, atribuyen al gobierno y la legislatura provincial la facultad de concluir convenios con el exterior<sup>139</sup>. Otras no han

---

<sup>137</sup> SALVILOLO, Ob. Cit. Pág. 130

<sup>138</sup> Río Negro, Chaco, Tierra del Fuego y Córdoba.

<sup>139</sup> La Pampa, Jujuy, San Juan, Córdoba, Catamarca, San Luis, La Rioja, Chubut, Santiago del Estero y Salta.

receptado en sus constituciones la facultad de celebrar convenios internacionales a pesar de que en la práctica realizan gestiones y convenios de ese tipo<sup>140</sup>.

Así entonces, y aún con distintas particularidades, los estados subnacionales pusieron en marcha el proceso de reconocimiento y legitimación de este nuevo status de actor internacional.

*En síntesis...*

En pocas palabras puede resumirse que aún cuando algunas unidades subnacionales ya habían iniciado el proceso de reconocimiento jurídico de la facultad de realizar gestión internacional, es con la reforma constitucional de 1994 que se instala definitivamente el tema y se da lugar al reconocimiento jurídico a nivel nacional.

Los debates resultantes de la modificación del artículo 124 –subjetividad internacional de estas unidades, responsabilidad jurídica, conocimiento vs. consentimiento del Congreso Nacional, status jurídico de los convenios internacionales firmados por estos actores-, evidencian desde una perspectiva jurídica el lugar efectivo que han cobrado los estados subnacionales en tanto actores de la escena internacional.

La indefinición, al presente, de algunos de esos debates demuestra que la discusión sigue abierta y que también puede seguir siendo enriquecida por nuevos procesos que se den en el contexto de otras dimensiones de la acción internacional de estos actores.

## **IV.2 Dimensión Político Institucional**

En este apartado se buscará dar cuenta de algunos elementos del proceso de reingeniería institucional realizado a nivel nacional a fines de favorecer el espacio de participación de los actores subnacionales en la escena internacional.

A este fin se analizará el caso del rediseño institucional de la Cancillería Argentina con la creación de una Dirección de Asuntos Federales y programas de acción destinados a

---

<sup>140</sup> Buenos Aires, Santa Cruz, Santa Fe, Tucumán, Corrientes, Formosa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Entre Ríos.

promover esta participación. Asimismo se hará referencia al caso del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y su Comité de Provincias en el Plano Internacional, además del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y la Fundación Export.Ar y sus funciones de coordinación del accionar internacional de las unidades subnacionales en materia de comercio exterior y búsqueda de inversiones externas.

En tanto que un análisis más pormenorizado de esta dimensión será desarrollado cuando se aborde el caso de estudio (Sección II, capítulo 6), el objetivo del presente apartado será hacer una aproximación a aspectos generales independientemente de los rediseños político—institucionales al interior de cada una de las unidades subnacionales, a fines de demostrar que el reconocimiento fáctico y jurídico de la facultad de realizar gestión internacional, ha tenido influencia en el diseño institucional a nivel nacional.

#### *Dirección de Asuntos Federales*

Salviolo describe claramente el proceso de reestructuración institucional iniciado en la Cancillería a partir de la promulgación de la ley 24190 en 1993<sup>141</sup> por medio del cual esta institución recibía en adelante la denominación de “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto”. Desde ese momento, la Cancillería sería la encargada en coordinar las acciones que en materia de política exterior realizaran las autoridades nacionales y subnacionales (provinciales y municipales), sean estas últimas “organismos centralizados o descentralizados o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución de temas atinentes a la firma de acuerdos o convenios internacionales de dicha política”<sup>142</sup>.

La reestructuración institucional en curso llevaría a crear cuatro direcciones bajo la órbita de la Dirección de Relaciones Internacionales, dependiente a su vez de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales:

- Dirección de Asuntos Federales
- Dirección de Asuntos Parlamentarios

---

<sup>141</sup> Sancionada el 16 de diciembre de 1992 y promulgada el 7 de enero de 1993

<sup>142</sup> SALVIOLO, Ob. Cit. Pág. 142.

- Dirección de Organizaciones Intermedias
- *Dirección de Asuntos Federales*

Esta última fue creada a fines de cumplir las siguientes funciones<sup>143</sup>:

- Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por las distintas autoridades Provinciales, Municipales o Regionales.
- Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las pertinentes de la Cancillería, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés, y trasladar las consultas que exceden su competencia a las áreas internas que corresponda en cada caso.
- Asesorar a los Poderes, en coordinación con la Consejería Legal en los temas atinentes a la firma de Acuerdos o Convenios Internacionales encuadrados en el artículo 124 de la Constitución Nacional.
- Asistir a autoridades subnacionales en la concertación de "Hermanamientos" con contrapartes extranjeras.
- Asistir, en coordinación con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República en el exterior, a las misiones oficiales de autoridades provinciales, municipales o regionales.
- Entender en la organización de reuniones de los distintos Entes Regionales de la República, conjuntamente con las áreas de la Cancillería que corresponda conforme la temática a tratar, y asistir a éstos en el diseño de acciones y políticas tendientes a su vinculación con sus homólogos en el exterior.

En otras palabras, *federalizar la política exterior* mediante la promoción de una participación mas activa de las provincias, CABA, municipios y regiones en acciones de política exterior.

A partir de esta reingeniería las unidades subnacionales han podido intervenir mas vivamente a través de cinco canales<sup>144</sup>:

---

<sup>143</sup> Dirección de Asuntos Federales y Electorales: <http://www.mrecic.gov.ar/>

<sup>144</sup> SALVIOLO, Ob. Cit. Págs. 144, 145

- Comités de Frontera
- Iniciativas de Regionalización
- Cuestiones Provinciales en la relación con países limítrofes
- Acuerdos de Hermanamiento<sup>145</sup>
- Programa “La Cancillería en el Interior”

Los *Comités de Frontera* constituyen un ámbito de cooperación en el cual sectores públicos y privados, con jurisdicción e intereses en la región fronteriza, pueden adoptar acciones conjuntas a favor de la integración y el desarrollo de esas zonas. De esta manera, autoridades subnacionales (provinciales, municipales y regionales) pueden recomendar al Gobierno Nacional la adopción de las medidas que vean apropiadas para la resolución de determinadas problemáticas.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada, las unidades subnacionales están facultadas para promover la *creación de regiones* con entidades estatales o provinciales de países vecinos, para el desarrollo económico y social. En este marco de regionalización estos actores participan activamente en la discusión de estrategias de vinculación con el exterior.

A través de la Dirección de Asuntos Federales, las unidades subnacionales reciben asesoramiento sobre aquellos asuntos de interés local que guarden relación con los países limítrofes; de esta manera busca promoverse desde esta instancia nacional el involucramiento de los actores locales en sus asuntos internacionales.

El *Hermanamiento* es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades, provincias y regiones argentinas y sus contrapartes extranjeras, con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos que coadyuven a la solución de problemas en común y al progreso de la comunidad mediante la realización de proyectos conjuntos en los distintos ámbitos del quehacer municipal, provincial o regional (cultural, deportivo, comercial, educativo, etc.).<sup>146</sup> En esta línea, pueden detectarse acciones de asesoramiento y asistencia desde la Cancillería a las unidades subnacionales para la celebración de este tipo de acuerdos con contrapartes homólogas en el exterior.

---

<sup>145</sup> En el Capítulo VI se abordará esta temática cuando se trabaje sobre el estudio de caso

<sup>146</sup> Dirección de Asuntos Federales y Electorales: <http://www.mrecic.gov.ar/>

El Programa "*Cancillería en el Interior*" persigue la realización de un trabajo conjunto entre este organismo y las unidades subnacionales a través del intercambio de visitas entre funcionarios del Servicio Exterior de la Nación y las autoridades subnacionales con el objetivo de consensuar una agenda de temas que sean competencia de la Cancillería y de interés para los actores locales.

En este marco se han llevado a cabo seminarios y workshops en distintas provincias con la presencia del Canciller y miembros de su Gabinete; y, a posteriori, se han detectado seguimientos de los temas tratados como de los que eventualmente surjan.

Este Programa tiene como complemento un paquete de programas: Programa "Interior: Prioridad para Exteriores", Programa "Agenda de Encuentros Internacionales", Programa "El exterior en el interior", Programa "Hermanamientos", Programa "Comités de Integración", Programa "Promoción integral", Programa "Difusión en el exterior", Programa "Encuentros con nuestros Embajadores", Programa "Experiencias del Exterior para el interior", Programa "Agenda Federal para nuevos Embajadores" y Programa "Servicio al votante argentino en el exterior".<sup>147</sup>

En términos generales, estos programas apuntan a incentivar la federalización de la política exterior mediante reuniones periódicas con representantes de unidades subnacionales y áreas de la Cancillería para el tratamiento de diferentes temas vinculados a la política exterior, coordinación de agendas de reuniones y entrevistas para funcionarios extranjeros con autoridades provinciales y municipales, organización de visitas de diplomáticos acreditados ante el Gobierno Nacional y de delegaciones extranjeras al interior del país, y asistencia a las Provincias y Municipios, entre otros.

Se ve, en síntesis, una actitud dinámica en pos de una profundización de los canales de comunicación entre la Cancillería y los gobiernos subnacionales a través del proceso descrito.

#### *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI)*

La contribución del CARI a un mayor protagonismo activo de los gobiernos subnacionales en tanto actores de la escena internacional se refleja en la labor del *Comité de Provincias en el Plano Internacional*, por medio de la cual se desarrollan actividades de recopilación de los distintos aspectos de la acción internacional de estos

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*

actores: convenios celebrados, misiones comerciales realizadas, financiamiento internacional gestionado, etc.

Si bien, a primera vista, esta actividad puede catalogarse como de tipo académica - tal como se perfila en el Primer y Segundo Informe "Provincias y Relaciones Internacionales", coordinados por la Dra. Zubelzú y enmarcados en el Programa de igual denominación, financiado por el PNUD-, merece ser destacada en tanto que constituye un esfuerzo por acopiar y sistematizar información perdida en las agencias de las distintas estructuras burocrático-administrativas de los gobiernos subnacionales.

La confección, que este Comité tiene por objetivo, de una base de datos con el listado y clasificación de convenios internacionales, acciones en materia de promoción del comercio exterior y actividades paradiplomáticas (bilaterales y multilaterales) diversas, constituye un aporte relevante para el proceso de ordenamiento y coordinación de las acciones en el plano internacional que la Cancillería Argentina persigue lograr a través de la Dirección de Asuntos Federales, descripta líneas arriba.

#### *Consejo Federal de Inversiones (CFI) y Fundación Export.Ar*

Creadas con el fin de ayudar a las unidades subnacionales en la búsqueda de inversión y financiamiento externo y la promoción de su comercio exterior, el CFI y la Fundación Export.Ar constituyen parte central del entramado institucional diseñado en pos de favorecer un mayor protagonismo de los actores subnacionales en el manejo de sus estrategias de desarrollo y vinculación con el exterior.

Tal como lo expresa en su sitio de Internet, la *Fundación Export.Ar* es una institución mixta integrada por el sector público y privado, creada con el propósito de "asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones"<sup>148</sup>.

En tanto que su actividad es realizada en coordinación con las acciones que realiza la Cancillería –además de sus Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas / Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mundo -, esta

---

<sup>148</sup> Fundación Export. Ar: <http://www.exportar.org.ar>

agencia hace ejercicio del objetivo de incorporar la dimensión subnacional en su agenda de actividades (ferias internacionales, viajes sectoriales, misiones comerciales, ronda de negocios, cursos, seminarios, publicaciones, etc.). Un claro ejemplo de esto son las publicaciones referentes a las exportaciones provinciales así como las misiones publicadas en el sitio oficial de la Fundación, en las cuales se registra la participación activa de provincias, CABA y agencias de promoción comercial subnacionales (Pro-Córdoba, Pro-Mendoza, entre otras).

El CFI, por su parte, se auto-define como una instancia nacional de “fortalecimiento del sistema federal de gobierno y la participación de la comunidad local en las regiones argentinas” a través de la promoción del desarrollo local y la constitución de micro regiones (nivel municipal), regiones (nivel provincial) y macro regiones (nacional)<sup>149</sup>.

Su estructura de conducción esta dada por la participación de los gobiernos subnacionales a traves de los gobernadores que componen el órgano de la asamblea.

Tal como lo explica el Segundo Informe del CARI<sup>150</sup>, si bien no es una agencia que pertenezca al Ejecutivo Nacional, su actuación en todo el territorio nacional y la tarea de articulación que leva a cabo en diversos sectores económicos la convierten en una suerte de macro coordinadora entre las propias unidades subnacionales así como entre éstas y diversas agencias nacionales de promoción.

Los diversos programas implementados por el CFI y vinculados a la promoción del comercio internacional de las unidades subnacionales dan cuenta del papel que cumple esta agencia en pos de una mayor inserción de estos actores en el plano internacional: el Programa de Regiones Concertadas, el Programa de Redes de la Producción Regional, la Red de Servicios para el Comercio Exterior y el Programa de

---

<sup>149</sup> Consejo Federal de Inversiones: [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)

<sup>150</sup> ZUBELZÚ, Graciela (coord.) “Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico”, *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).Buenos Aires. 2005. 45 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org). Pág. 7

Financiamiento a través del Fondo Federal de Inversiones (FFI), constituyen buenos ejemplos<sup>151</sup>.

*En síntesis...*

El rediseño político-institucional llevado a cabo en el marco de la Cancillería Argentina con la creación de la Dirección de Asuntos Federales, las actividades de promoción del CFI y la Fundación Export.Ar, y la labor del CARI, reflejan una línea de acción concreta a favor de la consolidación de espacios de participación de los actores subnacionales en la escena internacional así como del fortalecimiento de los canales de comunicación entre estas unidades locales y el Estado Nacional. Lograr una acción coherente en materia de política exterior, parece ser el objetivo subyacente.

El proceso de reingeniería descrito brevemente en las líneas precedentes, constituye una expresión de la observación de Salviolo<sup>152</sup> sobre la necesidad de ordenar y coordinar una línea de política exterior común la cual, sin importar el nivel local, regional o nacional en que se desarrolle, debe guardar una misma lógica con la estrategia trazada por el Estado Nacional, a fines de evitar conductas subnacionales aisladas en el campo de las relaciones internacionales por parte de los actores argentinos.

### **IV.3 Dimensión referente a la Cooperación Internacional**

Debido a que un abordaje pormenorizado de las acciones en el plano de la cooperación internacional de un actor subnacional argentino se realizará en la Sección II de la presente investigación, cuando se trabaje con la Ciudad de Buenos Aires como estudio de caso, en el presente apartado sólo se buscará detectar si por medio de la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina -agencia nacional encargada de la coordinación del otorgamiento y recepción de cooperación internacional-, se deja entrever un involucramiento de las unidades subnacionales en

---

<sup>151</sup> A fines de ampliar estos Programas, ver ZUBELZÚ, Graciela (coord.) "Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico", *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org).

<sup>152</sup> Ver Capítulo I

esta materia, independientemente de las iniciativas particulares de cada una realizadas a través de sus estructuras político-institucionales.

En la Sección II se hará una descripción detallada de las modalidades de cooperación internacional existentes, poniendo el acento en aquellas con las que el estudio de caso de vincula. A efectos de no caer en repeticiones, en el presente apartado sólo se definirá brevemente el concepto de cooperación internacional para luego pasar a dar cuenta de las acciones por medio de las cuales los actores subnacionales se comprometen en esta materia, a través de la Cancillería Argentina, hecho enmarcado en la estrategia de *federalización de la cooperación internacional*<sup>153</sup>.

La “cooperación internacional”, concepto amplio que comprende a todas las actividades cooperativas realizadas conjuntamente por dos o más Estados, puede cobrar distintas formas: económica (comercial, financiera, empresarial), “técnica” o “para el desarrollo”, en defensa y seguridad, cultural, jurídica, etc.

En el caso de la Cancillería Argentina, la cooperación técnica es la estrategia adoptada para brindar cooperación a países en el marco del Fondo Argentino para la Cooperación Internacional (FO-AR)<sup>154</sup>.

Como se explicará detalladamente en la Sección II, el objetivo de este tipo de cooperación –conocida también como “Cooperación Internacional para el Desarrollo”- es transferir capacidades científicas y tecnológicas a países de menor desarrollo, sin emplear recursos económicos ni préstamos, sino sólo mediante la movilización de expertos, equipamiento tecnológico, información técnica, y programas de capacitación y becas.

El FO-AR constituye el instrumento por medio del cual la Cancillería destina cooperación a países de América Central, principalmente. La participación de los actores subnacionales en el marco del FO-AR evidencia la *federalización de la cooperación* que tiene como objetivo la Dirección de Cooperación Internacional de esa institución.

---

<sup>153</sup> Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)

<sup>154</sup> Ver [www.cancilleria.gov.ar/portal/sereee/dgcin/fo-ar.html](http://www.cancilleria.gov.ar/portal/sereee/dgcin/fo-ar.html)

Al operar sólo como ente coordinador y administrador, el FO-AR logra implementar sus programas a partir de la participación de las unidades subnacionales en el mismo en calidad de "instituciones oferentes", y por medio de las cuales se logra el objetivo central del FO-AR: ayudar al desarrollo de los pueblos mediante la transferencia de conocimiento y capacidades en las que la Argentina tiene experiencia y trayectoria<sup>155</sup>. La consolidación de las relaciones bilaterales con los gobiernos locales, nacionales y diversos actores de la sociedad civil, que son los receptores de la cooperación otorgada, será consecuencia natural de este proceso de involucramiento en el que participan los actores subnacionales.

Esto es, la modalidad de funcionamiento del FO-AR hace que sean las "instituciones públicas y privadas oferentes"<sup>156</sup> - entre las que se encuentran actores subnacionales- las encargadas de efectuar el intercambio de conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos.

Si se hace un recorrido de algunas de las 3558 acciones de cooperación realizadas en el marco del FO-AR entre 1992 y 2004, podrá evidenciarse que el perfil de las mismas está dado por el apoyo en temas referidos a la salud (sistemas de información en salud, sistemas de vigilancia epidemiológica), el desarrollo agroindustrial rural y la transferencia de conocimientos en materia artística y cultural. Así entonces, salud, agricultura y cultura son tres elementos fundamentales del perfil de la cooperación técnica otorgada por el FO-AR a través de sus instituciones oferentes.

En la Sección II podrá evidenciarse la participación activa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto actor subnacional, en algunos de los programas del FO-AR.

En materia de recepción de cooperación técnica, además de acciones provenientes de organismos internacionales, se detectan acciones bilaterales de otros Estados a través de sus agencias de cooperación (la japonesa JICA, la alemana GTZ,

---

<sup>155</sup> *Ibíd.*

<sup>156</sup> Tal su denominación en el sitio del FO-AR: [www.cancilleria.gov.ar/portal/sereee/dgcin/fo-ar.html](http://www.cancilleria.gov.ar/portal/sereee/dgcin/fo-ar.html)

entre otras<sup>157</sup>) y que tienen como destino algunas unidades subnacionales argentinas. Se hará, a continuación, mención de algunos de ellos<sup>158</sup>:

- En el caso de la JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón), se detectan 17 proyectos en curso distribuidos según el criterio de “federalización de la cooperación”; las unidades subnacionales receptoras de ellos son Buenos Aires, Córdoba, Mar del Plata, Santa Fe, Río Negro, Neuquén, San Juan.
- La Agencia Alemana de Cooperación (GTZ), tiene 29 proyectos activos bajo el mismo criterio; de esta manera los receptores son Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco, Formosa, Corrientes, La Rioja, Catamarca, Misiones, Salta, Jujuy
- España, por medio de su agencia de cooperación posee 15 líneas de cooperación activas en Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, La Rioja y Santa Fe.
- En menor medida, Italia mantiene activos 5 proyectos en Buenos Aires y Chaco.

El perfil de las acciones de cooperación que los actores subnacionales han recibido en el periodo 2003-2005 a través de los programas de las agencias citadas, ha estado definido básicamente por la promoción del desarrollo económico, el medio ambiente y la agricultura y ganadería, seguidas de las líneas de cooperación en materia de administración pública –las cuales abundan en el caso de la CABA, como se verá en la Sección II-, desarrollo social, y en menor medida, educación, salud y turismo.

*En síntesis...*

Independientemente de las iniciativas que las unidades subnacionales puedan desarrollar desde sus agencias institucionales se ha podido comprobar que a través de la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina, estos actores se ven activamente comprometidos en la cooperación internacional en tanto aspecto de su política hacia el exterior.

---

<sup>157</sup> Ampliar esta información con la Dimensión referente a la Cooperación Internacional de la Sección II de la presente investigación.

<sup>158</sup> “La cooperación técnica en Argentina y sus principales donantes”. Dirección General de Cooperación Internacional, Cancillería Argentina. Disponible en: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)

Queda por preguntarse si estos cursos de acción internacional se enmarcan en una estrategia de desarrollo de la unidad subnacional - en términos de Paradiso<sup>159</sup>-, o si responden simplemente a un conjunto de acciones aisladas (en tanto receptores y dadores) asociadas a una promoción de imagen internacional.

#### **IV.4 Dimensión referente al Financiamiento Internacional**

En esta sección se abordarán algunos de los elementos vinculados a la búsqueda del financiamiento internacional que dan la pauta de una práctica activa de las unidades subnacionales en este aspecto de la acción internacional.

El reconocimiento formal de los actores subnacionales argentinos en tanto "sujetos de crédito internacional" resultante del proceso de transformaciones en las estructuras políticas domésticas e internacionales a favor de un mayor protagonismo de las unidades subnacionales, inauguró una nueva modalidad directa de financiamiento internacional a estos actores por parte de los Organismos Multilaterales de Crédito.

Las relaciones financieras de la Argentina con los Organismos Internacionales de Crédito datan de los años ´60, pero es recién a partir de los ´90 que los gobiernos subnacionales comienzan a ser destinatarias de los desembolsos internacionales provenientes de estos organismos.

Entre los años noventa y principios de los 2000, el financiamiento a los actores subnacionales se dio en dos modalidades distintas; por medio de negociaciones directas y por medio de convenios subsidiarios de traspaso de fondos entre la Nación y las unidades subnacionales<sup>160</sup>.

Los instrumentos crediticios negociados eran de dos tipos: *prestamos de inversión*, destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios para el desarrollo

---

<sup>159</sup> PARADISO, JOSÉ; "Cooperación para el desarrollo. Largos caminos, cortos recorridos". Texto en proceso de publicación.

<sup>160</sup> EZQUERRO, Ma. Luz, "Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba". Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 22 Págs.

del sector público, en el caso del Banco Mundial, y también del sector privado en el caso del BID, ambos con orientación de mediano y largo plazo; y *préstamos de ajuste*, que proveen el financiamiento para reformas políticas e institucionales y generalmente llevan implícitas condicionalidades sobre el tipo de reforma estatal a implementarse. El Banco Mundial otorga a estos créditos a las provincias bajo la denominación de “préstamos de reforma de políticas”<sup>161</sup>.

El advenimiento de la Administración Menem y sus políticas de reforma estructural enmarcadas en las directrices del Consenso de Washington<sup>162</sup>, requirieron del financiamiento de estos organismos para financiar el impulso de las reformas económicas necesarias.

Así fue como en una primera etapa (1991-1994), los préstamos tenían como destino el proceso de privatizaciones, la reestructuración de la deuda externa y la reforma del Estado. En este contexto se liberaron los primeros préstamos a las unidades subnacionales pero bajo la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación (“financiamiento indirecto”). El objetivo de estos préstamos era el fortalecimiento de los sectores públicos de las unidades subnacionales, a fines de garantizar su gobernabilidad democrática<sup>163</sup>, mediante el ordenamiento fiscal y la descentralización de servicios (salud y educación).

En una segunda etapa (1995-1998), con la incorporación de los actores subnacionales como parte de la estrategia de financiamiento de los Organismos Internacionales al país, esos actores comenzaron a recibir financiamiento de tipo directo, además del indirecto recién mencionado, tanto en préstamos de inversión como de ajuste.

Los préstamos de ajuste fueron el instrumento más utilizado por el Banco Mundial a través de los préstamos de reforma de política (PRL), negociados bajo la modalidad directa y dirigidos a Tucumán, Salta, San Juan y Río Negro. El BID, por su parte, concentró sus préstamos directos a las provincias bajo la forma de programas de inversión.<sup>164</sup> Y las jurisdicciones más beneficiadas de este último tipo de financiamiento fueron Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la CABA.

---

<sup>161</sup> EZQUERRO, M; Ob. Cit. Pág. 2.

<sup>162</sup> Para más detalle ver Capítulos II y III.

<sup>163</sup> Ver Capítulo III

<sup>164</sup> LUCIONI, Luis “Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias”, Serie Estudios y Perspectivas n° 17, Oficina de la CEPAL en Bs. As., diciembre de 2003. Pág. 14.

Más de cincuenta préstamos de inversión por un total de 6 mil millones de dólares y veinte préstamos de ajuste por un total de 9 mil millones, fueron la resultante del financiamiento otorgado a la Nación y las unidades subnacionales en este periodo<sup>165</sup>.

Ya a partir de 1999, comenzó a notarse una merma del financiamiento, especialmente los préstamos de inversión. Entre los años 1999 y 2001 el Banco Mundial no aprobó prácticamente nuevas operaciones mientras que el BID lo hizo en magnitudes sensiblemente menores.<sup>166</sup>. No obstante esto, el Estado Nacional negoció en este período un nuevo paquete de préstamos de ajuste, conocido como “blindaje financiero” y, a fines del periodo tres provincias también lograron el desembolso por parte del Banco Mundial de préstamos directos. El BID financió un solo programa bajo esta modalidad para la provincia de Córdoba.

Se ve, entonces que, en un primer momento, la modalidad de gestión y recepción de préstamos a las unidades subnacionales se dio por intermedio del Estado Nacional (“financiamiento indirecto”). A mediados de década se inauguró una nueva modalidad de financiamiento a los gobiernos subnacionales por parte del BID y Banco Mundial, con la activación de un mecanismo de negociación directa de financiamiento con las provincias argentinas y la CABA, además del sistema de financiamiento indirecto vigente, y de los “préstamos sin convenio”, otorgados a la Nación y cuyos recursos eran distribuidos entre las 24 jurisdicciones provinciales.

De acuerdo con el análisis pormenorizado de Lucioni<sup>167</sup>, la finalidad de estos desembolsos era el financiamiento de obras de infraestructura, programas sociales, proyectos productivos y programas de fortalecimiento institucional.

Del total de los valores aprobados, los programas de fortalecimiento institucional fueron los que obtuvieron un mayor porcentaje de desembolso, seguidos de los destinados a financiar obras de infraestructura, los programas sociales y, en último lugar, los destinados a proyectos productivos.

Los desembolsos para proyectos de infraestructura se concentraron mayormente en Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Del financiamiento a programas sociales, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza fueron los más beneficiados. En materia

---

<sup>165</sup> LUCIONI, L; Ob. Cit. Pág. 15.

<sup>166</sup> *Ibíd.*

<sup>167</sup> LUCIONI, L; Ob. Cit.

de apoyo a sectores productivos, el financiamiento se concentró mayormente en Mendoza, seguida de Neuquén, Santiago del Estero, Chaco, Misiones y Salta. Y, finalmente, el financiamiento destinado a programas de fortalecimiento institucional se concentró en las cuatro grandes, especialmente en Santa Fe (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba y Mendoza)

En materia de búsqueda del financiamiento internacional, la reforma constitucional de 1994 significó un reconocimiento y a la vez una limitación jurídica a los actores subnacionales en su condición de "sujetos de crédito internacional". Esto es, si bien el artículo 124 las faculta, en adelante, para celebrar convenios internacionales con sujetos internacionales entre los cuales se encuentran los Organismos Internacionales de Crédito (BID, Banco Mundial), estos instrumentos no pueden afectar el crédito público de la Nación, por lo cual ésta debe dar su aval y garantía a la hora de obtener financiamiento internacional.

Desde antes de la reforma de 1994, ya existían medidas en torno de esta temática; las autoridades subnacionales (gobernadores provinciales) debían solicitar autorización a la Secretaría de Hacienda de la Nación para tomar deuda externa<sup>168</sup>. La Resolución 1075 del 23/09/1993 del entonces Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, introducía la medida con la justificación que los déficit de las unidades subnacionales (provincias) significaban una causa de ingreso de capitales del exterior, pudiendo esto afectar el crédito de la Nación, aún cuando el Estado federal no resulte responsable frente a un eventual incumplimiento de las provincias con sus acreedores; y sosteniendo también que la captación de recursos en el mercado internacional debía ser coordinada adecuadamente para evitar efectos negativos, a efecto de lo cual sería creada la Oficina Nacional de Crédito Público<sup>169</sup>. Así entonces, el Ministerio de Economía supervisaría, conduciría y aprobaría todo acto, contrato, gestión o negociación de créditos que las unidades subnacionales, sus organismos o empresas quisieren celebrar, con el objetivo de "evitar las inoportunas salidas de las provincias al mercado financiero internacional donde, por su poca experiencia, puedan terminar cerrando operaciones que terminen perjudicando el crédito de la Nación"<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> SALVILOLO, Ob. Cit. Pág. 119.

<sup>169</sup> *Ibíd.*

<sup>170</sup> De acuerdo con las declaraciones del entonces Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo. Septiembre de 1993. En SALVILOLO, Ob. Cit. Pág. 121.

La crisis del 2001-2002 dio lugar a la promulgación del Decreto 2263 del “Programa Ordenado de las Finanzas Provinciales”, sancionado el 8 /11/2002, a partir del cual toda provincia participante de dicho programa estaría facultada a obtener financiamiento internacional proveniente de Organismos Multilaterales de Crédito, previa autorización del Ministerio de Economía y sin emisión de títulos, letras, bonos y cuasi-monedas<sup>171</sup>

Durante los primeros años de la administración actual se sancionó la Ley 25.917, estableciendo el nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (4/08/2004), a partir del cual el Gobierno Nacional proveerá el marco macro-fiscal con los límites al endeudamiento para el conjunto de provincias, la CABA, y el Gobierno Nacional.

Los gobiernos provinciales, por su parte deberán presentar en adelante a sus legislaturas y de manera anual, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales; asimismo, provincias, CABA y municipios deberán procurar que el nivel de endeudamiento de sus jurisdicciones sea tal que en cada ejercicio fiscal los servicios de la deuda instrumentada no superen el 15% de los recursos corrientes netos de transferencias por coparticipación a municipios. Por último, los gobiernos provinciales, CABA y municipios deberán elevar antecedentes y documentaciones correspondientes al Ministerio de Economía a fines de acceder a operaciones de endeudamiento y recibir garantías y avales del Gobierno Nacional. Este Ministerio será quien efectúe el análisis necesario para autorizar tales operaciones<sup>172</sup>.

Cabe destacar que algunas provincias hacen referencia expresa a la contratación de créditos en sus constituciones, y establecen las condiciones para dicha operación y para su pago; también hacen alusión a los recursos que con este tipo de operaciones verán comprometidos, y a la utilización de los montos solicitados. En muchos casos no se diferencia entre fuentes de crédito internacional y nacional. En aquellas

---

<sup>171</sup> ZUBELZÚ, Graciela (coord.) “Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico”, II Parte, Relaciones con Organismos de Crédito Multilaterales. *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires. 2005. 45 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org). Pág. 36.

<sup>172</sup> De acuerdo con lo establecido en los artículos 2, 6, 21 y 25. Las unidades subnacionales que adhirieron al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal fueron: Buenos Aires, CABA, Catamarca, Córdoba, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, San Juan y Tucumán.

constituciones donde no se hace esta referencia expresa, la Ley de Solvencia Fiscal es aplicada.<sup>173</sup>

Puede observarse que aún con el margen de maniobra otorgado a las unidades subnacionales en tanto “sujetos de crédito internacional”, el Estado sigue siendo el decisor en última instancia.

*En síntesis...*

La facultad conferida a los actores subnacionales de constituirse como sujetos de crédito internacional si bien refleja, a primera vista, un cierto grado de autonomía para el manejo de su financiamiento internacional, también evidencia la existencia de mecanismos de regulación y frenos desde el Estado Nacional. El pasaje del artículo 124 donde se explicita que la facultad de celebrar convenios internacionales de las unidades subnacionales con organismos de crédito “no debe afectar el crédito público de la Nación”, el Decreto 2263 y la Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal, constituyen ejemplos de la contención ejercida desde el Estado Nacional para evitar repetir errores del pasado.

En consecuencia, se observa que la transferencia del poder decisorio en esta materia ha sido parcial. Por lo tanto, puede afirmarse que el status de sujeto de crédito internacional otorgado a las unidades subnacionales argentinas ha respondido más a una nueva forma de vinculación que los Organismos Internacionales de Crédito implementaron con su modalidad de “financiamiento directo” a las provincias y CABA, que a una delegación de poder decisorio por parte del Estado Nacional.

Aunque el reconocimiento jurídico a nivel constitucional para todas las unidades subnacionales haya sido ejercido por todos los actores involucrados por igual, sólo un grupo minoritario de provincias fue la beneficiaria de los programas de financiamiento directo, de los organismos multilaterales de crédito.

Los préstamos directos gestionados por las unidades subnacionales en tanto sujetos de crédito internacional, se concentraron en 9 provincias, mayormente en Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y CABA.

---

<sup>173</sup> ZUBELZÚ, Graciela (coord.), Ob. Cit. Pág. 36.

De igual manera, no quedan dudas que, desde el momento de su reconocimiento en Constitución Reformada de 1994 y desde la implementación de una nueva modalidad de financiamiento directo por parte del BID y Banco Mundial, el involucramiento de las unidades subnacionales en este aspecto de la acción internacional ha sido notablemente activo.

## **Actores Subnacionales Argentinos y su Accionar Internacional**

### **Conclusiones Sección I**

Los capítulos desarrollados en la Sección I de la presente investigación han contribuido al conocimiento y la comprensión del contexto de emergencia de los actores subnacionales argentinos en la escena internacional en tanto sujetos con capacidad de operar en dicho escenario en múltiples dimensiones, y ya no como objetos pasivos de las dinámicas que en ese ámbito se desarrollan.

Los capítulos II y III han comprobado que, efectivamente, tanto factores del orden externo (“exógenos” o “sistémicos”) como del orden interno (“endógenos”, “nacionales” o “domésticos”) han nutrido y catalizado la irrupción de las unidades subnacionales en tanto actores internacionales facultados para desenvolverse en el escenario internacional.

Entre los factores sistémicos que intervinieron en dicho proceso, se detectaron elementos de orden económico y de orden político: consolidación del Modelo Económico Neoliberal Globalizado, implementación de las políticas del Consenso de Washington, fortalecimiento del rol de actores internacionales económicos (organismos de crédito, empresas transnacionales) vinculándose con actores locales por sobre los Estados, a través de las fronteras y más allá de las fronteras; proceso de redimensionamiento de lo local conocido como “glocalización”; apertura del juego de la política internacional a la participación de nuevos actores, ampliación de la agenda con la internacionalización de problemas locales, democratización de las relaciones internacionales... Todos ellos operaron aislada y combinadamente en la redefinición del espacio estatal, a partir de la transformación de los parámetros tradicionales de comprensión del Estado y la descentralización de sus funciones.

Se divisaron también elementos provenientes del orden interno que favorecieron la emergencia del fenómeno, pero éstos, si bien tienen sus particularidades, responden en parte al proceso de *reproducción a nivel nacional de las dinámicas del sistema internacional de los noventa*. Tal como fuera enunciado en el Capítulo III, el hecho que la Argentina de los ´90 haya adoptado un modelo de desarrollo influido por y altamente vulnerable a los vaivenes de la globalización económica y financiera de entonces, hace difícil definir a un “factor interno” como “exclusivamente interno”.

De igual manera, se identifican elementos del orden nacional, como el proceso de *“reforma estructural”* - punto de partida para la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, altamente vinculado a las dinámicas e inercias de la economía y las finanzas internacionales, en detrimento de las funciones de autoridad clásicas del Estado –; *la liberalización económica, privatización de las empresas públicas y descentralización de las funciones del Estado* –ejes sobre los que se apoyó el proceso de reforma de la época; *transferencia del poder decisorio* del Estado Nacional a unidades gubernamentales menores (subnacionales); *resurgimiento del discurso localista* a favor de mayores márgenes de maniobra de las unidades locales y de una federalización de la política exterior...Sin perder de vista las consideraciones sobre algunas de las motivaciones, aparentemente detrás de este proceso de transferencia del poder decisorio a los gobiernos subnacionales: reducción del gasto público, achicamiento del Estado...

Las observaciones desarrolladas a lo largo de los capítulos II y III conducen a afirmar, junto con las Dras. Colacrai y Zubelzú, que la inserción del Estado Argentino a nivel sistémico – especialmente con la estrategia implementada en los noventa- le ha impuesto cambios, condicionando su rol y estrechando, de alguna forma, sus márgenes de maniobra en tres direcciones, de acuerdo con el análisis de Keating: “desde arriba”, por efectos de la globalización de la economía, la libre circulación del capital y las empresas transnacionales, “desde abajo”, debido a los cambios a nivel local en curso, y “desde enfrente”, a causa del resurgimiento de la ideología de mercado y la privatización.<sup>174</sup>.

Paralelamente, retomando a Colacrai y Zubelzú, este filo aperturista se ha constituido en un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales.

Otro aporte de la Sección en repaso, fue el desarrollado en el capítulo IV, referente a las dimensiones de manifestación del accionar de las unidades subnacionales en el plano internacional.

Como pudo observarse, diversos acontecimientos en materia jurídica, político-institucional, de cooperación y financiamiento internacionales, se han sucedido en pos del ejercicio activo de la facultad reconocida jurídicamente en la Reforma Constitucional de 1994.

---

<sup>174</sup> Ver Capítulo I.

Ésta, como fuera desarrollado en el capítulo IV, es algo más que un simple episodio para el registro de los historiadores constitucionalistas. Provee un marco de contención y establece los límites dentro de los cuales las unidades subnacionales se moverán en el ejercicio de su potestad de realizar gestión internacional: no son sujetos de Derecho Internacional, ni poseen Responsabilidad Internacional, así como tampoco están facultados para celebrar Tratados Internacionales que obliguen al Estado, sino sólo Tratados Parciales (Convenios Internacionales); constituyen sujetos de crédito internacional pero siguen subordinados al aval del Estado en tanto que es el garante de toda operación de estas unidades con los Organismos Multilaterales de Crédito; no pueden contradecir los lineamientos de la política exterior trazada por el Estado Nacional y deben dar conocimiento al Congreso Nacional sobre sus cursos de acción en materia internacional.

También se habló del proceso de reingeniería institucional llevado a cabo a fines de crear y consolidar nuevos espacios de participación de los gobiernos subnacionales en la formación de política exterior y la acción internacional. Tal como fue enunciado, el rediseño institucional señalado, expresa claramente la necesidad de ordenar y coordinar los cursos de acción particulares de las unidades políticas menores en línea con la política exterior del Estado Nacional, a fines de evitar conductas subnacionales aisladas en el campo de las relaciones internacionales.

Por otra parte, la cooperación internacional ha demostrado ser una estrategia elegida por los gobiernos subnacionales para el involucramiento en la escena internacional. Se ha observado cómo a través del Fondo Argentino para la Cooperación Internacional (FO-AR) estos actores se han comprometido en dar cooperación a contrapartes centroamericanas, y cómo se han constituido en activos receptores de las líneas de cooperación otorgadas por agencias nacionales como JICA (Japón), GTZ (Alemania) y AECI (España).

Queda pendiente por ver si estos cursos de acción internacional en materia de cooperación, tanto en calidad de receptores como de dadores, se enmarcan en una estrategia de desarrollo de la unidad subnacional o si responden simplemente a un conjunto de acciones aisladas que no hacen más que acrecentar su imagen internacional.

En materia de financiamiento internacional, se ha comprobado en el capítulo IV que la transferencia del poder de decisión última sigue en manos del Estado Nacional, tal lo establecido por instrumentos como el artículo 124 de la Constitución Nacional de 1994, el Decreto 2263 y la Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal.

Asimismo, y aún a pesar de que el reconocimiento jurídico a nivel constitucional para todas las unidades subnacionales haya sido ejercido por todos los actores involucrados por igual pero que sólo un grupo minoritario de provincias fuera el beneficiario de los programas de financiamiento directo de los organismos multilaterales de crédito, quedó constatado que el involucramiento de las unidades subnacionales en este aspecto de la acción internacional ha sido notablemente activo.

De todas las observaciones elaboradas en el capítulo IV y sintetizadas en las líneas precedentes, puede inducirse que las múltiples facetas que la acción internacional de las unidades subnacionales ha sabido cobrar, aún cuando han estado interconectadas e interrelacionadas, no evidencian un trazado estratégico del accionar internacional.

En otras palabras, si bien puede reiterarse la afirmación disparada en las líneas iniciales del capítulo IV - *todas las dimensiones de la acción internacional de los actores subnacionales deben ser entendidas desde una perspectiva dinámica, como dimensiones que se interrelacionan y retroalimentan de esa vinculación* -, esto no es sinónimo de pensamiento estratégico. De esta manera, pueden encontrarse cursos de acción en distintas materias de la escena internacional que a su vez estén interrelacionados, pero esto no significa que hayan sido concebidos en el marco de un lineamiento estratégico de acción internacional.

Interrogantes relevantes pueden desprenderse de las observaciones desarrolladas a lo largo de la Sección, entre ellos el aventurado por Colacrai y Zubelzú: qué lugar le queda asignado al Estado Argentino, en tanto que no puede hablarse de un "Estado Ausente", tal como lo evidencian los mecanismos de contención y límites a la acción de los gobiernos subnacionales, establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional y la legislación vinculada al financiamiento.

La respuesta a esta pregunta podría encontrarse en la figura del "Estado Intermediario" desarrollado a través del aporte de Rosencrace por las autoras mencionadas, el cual "actúe amortiguando las presiones internas y externas, atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables para la economía doméstica pero fomentando, al mismo tiempo, un clima favorable en el

interior del país para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas del comercio internacional”<sup>175</sup>.

O, en términos de Putnam, la respuesta estaría en que el Estado juegue un “juego de doble nivel” de manera eficiente y convierta las posibilidades de inserción y acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional en oportunidades de desarrollo para todo el Estado en su conjunto, y no en amenaza de fragmentación.

Del delicado equilibrio que el Estado Nacional alcance en este juego, dependerá que la vinculación de las unidades subnacionales con circunscripciones más impersonales y cosmopolitas, se convierta en una amenaza a la integridad del Estado o en una oportunidad para su desarrollo en un mundo de economía globalizada e interdependiente.

Por último puede concluirse que la Sección II ha sabido cumplir con el objetivo de proveer el marco de aproximación general al fenómeno de la emergencia multicausal y del ejercicio multidimensional de las unidades subnacionales en el escenario internacional, aún en el acto consciente de dejar fuera de descripción y análisis algunas consideraciones respecto al fenómeno en estudio, como ser, los antecedentes de la existencia de unidades político territoriales menores al Estado Nación - tal el caso de las polis griegas, Roma, o las ciudades italianas y flamencas- con actuación en el sistema internacional del momento histórico en el que tuvieron existencia; o los debates que tuvieron lugar en el orden interno de la Argentina de los noventa ante la atribución de mayor autonomía a las unidades subnacionales, tales como el federalismo y la regionalización del país<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Ver Capítulo I

<sup>176</sup> Como lo evidencia la iniciativa de “Regionalización para el desarrollo económico y social”, presentado en 1996 por el Poder Ejecutivo Nacional y conocido como el *Proyecto Menem-Dromi*

## **SECCION II**

### **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional**

#### ***Aclaraciones Metodológicas***

Tal como fuera comentado en el Capítulo 1 (Marco Conceptual de Estudio), la elección de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) como análisis de caso, responde a tanto a la proximidad geográfica como a la accesibilidad a las fuentes de información de la que dispone, además de su relevancia como actor subnacional que ejerce de hecho las facultades jurídicamente otorgadas en la Reforma del '94 referentes a la actuación en el plano internacional.

Las particularidades que presenta el caso CABA, en tanto actor donde se entrecruzan las realidades de ser "subnacional" y "ciudad-global" al mismo tiempo, constituye otro estímulo importante para su estudio.

Otro gran incentivo al trabajo en el caso CABA ha sido el tiempo compartido con los funcionarios del GCBA responsables de la gestión y coordinación de las relaciones internacionales de la Ciudad, en el marco de una pasantía en la Dirección de Relaciones Internacionales. Las horas compartidas, conversaciones informales, entrevistas, acceso a la correspondencia, documentación y archivos de esa área ha constituido un aporte invaluable para la realización del presente trabajo.

No obstante este acceso a la información, vale señalar que en el proceso de recolección de fuentes primarias y secundarias, también se evidenciaron ciertos *vacíos y carencia de fuentes formales de información*, aún en lugares claves de búsqueda<sup>177</sup>.

Asimismo, cabe hacer mención de la falta de sistematización de información clave entre los años 1996-2003 para el análisis de esta nueva potestad de realizar gestión internacional reconocida al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA). Por este motivo, y a efectos de hacer una descripción contundente del perfil internacional de la Ciudad de Buenos Aires y sus dimensiones, se hará hincapié exclusivamente en el 2006, año del cual se dispone de una mayor cantidad de información en comparación con años y administraciones anteriores.

Por último, vale advertir sobre la escasa existencia y difusión de producción académica sobre el caso de la CABA como actor subnacional ejerciendo su potestad de realizar gestión internacional, hecho que dificulta y hace más extenso el camino de observación y análisis del fenómeno. Por tal motivo, y aún cuando se recurra a las reflexiones teóricas elaboradas en el marco conceptual de estudio, las fuentes primarias de información constituirán la materia prima fundamental sobre la que se trabaje en los capítulos siguientes.

---

<sup>177</sup> El Consejo Federal de Inversiones (CFI) es uno de los lugares claves para la recolección de información referente al financiamiento externo de las provincias. No obstante esto, no se encontraron registros sobre los programas en los que la CABA haya obtenido financiamiento internacional, gracias a la participación de esta agencia en la gestión.

### ***Introducción y Preguntas de Inicio***

Los capítulos 2 y 3 brindan un marco contextual contundente para comprender el origen del reconocimiento de una nueva potestad a los actores subnacionales de la República Argentina, específicamente las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): llevar adelante el diseño e implementación de un modelo de gestión internacional de acuerdo a las necesidades e intereses de sus ciudadanos, sin contradecir la política exterior de la Nación.

Este mayor grado de autonomía concedida por la nueva Constitución Nacional, además de la creación de la CABA como ciudad autónoma con igualdad jurídica a las provincias argentinas, tuvo su correlato en una serie de dimensiones (político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento internacional, entre otros), y trajo aparejado un rediseño de la estructura institucional del gobierno porteño.

El marco trazado por los capítulos precedentes introduce en el *análisis del nacimiento de la CABA como actor internacional*.

A este fin, se realizará un abordaje de las múltiples dimensiones en las que se ha manifestado el fenómeno de la gestión internacional de la CABA en el año 2006 - primer año de la administración Telerman - no antes sin pasar revista a otros procesos exógenos y endógenos que han tenido lugar en la Ciudad al momento de la consolidación de este fenómeno en la década del noventa. Se dice "otros" ya que también se tienen presente los procesos exógenos y endógenos ya mencionados en los capítulos precedentes<sup>178</sup>, los cuales, si bien se manifiestan a nivel nacional, se reproducen a nivel de la CABA.

Cabe aclarar que de las múltiples dimensiones en que cobra vida el accionar de la CABA en el plano internacional, sólo se hará estudiarán algunas de ellas, dejando de lado otras como Turismo y Cultura, dos ejes asumidos como centrales para la estrategia de desarrollo y protagonismo internacional del GCBA.

De la descripción de un grupo que hace a la multidimensionalidad en que se manifiesta este fenómeno, podrá verse cómo se desprenden varios interrogantes: ¿responden estas dimensiones a una estrategia común de acción internacional? ¿o son resultado de inercias externas?, ¿son resultantes de un conjunto de acciones heredadas de

---

<sup>178</sup> Ver Capítulos II y III

anteriores administraciones?, ¿las políticas y líneas de acción de la CABA canalizadas a través de las dimensiones a analizar, responden a una política de promoción de imagen externa o son parte de una estrategia de desarrollo?...

Herencia de administraciones pasadas, inercias externas....promoción de imagen, estrategia de desarrollo....contexto en constante dinamismo....complejidad absoluta...Sólo un abordaje desde el sentido de la complejidad<sup>179</sup> y, con esto, del carácter multidimensional de toda realidad, podrá ayudar a descifrar algunos de estos interrogantes...

---

<sup>179</sup> MORIN, Edgar; "Introducción al Pensamiento Complejo", Editorial Gedisa, España. Pág. 100.



## Capítulo V

### La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional

#### *Factores Sistémicos y Domésticos de la Emergencia del Fenómeno*

##### *Particularidades del Caso CABA...*

El modelo de crecimiento, desarrollo económico e inserción internacional implementado durante los años de la Administración Menem, basado en el plan convertibilidad, la apertura económica, las privatizaciones y reformas del Estado, constituyen un marco referencial dentro del cual se desarrolla el fenómeno en estudio. La CABA y demás actores subnacionales fueron receptores y espacio geográfico de implementación de este modelo.

No obstante el marco citado y desarrollado más detalladamente en la Sección I de la presente investigación, *otros procesos endógenos* que se sucedían en el orden doméstico de la CABA, complementan el escenario y contribuyen a una descripción más integral:

- Proceso de "Metropolización": Alentado por el proceso globalizador y dado por la terciarización de la economía, la privatización de los servicios urbanos y el desarrollo del sector inmobiliario, ligado a nuevas formas de consumo y esparcimiento (aparición de los "shoppings"), acompañado todo esto de un incremento en los índices de pobreza y desigualdad social.
- Impacto del modelo productivo de los '90: Dado por la fuerte penetración del capital extranjero en sectores claves de la economía y los servicios urbanos, donde el gobierno porteño es un actor central, pero no el único<sup>180</sup>. La CABA se constituye en

---

<sup>180</sup> PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. "Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades." *EURE (Santiago)*. [online]. dic. 2002, Vol.28, no.85 [citado 05 Marzo 2007], p.31-50. Disponible en la Web:

espacio de concentración de actividades bancarias y financieras, acompañado del boom inmobiliario y las privatizaciones. Lugar privilegiado de la acumulación flexible, consecuencia de la concentración de los agentes económicos resultante del proceso de desregulación.

- Modelo Barcelona: Por esos años se pone en boga el discurso sobre la "Ciudad Global", de acuerdo al "Modelo Barcelona" – modelo de gestión pública y arquetipo de ciudad proyectada al espacio globalizado-, cobrando gran difusión en medios políticos y académicos.

"El modelo Barcelona se estructura en tres grandes ámbitos de actuación: el *gobierno político, la gestión administrativa y la relación con los ciudadanos*. Las tareas de gobierno, las más puramente políticas, se han caracterizado por su visión estratégica y por una preocupación por desarrollar una cultura estratégica consensuada entre los agentes urbanos y concertar con ellos los proyectos a largo plazo. Internamente, (...) el ámbito político también ejerce funciones de liderazgo estratégico de la organización municipal. En el ámbito de la gestión, Barcelona ha optado por distinguir las funciones políticas de las ejecutivas creando espacios para la gestión profesional de los servicios municipales; así, se han creado 15 gerencias profesionales que aseguran la eficiencia y calidad de los servicios. Esta apuesta ha estimulado una positiva repolitización de los concejales electos (...) que (...) garantiza una interrelación fluida entre representantes políticos y ciudadanos.".<sup>181</sup>

Además de los *procesos de carácter exógeno* desarrollados en la Sección I, otros de igual orden pero más vinculados con el fenómeno de la irrupción de las ciudades en la escena internacional, también hicieron su aporte a la CABA de los años '90:

---

[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003&lng=es&nrm=iso)

<sup>181</sup> SISTERNAS SURÍS, Xavier. "El Modelo Barcelona: Introducción." *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. (citado 06 Marzo 2007) 6 Págs.

- Revalorización de las Megalópolis: En contraste con la visión prevaleciente desde los años ´70, donde la concentración de la actividad económica y de la población era vista de manera negativa. Esta nueva tendencia se tradujo en una exacerbación del proceso de re-metropolización.<sup>182</sup>

- Fenómeno de las "Global Cities" (Ciudades Globales): Ampliamente analizado por Sassen<sup>183</sup>, las "Global Cities" son producto de una nueva era urbana resultante de las transformaciones sociales, económicas y del espacio urbano.

En este nuevo tipo de ciudad-global, la orientación hacia el mercado global genera cambios en la jerarquía urbana hasta entonces existente, a partir de la concentración espacial de las funciones terciarias y el creciente distanciamiento de las antiguas ciudades industriales. Los cambios en la organización económica, en la competencia mundial y en los patrones de desarrollo tecnológico han provocado la aparición de un "nuevo complejo industrial" dado por el liderazgo del sector financiero, de servicios y las exportaciones como fuente de crecimiento de los mercados urbanos.

Este nuevo modelo también tiene su correlato en una estructura social urbana polarizada y desigual. En palabras de Sassen, en el modelo de la Ciudad Global "... la globalización de la actividad manufacturera y de las industrias de servicios claves han sido un factor crucial en el crecimiento del nuevo complejo industrial dominado por los servicios productivos y financieros", resultando, de esta forma que la principal materia prima elaborada por la gran ciudad no sea ya material sino inmaterial, y toma cuerpo en la información<sup>184</sup>. Las "Global Cities" se configuran en el espacio del debate "desindustrialización vs. terciarización"<sup>185</sup>.

En pocas palabras, la Ciudad Global posee una relación directa con la globalización, en tanto es el espacio donde dicho proceso se origina, renutre y transforma. Constituye el *centro neurálgico* de la sociedad global, desdibuja la lógica territorial para dar paso a

---

<sup>182</sup> PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. Ob. Cit. pág.3.

<sup>183</sup> SASSEN, Saskia. *The Global City. New York, London, Tokyo*, s.l, Princeton University Press. 1991

<sup>184</sup> CUERVO GONZALEZ, Luis Mauricio. "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución" *Serie Gestión Pública* N° 40, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, noviembre de 2003. 60 págs.

<sup>185</sup> PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. Ob. Cit. pág. 6.

difusos espacios en el marco de los cuales se recortan precisas áreas urbanas, íconos culturales cosmopolitas.<sup>186</sup>

*En síntesis....*

Sin perder de vista el marco de comprensión que proveen los capítulos de la Sección I al determinar aquellos elementos sistémicos e internos que catalizaron la versión contemporánea de la emergencia de las unidades subnacionales en la escena internacional, el presente capítulo contribuye en la *detección de nuevos elementos del orden internacional y nacional* que operan en favor de la irrupción de la CABA como actor internacional, y que se vinculan a las particularidades de este estudio de caso, como ser, el fenómeno de la "Ciudad-Global", el impacto in situ del modelo productivo argentino de los noventa y el mayor margen de autonomía concedido a la Ciudad de Buenos Aires a partir del reconocimiento de su autonomía en el marco del artículo 129 de la Constitución Nacional de 1994.

En estas características propias del caso CABA, donde se entrecruzan dinámicas distintas y no necesariamente excluyentes, radica la riqueza y la importancia de su estudio.

Tanto los factores endógenos y exógenos desarrollados en la Sección anterior como los desarrollados en el presente apartado, confluyeron en el reconocimiento fáctico y jurídico de la necesidad de proyección de la CABA en el espacio globalizado del "archipiélago megalopolitano mundial". La Constitución de la Ciudad, sancionada en 1996, recoge esta necesidad bajo la forma de una nueva competencia: la gestión internacional.

---

<sup>186</sup> MINA, María Sol. "La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional", Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004. Pág. 61.

## Capítulo VI

### **La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional**

#### ***Las Dimensiones de la Acción Internacional de la Ciudad durante el 2006***

Como se ha observado a lo largo del trabajo, el ejercicio de la potestad reconocida en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional reformada, ha cobrado variadas dimensiones. Ya han sido enumeradas algunas de ellas, principalmente la dimensión jurídica, político-institucional, referente a la cooperación internacional y el financiamiento internacional, dejando fuera de análisis del presente trabajo otras tales como infraestructura, promoción cultural, turística y sanitaria.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su estrategia de vinculación internacional se desarrolla a partir de tres dimensiones: las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales, la cooperación descentralizada. Estas, también se ven complementadas por las dimensiones de promoción del comercio exterior<sup>187</sup> y la búsqueda de financiamiento internacional, entre otras.

Se evidencia así una afinidad entre las dimensiones trabajadas y aquellas en las que el Gobierno de la Ciudad se sirve para proyectarse en la escena internacional. Por este motivo, las mismas formas de acción internacional trabajadas en los capítulos precedentes, serán utilizadas en el estudio del caso de la CABA a lo largo del 2006, complementándolas con las referentes a las relaciones bilaterales y multilaterales de la Ciudad que serán clasificadas como "Dimensión Paradiplomática".

#### **VI.1 Dimensión Jurídica**

---

<sup>187</sup> Esta dimensión no será desarrollada en el presente trabajo.

El artículo 129 de la Constitución Nacional dio lugar a la creación de la CABA con un régimen autónomo, facultades propias de legislación y jurisdicción y elección directa de su máxima autoridad – el Jefe de Gobierno.

*“La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.*

*Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.*

*En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”<sup>188</sup>*

Quedaba así establecida explícitamente la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires pero a su vez se abría el debate si dicha autonomía era amplia o restringida<sup>189</sup>. La denominación “Estatuto Organizativo” en lugar de “Constitución” abría otro debate sobre la igualdad o diferencia de status entre las provincias argentinas y la CABA. Las facultades de crear regiones y celebrar convenios internacionales contemplada en los artículos 124 y 125 tampoco explicitaban a la CABA, inaugurando otro debate.

La Ley 24.588 publicada en el Boletín Oficial el 30 de noviembre de 1995 y conocida como “Ley Cafiero” vino a zanjar las diferencias suscitadas de la redacción de los artículos constitucionales, estableciendo que *“la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación.”<sup>190</sup>*

---

<sup>188</sup> *Constitución de la Nación Argentina*, sancionada por el Congreso General constituyente el 22 de agosto de 1994. Buenos Aires. Editorial Bregna. 1996.

<sup>189</sup> SALVILOLO, Marcelo A. *Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Buenos Aires. Editorial Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano. 2005. Pág. 127.

<sup>190</sup> *Artículo 14, Ley n° 24.588*. Publicado en el Boletín Oficial el 30 de noviembre de 1995.

Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar>

El dato distintivo y criticado de este reconocimiento ha sido la atribución a las autoridades nacionales de intervenir en las gestiones que la CABA realice en materia de búsqueda de financiamiento internacional.

El 1º de octubre de 1996 se sanciona la "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires" y con ella se delimitan claramente las nuevas potestades en el plano internacional de este actor subnacional, en línea con lo establecido en la Constitución Nacional del '94.

Caben ser destacados los siguientes artículos:

- Art. 8: Reconoce la propiedad de los recursos naturales, declarándolos "inalienables e imprescriptibles"
- Art. 9: Reconoce como recurso de la CABA a los ingresos provenientes de acuerdos celebrados con Estados extranjeros y Organismos Internacionales, además de los provenientes de Nación, Provincias y Regiones.
- Art.53: Refiere que toda operación de crédito público interno o externo debe ser autorizada por ley con determinación concreta de su objetivo.
- Art.80: Atribuye a la Legislatura la facultad de legislar en la materia considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional; de aprobar o rechazar los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el gobierno y de autorizar al poder Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno.
- Art.104: Determina las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, entre las cuales figuran la de representar a la ciudad en sus relaciones con el gobierno federal, las provincias los entes públicos y en los vínculos internacionales (inciso 1). Reconoce también la facultad que el jefe de gobierno tiene de concluir y firmar tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales (inciso 3). También atribuye al jefe de gobierno la facultad de celebrar convenios con entes públicos, nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales y acuerdos para formar regiones con las provincias y municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana.

Asimismo, es responsabilidad suya el fomento para la instalación de sedes y delegaciones de órganos del MERCOSUR y Organismos Internacionales en la Ciudad.

*En síntesis...*

Un recorrido por la dimensión jurídica del fenómeno de la CABA como actor internacional, conecta al lector con el marco legal (nacional y local) dentro del que la Ciudad está facultada para moverse en esta materia.

Los artículos 124 y 125 de la Constitución del '94 constituyen un primer "anillo regulador" de la acción de los gobiernos subnacionales, entre ellos la CABA, en el plano internacional: la conformidad de las líneas de acción internacional de éstos con la política exterior de la Nación es condición sine qua non para el ejercicio de este mayor grado de autonomía.

Un segundo "anillo regulador" de esta materia está dado por el cuerpo legal de la Ciudad Autónoma, principalmente su Constitución de 1996 y la Ley Cafiero. Como se ha advertido en los párrafos precedentes, al momento de su sanción esta última hacía referencia a una particularidad de la CABA, y que no era común a otros gobiernos subnacionales (las provincias): la intervención del Estado Nacional en la celebración de créditos internacionales. Al presente, esta participación de Nación es obligatoria para todos los gobiernos subnacionales, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 25 de la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en agosto de 2004 y resultante de la crisis argentina de 2001-2002<sup>191</sup>.

Esta aproximación al marco legal de la acción internacional de la CABA debe valorarse por igual que la dimensión político-institucional y las referentes a la cooperación internacional y el financiamiento internacional, ya que todas las dimensiones actúan interconectadamente, nutriéndose unas de otras<sup>192</sup>, además que de este marco salen las explicaciones de muchas de las prácticas internacionales de la CABA y su Jefe de Gobierno. A modo de ejemplo puede citarse la relación del GCBA con el Estado Nacional a la hora de buscar financiamiento o la justificación jurídica que tiene el dinamismo del máximo representante del GCBA en torno al fomento de la participación de la Ciudad en el diseño institucional del MERCOSUR.

---

<sup>191</sup> El artículo 25 de la Ley 25.917 dice: *"Los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios para acceder a operaciones de endeudamiento y otorgar garantías y avales, elevarán los antecedentes y la documentación correspondiente al MECON, el que efectuará un análisis a fin de autorizar tales operaciones"* (subrayado de la autora del presente trabajo).

<sup>192</sup> Tal lo explicitado en el Capítulo IV, Dimensión Jurídica.

## VI.2 Dimensión Político-Institucional

El rediseño institucional del gobierno de la CABA, con la apertura de agencias destinadas a dar respuesta a las nuevas facultades reconocidas vinculadas a la gestión internacional, habla de una puesta en práctica y ejercicio “de hecho” de las atribuciones reconocidas “de derecho”.

El organigrama del gobierno de la CABA (ver anexo) refleja esto con claridad en la existencia de una Subsecretaría de Relaciones Internacionales dependiente de la Secretaría General, una Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior<sup>193</sup>, dependiente de la Subsecretaría de la Producción del Ministerio de Hacienda y dos Direcciones Generales –en el ámbito del mismo Ministerio- exclusivas para el manejo de las relaciones con los Organismos Internacionales de Crédito: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuera de la órbita de la promoción comercial, puede mencionarse a la Dirección General de Promoción y Exportación de Bienes Culturales<sup>194</sup>, dependiente del Ministerio de la Producción y a una nueva unidad en el ámbito de competencia del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, creada el 1º de enero de 2007 que lleva la denominación de “Unidad para la interacción con Organismos Internacionales, Nacionales, Provinciales y Municipales” y tiene como objetivo “asistir al Ministerio de Derechos Humanos y Sociales en el diseño, formulación, planificación y evaluación de las políticas sociales en el ámbito de la CABA, teniendo en cuenta las experiencias en la

---

<sup>193</sup> Si bien haremos una breve descripción de esta repartición del GCBA, cabe resaltar nuevamente que la dimensión de Comercio Exterior no será objeto de análisis en la presente investigación

<sup>194</sup> Concebida con el objetivo de lograr una mejor inserción internacional, promover su desarrollo productivo y empresarial, y generar nuevos mercados para las PyMEs culturales de la Ciudad, entre sus responsabilidades se encuentran la de fomentar la exportación de bienes culturales y el desarrollo de nuevos mercados; generar una fuerte estrategia de promoción de Buenos Aires como plataforma de negocios de las industrias culturales y de diseño local y promover la difusión de la oferta exportable; generar estrategias de cooperación y vinculación internacional con organismos locales y del exterior que atiendan a la promoción de las industrias culturales.

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/promocion.php?menu\\_id=18723](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/promocion.php?menu_id=18723)

misma materia de Organismos Internacionales, Nacionales, Provinciales y Municipales”<sup>195</sup>.

A ese fin, esta nueva unidad tiene como función, entre otras, la de “establecer relaciones con las distintas ciudades del mundo y con organismos internacionales gestionando convenios, acuerdos y actas de entendimiento tendientes al intercambio y cooperación en la implementación de políticas sociales universales”<sup>196</sup>.

Puede advertirse que esta atribución otorgada a la flamante Unidad podría ocasionar, eventualmente, cierta superposición con las funciones de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales, responsable principal de la firma de actas de intención, acuerdos de cooperación y demás convenios celebrados con el propósito de establecer vínculos internacionales con otras unidades subnacionales en diversas materias.

El lugar que estas agencias tienen dentro del cuadro de prioridades de gestión del Gobierno de la Ciudad se ve, de alguna manera, reflejado en la influencia que logran ejercer en el Presupuesto Anual del GCBA, expresada en términos de “grados de criticidad” (alta, media o baja), estipulado por el Decreto 350/006 de Abril de 2006<sup>197</sup>.

De acuerdo con lo decretado por el citado documento, todas las agencias vinculadas a algún aspecto de las relaciones internacionales de la CABA tienen un grado de criticidad “medio”, a excepción de la “Unidad para la interacción con Organismos Internacionales, Nacionales, Provinciales y Municipales”, no contemplada en este decreto por haber sido recientemente creada.

El hecho que el Decreto 350/006 no establezca criterios para la clasificación realizada ni especifique los alcances de cada uno de los grados de criticidad ideados, permite aventurar, de inicio, algunas conclusiones:

---

<sup>195</sup> *Artículo 2*, Decreto n° 191. Publicado en el Boletín Oficial el 26 de enero de 2007. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>

<sup>196</sup> *Artículo 3*, Decreto n° 191. Publicado en el Boletín Oficial el 26 de enero de 2007. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>

<sup>197</sup> *Decreto 350/006*. Publicado en el Boletín Oficial el 10 de abril de 2006. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>

- De la calificación de estas agencias como “media” se infiere que las acciones destinadas a realizar gestión internacional no han tenido un lugar prioritario en la distribución de partidas presupuestarias del Gobierno de la Ciudad en la administración Ibarra y en el transcurso del primer año de la administración Telerman –afectas por el decreto mencionado-, pero tampoco están en un último lugar de importancia.
- El modelo de inserción internacional que la CABA manifiesta en su modelo de gestión internacional de “criticidad media” se encuentra a mitad de camino del aprovechamiento efectivo de las ventajas de esta nueva facultad para lograr una mayor autonomía o bien, está trazado de acuerdo a una estrategia que no pone todo el énfasis en la dimensión internacional de su gestión, concentrándose relativamente más en la dimensión local.

En otras palabras, el grado de criticidad atribuido a las agencias que tienen estrecha vinculación con las distintas formas de ejercicio de la gestión internacional deja entrever un modelo de gestión cuya distribución presupuestaria evidencia cierto objetivo de proyección a nivel internacional, pero que no pesa completamente ni es primera prioridad.

De las agencias dependientes del Poder Ejecutivo de la CABA mencionadas arriba, importarán al presente trabajo la definición, caracterización y desempeño durante el 2006 de dos de ellas, en dos grados distintos de prioridad y, por tanto, de exhaustividad en el desarrollo: la Dirección de Relaciones Internacionales, con una prioridad grado 1 para el presente trabajo, y en un grado 2, la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial (BM)<sup>198</sup>. De esta manera, si bien se hará una aproximación a ambas agencias, se describirá más extensamente a la caracterizada como “de grado 1”, por ser la agencia desde donde se proyectan las relaciones bilaterales, multilaterales y la cooperación internacional del GCBA<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> La elección de esta repartición del GCBA responde a la información a la que pudo accederse mediante una entrevista con su Director General. Las dificultades para contactar a representantes de la Dirección de Relaciones con el BID y la ausencia de información pública sobre esta repartición, constituyen el motivo por el cual no será abordada, no así los préstamos que el GCBA ha contraído con dicho Organismo Internacional de Crédito, a tratarse en la dimensión referente al Financiamiento Internacional de la CABA.

<sup>199</sup> Cabe aclarar que si bien las acciones en materia de relaciones bilaterales, multilaterales y de cooperación internacional llevadas a cabo durante el 2006 serán desarrolladas en las

La descripción de las Direcciones enumeradas, ayudará a dar cuenta del ejercicio de la Ciudad en materia de relaciones internacionales, cooperación internacional y búsqueda de financiamiento internacional a lo largo del 2006, todas ellas, aspectos constituyentes del modelo de gestión internacional implementado por la CABA durante el pasado año.

### ***Dirección General de Relaciones Internacionales (Subsecretaría de Relaciones Internacionales)***

Concebida con la finalidad principal de canalizar los objetivos del Gobierno de la CABA en materia de política internacional, los cuales apuntan a consolidar su posicionamiento internacional, lograr mayores resultados para la gestión de gobierno y colaborar en el nuevo rol político de las ciudades a escala regional y global.

*La Dirección General de Relaciones Internacionales tiene como responsabilidad central<sup>200</sup>:*

- *Planificar y desarrollar la agenda internacional del Jefe de Gobierno.*
- *Planificar las agendas de delegaciones y comitivas extranjeras.*
- *Establecer vínculos con instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y partidos políticos del mundo.*
- *Organizar espacios de debate, formación y reflexión vinculados a temáticas de su competencia.*
- *Coordinar la relación del Gobierno de la Ciudad con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y con las representaciones diplomáticas acreditadas en el país y con sede en la CABA.*

---

dimensiones ya explicitadas, todas ellas comparten un mismo espacio desde donde son coordinadas y gestionadas: la Dirección de Relaciones Internacionales. Esto justifica la priorización mencionada, aun cuando las agencias promotoras de comercio exterior y de financiamiento internacional de la Ciudad sean relevantes y por ello sean trabajadas en el presente estudio.

<sup>200</sup> Subsecretaría de Relaciones Internacionales

Estas líneas de acción, dirigidas a la coordinación y asesoramiento de las áreas de gobierno competentes, procuran conservar el espíritu que anima a la existencia de esta agencia, que es el de *diseñar y definir la estrategia de vinculación internacional de la CABA*.

El trabajo de recopilación de los convenios de cooperación, actas de intención y hermanamientos, así como otros acuerdos bilaterales y multilaterales celebrados por el Gobiernos de la Ciudad, es otra de las labores de la Dirección. Asimismo, le compete la revisión de los mismos a efectos de diferenciar cuáles son factibles de ser activados en su totalidad o en algunos de los aspectos de los que dan cuenta<sup>201</sup>.

#### *Antecedentes de la Dirección General de Relaciones Internacionales*

Las prácticas y cultura política nacional evidencian que toda gestión política suele verse acompañada y respaldada por un diseño institucional coherente con ella y que le resulte favorable a los efectos de una mayor eficiencia y eficacia. Es por esto que de la mano de una nueva administración suelen venir las reestructuraciones institucionales.

La administración Ibarra no hizo caso omiso de esta práctica y en varias oportunidades a lo largo de sus dos mandatos (2000-2003 y 2003-2006), puso en marcha una serie de modificaciones en el organigrama del GCBA por las cuales el área de Relaciones Internacionales se vio afectada.

Antes de las reformas introducidas por Ibarra, su denominación era "Dirección General de Relaciones Internacionales y MERCOSUR". El cambio de gobierno en agosto del 2000 reformularía su nombre por el de "Dirección General de Relaciones

---

<sup>201</sup> De acuerdo a lo expuesto por el Subsecretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la CABA, Emb. Roberto Laperche en la Reunión del Comité de Provincias del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) el 16 de abril de 2004. ZUBELZÚ, Graciela (coord.) "Primer Informe", *Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. Agosto 2004. 54 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org)

Internacionales, Colectividades y Cooperación", tal como figura en varios decretos de septiembre de 2000<sup>202</sup>.

El 1º de junio de 2001 entraba en vigencia el Decreto n° 726/001<sup>203</sup> por el cual se modificaba el área, pasando a llamarse "Dirección General de Relaciones Internacionales, Consulares y Cooperación" y "Dirección General Adjunta de Relaciones Internacionales, Consulares y Cooperación, dependientes de la Subsecretaría de Comunicación Social y todas ellas bajo la órbita de la Jefatura de Gobierno.

El 2004 significó el inicio de un nuevo mandato de Ibarra y una reclasificación de esta área, la cual pasaría a conocerse en adelante y al momento presente como "Dirección General de Relaciones Internacionales", dependiente de la flamante Subsecretaría de Relaciones Internacionales.

Más allá que todas estas variaciones en la denominación aparenten ser superficiales y parezcan responder a reestructuraciones de mera forma, vale dedicarle unas líneas a efectos de dejar abierto el espacio para preguntarse sobre la verdadera motivación de estas fluctuaciones.

### ***Gestión de la Dirección de Relaciones Internacionales durante el 2006***

El informe de gestión sobre el período enero 2006- enero 2007 elaborado por la Dirección<sup>204</sup> puntualiza 10 líneas de acción desarrolladas durante ese ciclo, que consisten en:

- 1) Audiencias
- 2) Actividades de capacitación
- 3) Comunicación Institucional
- 4) Consultas de Áreas y solicitudes de información
- 5) Cooperación Internacional
- 6) Elaboración de Informes
- 7) Relaciones Bilaterales

---

<sup>202</sup> A modo ilustrativo ver Decretos n°1601/00 del 15/09/2000 y 1623/00 del 22/09/2000. Disponibles en [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/index.php](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php)

<sup>203</sup> *Decreto n° 726/001*. Publicado en el Boletín Oficial del 4 de junio de 2001.

<sup>204</sup> Cabe señalar que dicho Informe ha sido concebido para circulación interna y, al momento, no ha tenido difusión pública.

- 8) Viajes Oficiales
- 9) Redes Multilaterales
- 10) Otras tareas

Se hará abordan las más relevantes de las mencionadas, a saber, las correspondientes a 1), 4), 5), 7), 8) y 9), entre las cuales:

- El ítem 5) será desarrollado en el apartado sobre la Dimensión Cooperación Internacional
- Los cursos de acción 7), 8) y 9) serán ampliados en la Dimensión Paradiplomacia.

Así entonces, y con base en los puntos 1) y 4) puede afirmarse que los destinatarios principales de la gestión de esta Dirección a lo largo del 2006 fueron América Latina, la Unión Europea y Asia, casi en proporciones iguales.

De las 13 Audiencias mantenidas por el Jefe de Gobierno y con la colaboración técnica de la Dirección, 5 tuvieron como interlocutor a países de la Unión Europea<sup>205</sup>, otras 5 a países latinoamericanos<sup>206</sup> y las 3 restantes a países africanos –en dos ocasiones- y la República Popular China.

De las 12 Audiencias en las cuales intervino el Subsecretario de Relaciones Internacionales, 7 tuvieron como protagonistas a países asiáticos<sup>207</sup> - mayoritariamente a la República Popular China (RPCh)-, 2 a países latinoamericanos<sup>208</sup>, 2 a los Estados Unidos y 1 a la Representante Regional del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Respecto a las consultas y solicitudes de información recibidas por la Dirección de Relaciones Internacionales, 5 fueron los tipos de instituciones desde donde se formularon: alcaldías y municipios, embajadas, organismos e instituciones internacionales, organismos e instituciones nacionales y reparticiones del GCBA.

---

<sup>205</sup> Italia, República Checa, Países Bajos, Francia, Comisión U.E en Argentina.

<sup>206</sup> Chile, Colombia (2 encuentros), Uruguay (2 encuentros)

<sup>207</sup> Singapur, Japón y RPCh (5 encuentros),

<sup>208</sup> Brasil y Colombia.

Poniendo el acento en las dos primeras, se evidencia que América Latina y la Unión Europea fueron los solicitantes más activos: en el caso de las 7 consultas provenientes de alcaldías y municipios, 4 de ellas se originaron en Latinoamérica y las 3 restantes en Europa; respecto a las 8 consultas desde las embajadas, 4 provinieron de la UE, 2 de América Latina y 1 de Australia.

Si se observa el número de organismos e instituciones internacionales que efectuaron consultas, podrá notarse que muchas de ellas provinieron de las redes multilaterales a las que la Ciudad de Buenos Aires adscribe en calidad de miembro: CGLU, Mercociudades, ICLEI y CIDEU<sup>209</sup>. Otras solicitudes provinieron de ANUA (Asociación Pro Naciones Unidas), APAC/APRAM (Asociación de Pintores Argentinos de Madrid), IACCH-RA (Instituto de Cooperación China- Argentina), FESUR (Fundación Friedrich Ebert en Uruguay), OICI (Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal), URERBA (Unión Regional Emilia-Romagna de Buenos Aires)

Entre las reparticiones del GCBA que establecieron contacto con la Dirección es notable la presencia de sólo una de las áreas vinculadas a otras dimensiones de las relaciones internacionales de la CABA; se detectan contactos con la Dirección de Comercio Exterior, pero no así con las de Relaciones con el BID y el Banco Mundial. Las áreas de Cultura, Turismo, Derechos Humanos, Educación, Salud, Medio Ambiente, Colectividades, Cultos, Planeamiento y Obras Públicas, Defensa Civil, Tecnología y Espacio Público, también establecieron contacto con la Dirección en el transcurso del periodo analizado.

De estas observaciones se desprende que, aún cuando América Latina haya sido definida como el destino prioritario en materia de relacionamiento externo del GCBA<sup>210</sup>, la Unión Europea y Asia - en especial la RPCh-, constituyeron actores de igual preponderancia en las relaciones trazadas durante el 2006.

Complementando las gestiones desarrolladas en el periodo analizado por la Dirección y mencionadas líneas arriba, el grueso del desempeño de esta Dirección será expuesto en el apartado dedicado a la dimensión Paradiplomática durante el 2006 del

---

<sup>209</sup> Esta vinculación entre la CABA y las redes nombradas será tratada en detalle en el apartado sobre relaciones multilaterales de la Ciudad.

<sup>210</sup> De acuerdo a las conversaciones mantenidas con los funcionarios de la Dirección de Relaciones Internacionales en el transcurso de los días en que la autora de este trabajo desarrollaba una pasantía en dicha repartición del GCBA.

GCBA, ya que la coordinación de las relaciones bilaterales y multilaterales de la Ciudad (estas últimas, en el marco de las Redes en las que el GCBA participa) constituyen un alto porcentaje de la actividad desplegada en el transcurso del año pasado.

*Las relaciones de la Dirección General de Relaciones Internacionales con otras agencias*

Las vinculaciones establecidas durante el 2006 entre la Dirección en estudio y las otras reparticiones del GCBA pueden dar la pauta de cómo es el cuadro de relaciones entre ellas; no obstante, algunos datos ayudarán a complementar y comprender más acabadamente la dinámica de esta relación entre agencias del GCBA.

Por otra parte, debe también tenerse en cuenta la relación de la Dirección con otras agencias a nivel nacional –tales como la Cancillería Argentina- e instituciones como el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), entre otros.

De esta manera y, tras una breve revisión de cuáles son las vinculaciones de la Dirección con otras agencias e instituciones al interior y al exterior del gobierno de la Ciudad, podrá conocerse cuán aceitados están o no los canales de comunicación en materia de relaciones internacionales de la administración Telerman, en curso al momento de redacción de la presente investigación.

Es importante aclarar que no se registran archivos referentes al tema de las vinculaciones de la Dirección de Relaciones Internacionales inter-reparticiones del GCBA e inter-agencias nacionales. Por lo tanto, las observaciones realizadas por los funcionarios de dicha Dirección constituirán la materia prima de las líneas siguientes. Así entonces y, de acuerdo con las opiniones volcadas, puede clasificarse a las relaciones inter-reparticiones del GCBA (con la Dirección en estudio) en dos tipos: “desarrolladas” y “no desarrolladas”.

Las primeras comprenden a los vínculos de la Dirección con las Direcciones de Comercio Exterior, Cultura y Turismo.

Las segundas abarcan a las relaciones con las Direcciones de Relación con el BID, de Relación con el Banco Mundial y a la Legislatura de Buenos Aires.

Si bien se hace alusión a relaciones “desarrolladas” cuando se piensa en el grado de conexión establecido con la Dirección de Comercio Exterior, también debe

advertirse que ésta no se da apriorísticamente ni en el marco de alguna estrategia de acción conjunta: la comunicación entre ambas reparticiones se desprenderá de las demandas que vayan surgiendo de la práctica cotidiana.

El caso de la comunicación con las áreas de Cultura y Turismo parece ser distinto al anterior ya que se registran encuentros inter-áreas con el objetivo de sentar las bases de posibles cursos de acción a tomar en el devenir del año en curso. Ya se retomará el caso de estas dos agencias cuando se analice la existencia o no de un modelo de gestión internacional del GCBA; por lo pronto puede anticiparse que esta diferencia esta asociada a la prioridad que el GCBA les otorga en su estrategia de desarrollo.

Los casos de relaciones caracterizadas como “no desarrolladas” se definen así porque no se evidencia reciprocidad alguna entre la Dirección de Relaciones Internacionales y las reparticiones comprendidas en esta categoría. No se evidencian antecedentes mediatos de solicitud de información, consultas o contacto de parte de la Legislatura de la CABA ni de sus Comisiones<sup>211</sup>. En igual línea, tampoco se detectan antecedentes de parte de las Direcciones de Relación con el BID y el Banco Mundial.

En lo referente al grado de comunicación de la Dirección con otras agencias a nivel nacional como la Cancillería Argentina e instituciones como el CARI, se evidencia un grado de comunicación relativamente más aceitado en el caso de la Cancillería que en el de las reparticiones del GCBA. El vínculo con el CARI aún está poco maduro ya que sólo se iniciaron tímidas conversaciones sobre la posibilidad que la Dirección se pliegue al proyecto desarrollado por esta institución en el Comité de Provincias.

La conexión solidaridad de la Cancillería Argentina con la Dirección de Relaciones Internacionales se canaliza a través de su Dirección de Asuntos Federales, con la cual sí se registran contactos regulares, aunque no sistemáticos ni obligatorios. Esto es, la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA no tiene obligación alguna, explícita ni implícita, de remitir a la Dirección de Asuntos Federales un informe sobre su estado de situación o documentos de ningún tipo. El vínculo se da sólo si desde la Cancillería

---

<sup>211</sup> Nos referimos, en particular, a la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, a quien le compete el relacionamiento con organismos internacionales además de organismos legislativos y deliberativos del extranjero, y a quien corresponde dictaminar en todo lo concerniente a convenios de colaboración. Ver <http://www.legislatura.gov.ar/cgi-bin/legisladores/multicom22.cgi?competencia+search.html>

se transmite o propone algún curso de acción donde la CABA esté involucrada –lo que se hará por intermedio de la Dirección de Asuntos Federales- o si la Dirección de Relaciones Internacionales, en el ejercicio de sus responsabilidades., requiere algún tipo de asesoramiento en materia de política hacia el exterior. Un ejemplo reciente es la solicitud de hermanamiento entre la CABA y la ciudad de Astana (Kazajstán), sugerida desde la Cancillería a la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.

Otra utilidad que la Dirección en estudio da a la Cancillería es el uso de su departamento de Ceremonial o de las Embajadas, ante visitas oficiales del Jefe de Gobierno a algún destino donde la Cancillería tenga representaciones diplomáticas o consulares.

En síntesis, puede verse que las relaciones de la Dirección con otras agencias, del ámbito del GCBA y del ámbito nacional, tienen distintas gradaciones: algunas de ellas (Dirección de Comercio Exterior, Turismo y Cultura) evidencian estar más desarrolladas y con esto, nos hablan de canales de comunicación con la Dirección en estudio, más abiertos y fluidos; otras se muestran menos desarrolladas, como es el caso de la vinculación con el CARI, y por tanto, sus canales están menos aceitados; y un tercer grupo no muestra signos de desarrollo en sus relaciones, como es el caso de la Legislatura o las Direcciones de Relación con los Organismos Internacionales de Crédito (BM y BID). Respecto a este tercer grupo podríamos decir que sus canales de comunicación están truncos.

### ***Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior***

Dependiente de esta dirección, la Agencia de Comercio Exterior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene como objetivo principal la promoción de las exportaciones de las PyMEs de la Ciudad a través de diferentes herramientas para lograr una mejor inserción internacional, optimizar la oferta exportadora y generar oportunidades comerciales en el exterior<sup>212</sup>.

---

<sup>212</sup> Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior.

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind\\_y\\_com/?menu\\_id=715](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind_y_com/?menu_id=715)

Mediante su *Red de Exportadores de Buenos Aires*, el Gobierno de la Ciudad busca recrear un lugar de intercambio de experiencias exitosas y exhibir al mercado internacional la oferta exportable de sus PyMEs. Asimismo, ha desarrollado programas de mejora de los productos exportables potenciales mediante pasantías en comercio exterior, certificaciones conjuntas de calidad, envases y embalajes y diseño estratégico.

La organización y promoción de *ferias y misiones comerciales* es tarea esencial de esta agencia, ya que constituyen una herramienta indispensable para promocionar los productos y servicios que ofrecen las empresas de la Ciudad. A partir de ellas las empresas locales participantes podrán captar posibles interesados -de otros mercados internacionales - en los productos y/o servicios que ofrecen, y viceversa.

Las agendas se elaboran conjuntamente entre el área de comercio exterior del GCBA y las Representaciones diplomáticas argentinas en el exterior.

A modo de ejemplo, puede verse a continuación el calendario de ferias y misiones comerciales del 2006, en las que el área de comercio exterior del Gobierno de la Ciudad programaba, a comienzos de año, su participación (4 ferias internacionales y 10 misiones comerciales)<sup>213</sup>

*Calendario Tentativo de Ferias y Misiones Comerciales 2006*

<b>2006</b>				
<b>Fecha</b>	<b>País</b>	<b>Tipo</b>	<b>Organiza</b>	
28/2 al 3/3	México (Puebla)	Feria	F.credicoop	
8 al 12/03	Panamá	Feria	F.Exportar	
9/3 al 15/3	Alemania (Hannover)	Feria	F.Exportar	
3 al 5/5	Chile (Santiago)	Misión Comercial	GCBA	
8 al 12/5	Venezuela (Caracas)	Misión Comercial	GCBA	
5 al 9/6	País Vasco	Misión Comercial	GCBA	
26 al 30/6	Sudáfrica	Misión Comercial	GCBA	
31/7 al 4/8	Paraguay (Asunción)	Misión Comercial	GCBA	

<sup>213</sup> Debido a que la información pública disponible sobre esta materia no ha sido actualizada desde comienzos del 2006, no podemos afirmar con certeza que el calendario de misiones comerciales del GCBA haya permanecido fiel al programa inicial.

2006			
Fecha	País	Tipo	Organiza
28/8 al 1/9	Colombia(Bogotá) /Ecuador (Quito)	Misión Comercial	GCBA
22/9 al 1/10	Bolivia (Santa Cruz de la Sierra)	Feria	F.Exportar
9 al 13/10	España (Barcelona)	Misión Comercial	GCBA
23 al 27/10	Costa Rica y Guatemala	Misión Comercial	GCBA
6 al 9/11	Perú	Misión Comercial	GCBA
20 al 24/11	México	Misión Comercial	GCBA

*Fuente: Agencia de Comercio Exterior de la Dirección General de Industria, Servicios y Comercio Exterior del GCBA.*

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind\\_y\\_com/com\\_ext/mis\\_com/calendario.php](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind_y_com/com_ext/mis_com/calendario.php)

En contraste con el 2005, donde la CABA participó en la realización de 7 misiones comerciales y 1 Feria Internacional (ver anexo), para el 2006 se programaba un mayor nivel de actividad internacional del Gobierno de la Ciudad en materia de promoción comercial.

En cuanto a los destinos de las misiones, en ambos casos América Latina se presenta como el destino de preferencia o prioritario: México, Chile, Perú, Venezuela, Colombia, Brasil y Bolivia fueron los países latinoamericanos receptores de las misiones encabezadas por la CABA en 2005; y México, Panamá, Chile Venezuela, Paraguay, Colombia, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Perú serían los receptores en 2006.

### ***Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial***<sup>214</sup>

Creada en el 2006, la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial surge de la necesidad de crear un ámbito definido desde el cual se dirigiera y

---

<sup>214</sup> Toda la información desarrollada en el presente apartado es el resultado de una entrevista con el Director General de Relaciones con el Banco Mundial, Lic. Néstor Lietti, el 12 de marzo de 2007.

gestionara la estrategia de vinculación externa del GCBA con ese organismo internacional de crédito, diseñada por el Ministerio de Hacienda.

De esta manera, la Dirección es la unidad ejecutora de los cursos de acción establecidos por este Ministerio en el marco de una estrategia de endeudamiento (internacional e interno) definida de acuerdo a los criterios de la administración en vigencia.

Antes de la existencia de esta Dirección, las responsables de la vinculación con el Banco Mundial era la Dirección General de Crédito Público a través de la Unidad Ejecutora de la Ciudad de Buenos Aires (UECBA). Ésta última tenía tres responsabilidades principales:

- La gestión de todo lo referente a los préstamos activos otorgados por el Banco Mundial por intermedio de Nación (préstamo indirecto): Provincias I, Provincias II y el Proyecto de Protección contra las Inundaciones (PPI)
- La vinculación con la Dirección de Crédito Público
- El relacionamiento fiscal del GCBA con el Estado Nacional.

Debe destacarse que la vinculación de la Ciudad de Buenos Aires con el Banco Mundial data de los primeros años de su creación como Ciudad Autónoma.

En el apartado referente a la Dimensión de Financiamiento Internacional de la Ciudad serán ampliados los antecedentes de esta relación, que ha tenido como frutos tres préstamos indirectos -Provincias I, Provincias II y PPI- y un primer préstamo gestionado directamente por el GCBA: el Programa de Gestión de Recursos Hídricos (PGRH).

#### *Las relaciones de la Dirección General de Relaciones con el Banco Mundial con otras agencias*

En materia de relacionamiento esta Dirección con otras reparticiones del GCBA, en particular con la Dirección de Relaciones Internacionales, no se registran fluidos contactos con esta última, salvo casos puntuales de comunicación para la coordinación de un misión oficial del GCBA al exterior en búsqueda de financiamiento, como fue el caso de la misión encabezada por el entonces Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, en el proceso de negociación del PGR ante el Banco Mundial, en el 2005.

La vinculación más estrecha que la Dirección de Relaciones con el Banco Mundial mantiene, se da con el Ministerio de Hacienda, de donde recibe los lineamientos básicos sobre cursos de acción a tomar en la relación con el Banco. Al tener competencias enmarcadas en (la búsqueda de) el financiamiento, sus canales de comunicación están mayormente aceitados con reparticiones del GCBA con responsabilidades afines: el Ministerio de Hacienda (de quien depende) y la Dirección General de Crédito Público.

El nexo de la Dirección con la Legislatura de Buenos Aires, especialmente con la Comisión de Presupuesto y Hacienda<sup>215</sup> es, según su Director, está bastante desarrollado ya que de ella depende la aprobación o no de la Ley que avale la activación del Programa en negociaciones ante el Organismo de Crédito.

En el ámbito nacional, el Ministerio de Economía será el actor casi obligado de vinculación de esta Dirección las razones explicitadas líneas arriba, referente al rol del Estado Nacional en la aprobación definitiva del empréstito.

*En síntesis...*

Recorriendo diversos aspectos de la Dimensión político-institucional en que se ve plasmada la acción internacional de la CABA, puede concluirse que la actividad en esta materia está bastante desarrollada, aún cuando no ocupe un lugar prioritario en la asignación de partidas presupuestarias, tal como lo evidencia el grado de criticidad otorgado a todas las reparticiones del GCBA vinculadas a la implementación de políticas hacia el exterior.

Las mutaciones y rediseños institucionales descriptos han aparecido estrechamente vinculados a los cambios de administración; la necesidad de crear nuevas y modificar viejas agencias que mejor sirvan al modelo político a ser implementado por la administración entrante, se ha comprobado en el caso del GCBA, particularmente en la Gestión Ibarra y no tanto así en la de Telerman. La coyuntura local poco convencional en la que asume este último (por destitución del Jefe de Gobierno) explica que no se

---

<sup>215</sup> La Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la CABA es la encargada de dictaminar sobre la contracción de obligaciones de crédito público interno o externo. Ver <http://www.legislatura.gov.ar/cgi-bin/legisladores/multicom22.cgi?competencia+search.html>

hayan puesto en marcha grandes rediseños institucionales en ese momento. De esta manera, puede afirmarse que Telerman hereda un diseño político institucional vinculado a la gestión internacional de la Ciudad que no modifica sustancialmente, estableciéndose de algún modo una línea de continuidad con la Administración Ibarra, en esta materia. La creación en 2006 de nuevas agencias como el caso de la Dirección de Relaciones con el Banco Mundial, no significa un quiebre en el diseño político internacional de Ibarra sino que es una continuidad con el mismo.

La extensa descripción de la repartición del GCBA responsable del grueso de las gestiones en materia internacional de la Ciudad – la Dirección de Relaciones Internacionales-, ha contribuido a confirmar la nutrida agenda de gestiones y vínculos a su cargo, hecho que confirma *varias hipótesis*: por un lado, la activa y polifacética participación de la CABA en el escenario internacional y, por otro la falta de un diálogo fluido a través de los canales de comunicación creados entre las distintas reparticiones del GCBA cuyas agendas de trabajo estén vinculadas a temáticas de carácter internacional, para la formulación a priori de cursos de acción conjuntos.

Seguidamente, no puede pensarse en trazados de estrategias horizontales (inter-agencias). El armado de estrategias referentes a la inserción o acción internacional responde a un diseño vertical de mando claramente definido. Esto no significa que no se detecten relaciones desarrolladas entre reparticiones vinculados a lo internacional, tal como se ha advertido y desarrollado en las líneas precedentes.

Podría contra argumentarse que la función de estas agencias sea ejecutar los comandos enviados desde otras reparticiones encargadas de la búsqueda de consensos, diseño de estrategias comunes y toma de decisiones, y que, por lo tanto, no les corresponde la tarea de trazar estrategias horizontales. Con esta observación, entonces puede evidenciarse que la descentralización no se aplica en estos niveles del GCBA.

En pocas palabras, la experiencia político-institucional del GCBA en materia de diseño y puesta en marcha de políticas, acciones y vinculaciones hacia el exterior confirma aquellas observaciones de Keohane y Nye sobre la existencia de canales múltiples a través de los que se canaliza el comportamiento de un Estado (en nuestro caso, un gobierno subnacional), flexibilizándose el supuesto de acción coherente en tanto unidad.

Salvando la diferencia de objeto de estudio (Estado y gobierno subnacional), el diseño y funcionamiento de las reparticiones del GCBA vinculadas a su accionar internacional son un vívido ejemplo de las hipótesis de Interdependencia, disparadas hace tiempo por Keohane y Nye.

### **VI.3 Dimensión “Paradiplomática”**

Retomando el concepto “paradiplomacia” empleado en capítulos anteriores, vale recordar que ésta consiste en el conjunto de acciones que realizan las unidades subnacionales en el ámbito de las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos tanto oficiales, como oficiosos (ad hoc) con entidades públicas, privadas o mixtas extranjeras, con el fin de promover y mantener asuntos o cuestiones dentro de las competencias que le asignan las respectivas constituciones nacionales.

El GCBA es una de esas unidades subnacionales que ha ejercido la facultad jurídicamente otorgada de relacionarse con otros actores internacionales de manera bilateral y en el marco de redes multilaterales.

Se abordará, entonces, otra dimensión en que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Dirección de Relaciones Internacionales, ha desplegado durante el 2006 su política hacia el exterior – la Paradiplomática – a partir de dos grandes ejes: el relacionamiento bilateral y el multilateral.

#### ***Relaciones Bilaterales del GCBA***

A efectos de abordar las relaciones bilaterales del gobierno de la Ciudad se desarrollará la exposición en dos instancias: un primer apartado, con los aspectos generales de la vinculación externa del GCBA y las distintas formas que han cobrado a través de la acción de la Dirección de Relaciones Internacionales a lo largo del 2006; y un segundo apartado, con una caracterización de los variados acuerdos bilaterales celebrados con otras unidades subnacionales de distintos países.

Aspectos generales y productos de las relaciones bilaterales durante el 2006

La construcción de relaciones estratégicas en pos del desarrollo mutuo, el intercambio de experiencias, programas y proyectos en diversas áreas políticas como cultura, educación, turismo, seguridad ciudadana, tecnología, producción, comercio, salud, medioambiente y derechos humanos, ha sido el motor de la interacción de la Ciudad de Buenos Aires con otras ciudades y unidades subnacionales y, con ello, de su inserción en el mundo.

Distintos tipos de vínculos e intercambios el GCBA ha desarrollado y mantenido con un importante número de ciudades del mundo desde su creación y por intermedio de sus distintas agencias, siendo la Dirección de Relaciones Internacionales la repartición elegida por antonomasia, para la realización de esta gestión.

Poniendo el acento en el año en estudio – 2006-, y observando la labor de esta Dirección y la agenda del Subsecretario de Relaciones Internacionales y la entonces Directora del área, pueden detectarse contactos bilaterales de diversa índole, como por ejemplo:

- Atención de Consultas provenientes de autoridades de gobiernos subnacionales extranjeros
- Gestión de inquietudes sobre posibles Acuerdos de Hermanamiento y Convenios
- Contactos con Embajadas
- Intercambio de notas con autoridades de ciudades del mundo
- Organización de visitas y viajes oficiales
- Recepción y Acompañamiento de comitivas extranjeras
- Preparación de viajes de funcionarios del GCBA
- Coordinación de Reuniones entre otras reparticiones del GCBA y autoridades de gobiernos subnacionales extranjeros.
- Seguimiento de intercambios realizados entre la CABA y otras ciudades del mundo
- Seguimiento de los avances de proyectos conjuntos del GCBA y otras agencias de gobiernos subnacionales
- Elaboración de propuestas a otras ciudades del mundo referentes a actividades de cooperación bilateral
- Vinculación con otros equipos de Relaciones Internacionales homónimos de gobiernos subnacionales extranjeros.
- Intercambio de visitas

Los actores contraparte de las vinculaciones externas del GCBA durante el 2006 han sido países de América Latina, Unión Europea y Asia. Este dato da la pauta de la tendencia existente en la estrategia de vinculación internacional del Gobierno de la Ciudad: si bien América Latina es reconocida como el destino prioritario de su relacionamiento con actores externos, en la práctica, la UE y Asia –especialmente la RPCh- ocupan igual lugar de trascendencia. De las 33 contrapartes de los contactos bilaterales registrados por la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA, 12 fueron latinoamericanas, 11 europeas y 10 asiáticas, mayormente chinas.

Las visitas bilaterales realizadas en el 2006 sí tuvieron como protagonistas a contrapartes latinoamericanas: de las 18, 13 se dirigieron a países de América Latina, 4 a miembros de la UE y 1 tuvo como destino Marruecos.

En su mayoría, los viajes de enmarcaron en el cumplimiento de la agenda que el pasado año el GCBA tuvo en calidad de miembro de redes multilaterales como Mercociudades, UCCI y CGLU.

#### *Acuerdos bilaterales celebrados por el GCBA*

Cuarenta y ocho Convenios de Cooperación y Actas de Intención además de los treinta y cuatro hermanamientos con otras ciudades y regiones del mundo, constituyen el resultante de los intercambios bilaterales y de variadas temáticas, mantenidos por la Ciudad de Buenos Aires a lo largo de las últimas décadas.

Se registran distintos tipos de acuerdos celebrados: hermanamientos, acuerdos de cooperación, actas de intención, acuerdos de amistad y cooperación, memorandum de entendimiento, y convenios marco de cooperación.

Todos ellos cubren un amplio abanico de temáticas bilaterales:

- Ciencia y Tecnología
- Construcción y Vivienda
- Consultas Técnicas
- Cultura
- Deportes
- Desarrollo Económico
- Educación
- Infraestructura
- Intercambio de Información
- Intercambio de Expertos

- Inversiones
  - Medio Ambiente
  - Planificación , organización y gestión del transporte urbano
  - Política Internacional
  - Políticas Multiculturales
  - Prácticas Legislativas
  - Recolección y tratamiento de residuos
  - Turismo / Promoción turística
  - Urbanismo
- Salud y protección social
  - Saneamiento
  - Seguridad y Prevención del delito
  - Transporte Urbano
  - Tratamiento de Agua

Las contrapartes de los acuerdos celebrados por el GCBA pueden clasificarse según su región de origen: MERCOSUR, América Latina y Unión Europea son los destinos con los que la Ciudad ha firmado mayor número de acuerdos bilaterales, seguidos de América del Norte y otros, entre los cuales se encuentran países africanos y asiáticos, además de organizaciones internacionales.

El siguiente cuadro sintetiza los acuerdos celebrados por el GCBA, clasificándolos por región y especificando el tipo y fecha en que fueron formalizados.

	<b>TIPO DE ACUERDO</b>	<b>FECHA</b>
<b>MERCOSUR</b>		
-BRASIL	<b>CABA-Belo Horizonte:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Porto Alegre:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Río de Janeiro:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA- San Pablo:</b> Convenio de Cooperación	2006 1995 1987 2001
-URUGUAY	<b>CABA-Montevideo:</b> Acta de Intención / Convenio de Cooperación	1991-ampliado en 1996 y en 2001
-PARAGUAY	<b>CABA-Asunción:</b> Convenio de Cooperación	1992 – renovado en 2002
<b>AMÉRICA LATINA</b>		
-BOLIVIA	<b>CABA-La Paz:</b> Acta de Intención	2003
-CHILE	<b>CABA-Santiago:</b> Convenio de Cooperación	1999
-MEXICO	<b>CABA-D.F:</b> Convenio de Cooperación	1997
- PERU	<b>CABA-Lima:</b> Convenio de Cooperación	1991
-VENEZUELA	<b>CABA-Caracas:</b> Convenio de Cooperación	1991
<b>AMERICA DEL NORTE</b>		
-CANADA	<b>CABA-Ottawa:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Québec:</b> Convenio Intercambio Residencias Artísticas	1998 2000

-ESTADOS UNIDOS	<b>CABA-Miami:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-New Jersey:</b> Memorandum de Entendimiento <b>CABA-Ohio:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-San Francisco:</b> Acta de Intención / Convenio de Cooperación	1999 1999 2001 2001
<b>UNION EUROPEA</b>		
-ALEMANIA	<b>CABA-Berlín:</b> Convenio de Cooperación	1997
-BELGICA	<b>CABA-Bruselas:</b> Convenio de Cooperación	2001
-CROACIA (Candidato)	<b>CABA-Zagreb:</b> Convenio de Amistad y Cooperación	1998
-ESPAÑA	<b>CABA-Barcelona:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Madrid:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA- Sant. De Compostela:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Gob. Vasco:</b> Convenio de Cooperación	1985-ampliado en 1990 1986 1996 1997
-FINLANDIA	<b>CABA-Seinäjoki:</b> Carta de Cooperación de Cooperación e Intercambio (cultural)	2000
-FRANCIA	<b>CABA-Paris:</b> Acuerdo de Amistad y Cooperación	1999
-ITALIA	<b>CABA-Ferrara:</b> Convenio Marco de Cooperación y Hermanamiento <b>CABA-Génova:</b> Convenio de Amistad y Cooperación <b>CABA-Milán:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Roma:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Pcia de Lucca:</b> Acta de Intención	2004 2000 1998-renovado en 2003 1998 2004
-PORTUGAL	<b>CABA-Lisboa:</b> Convenio de Cooperación	1992
<b>OTROS</b>		
-ARMENIA	<b>CABA-Erevan:</b> Convenio de Amistad y Cooperación	2000

-ISRAEL	<b>CABA-Aschkelon:</b> Convenio de Cooperación	2000
-JAPON	<b>CABA-Osaka:</b> Convenio de Cooperación	1998
-LIBANO	<b>CABA-Beirut:</b> Convenio de Cooperación	2006
-MARRUECOS	<b>CABA-Casablanca:</b> Convenio de Cooperación	2006
-UCRANIA	<b>CABA-Kiev:</b> Convenio de Cooperación	2001
<b>ORGANIZACIONES II</b>		
-FAO	<b>CABA-FAO:</b> Memorandum de Entendimiento	1998
-BGCI (Org. II. Para la conservación en Jardines Botánicos)	<b>CABA-BGCI:</b> Convenio de Cooperación	2004

Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento de los convenios bilaterales en la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA

Del listado de acuerdos celebrados importa al presente trabajo destacar los firmados en el transcurso del 2006, durante la Administración Telerman, los cuales han sido tres: Belo Horizonte (Brasil), Beirut (Líbano) y Casablanca (Marruecos). En línea con la administración de su predecesor, Telerman no parece haber tenido un destino-objetivo para el trazado de sus acuerdos bilaterales de cooperación.

Salvando la diferencia numérica de acuerdos celebrados, la heterogeneidad es, a simple vista, la característica común a las dos últimas administraciones en esta materia, aún cuando – vale recordar - desde la repartición del GCBA facultada en estos temas, se habla de una estrategia de relacionamiento más estrecha con las ciudades y gobiernos subnacionales de América Latina que con las del resto del mundo.

En materia de **hermanamientos**, cabe hacer referencia a una práctica que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, data de 1974 cuando se firma el primero con la ciudad de Sevilla.

Si bien estas declaraciones no contienen explicitadas posibles temáticas o ejes de cooperación como lo hacen los convenios de cooperación, tienen un objetivo bien

definido: crear vínculos entre ciudades que compartan un mismo nombre, un origen común, problemas similares, o razones humanitarias<sup>216</sup>.

Como la experiencia pasada en esta materia no siempre fue exitosa, y los hermanamientos sólo quedaban en una "foto de los respectivos alcaldes"<sup>217</sup>, la tendencia ha ido decreciendo a favor de la suscripción de acuerdos de cooperación, los cuales cuentan con esferas de acción más definidas. No obstante, la CABA y otras ciudades del mundo siguen considerando la opción del hermanamiento como un primer acercamiento y un paso previo para un eventual acuerdo de cooperación más específico. El pedido de Hermanamiento entre la CABA y la ciudad de Astana, República de Kazajstán, informado al Jefe de Gabinete del GCBA en septiembre de 2006, es un claro ejemplo de la continuidad de esta práctica, aunque se dé esporádicamente y no sea un signo distintivo de las dos últimas administraciones.

Entre los Hermanamientos de la CABA se encuentran los siguientes:

CIUDAD	AÑO
Andalucía	2001
Atenas	1992
Beijing	1991; 1993
Belgrado	1990
Berlín	1992
Bilbao	1992
Bogotá	1986
Brasilia	1986; 1997
Cádiz	1975
Damasco	1989
El Cairo	1992
Génova	1991
Guadix	1987
Kiev	1993
Lima	1983
Madrid	1975
Miami	1978
Montevideo	1975
Moscú	1990
Nápoles	1990
Osaka	1990

<sup>216</sup> REYMUNDEZ, Carolina "Iniciativa de paz: hermandad entre ciudades", Revista del Diario La Nación, 14 de marzo de 2004. En

[http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota\\_id=580269&aplicación\\_id=12](http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota_id=580269&aplicación_id=12)

<sup>217</sup> Según las palabras de Marcela Gorosito, ex Directora General de Relaciones Internacionales del GCBA. En REYMUNDEZ, Carolina "Iniciativa de paz: hermandad entre ciudades".

Oviedo	1982
Praga	1992
Región de Calabria	1987
Río de Janeiro	1996
Róterdam	1990
Santiago de Chile	1992
Santo Domingo	1991
Seúl	1992
Sevilla	1974
Tel Aviv	1958
Toulouse	1990
Varsovia	1992
Vigo	1992
Xunta de Galicia	1998

*Fuente: Dirección General de Relaciones Internacionales – GCBA*

En pocas palabras puede resumirse que la elección de la modalidad de relacionamiento bilateral, sea por medio de acuerdos de cooperación, actas de intención o hermanamientos, está asociada a diversos factores: las tendencias de la coyuntura internacional del momento, la voluntad política del máximo representante del gobierno de la Ciudad y los instrumentos de vinculación contemplados en el modelo de gestión internacional diseñado (generalmente en relación con las prácticas en uso en la coyuntura internacional del momento), entre otros.

Lo cierto es que, de una recopilación de los documentos firmados, se desprende que la suscripción de hermanamientos no ha sido una práctica tan corriente en las 2 últimas administraciones del GCBA y, en especial, en el 2006, año bajo análisis en el presente trabajo. En su lugar, compromisos aún mayores han sido contraídos. Esto no significa, empero, que vayan a ser cumplidos; una seria problemática en torno de estos tratos tiene que ver con la puesta en marcha de la variada agenda que contenida en ellos.

### ***Relaciones Multilaterales del GCBA***

A efectos de abordar las relaciones multilaterales del gobierno de la Ciudad se desarrollará la exposición en dos instancias: un primer apartado, con los aspectos generales de la vinculación externa multilateral del GCBA; y un segundo apartado, con una caracterización de las distintas redes multilaterales de las que la CABA forma

parte<sup>218</sup> y los distintos cursos de acción desarrollados a través de la acción de la Dirección de Relaciones Internacionales a lo largo del 2006.

### *Aspectos generales de las relaciones multilaterales*

Entre las diferentes formas que existen de interrelación entre ciudades, las Redes de Ciudades, constituyen una herramienta útil para reforzar los vínculos al interior los procesos de integración regional.

Este trabajo en redes, además de fortalecer los procesos de integración de los Estados que contienen a estas unidades subnacionales, también abre un nuevo escenario de oportunidades para el crecimiento y el desarrollo local e inserta a las ciudades en los espacios de participación a nivel internacional.

Como ya se ha enunciado anteriormente, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires se entrecruzan dos fenómenos: por un lado, el nuevo rol de los gobiernos subnacionales en el plano internacional y las dinámicas de sus interrelaciones resultantes de ello y, por otro, el surgimiento de las ciudades-globales, con un modelo de desarrollo orientado al mercado global y que buscan espacios de participación internacional mediante el armado de redes de conexión entre ellas.

El GCBA ha sabido acoplarse a esta dinámica internacional de participación en redes multilaterales, tanto en su condición de "ciudad-global" como de "actor subnacional con capacidad jurídicamente otorgada de realizar gestión internacional", y con el objetivo de hacer uso de las redes no como herramienta excluyentemente económica sino también política.

### *La CABA, las redes multilaterales y sus cursos de acción en el 2006*

#### ***MERCOCIUDADES<sup>219</sup>***

---

<sup>218</sup> Es importante que la caracterización de las Redes de las que la CABA es miembro, será desarrollada en breves líneas, limitándonos básicamente a una definición de ellas. Un informe más completo sobre la estructura de cada una de ellas, sus objetivos, estructuras y dinámica de trabajo, puede consultarse en el Anexo.

<sup>219</sup> *Estatuto*, Red de Mercociudades.

En el ámbito del MERCOSUR, la experiencia de participación de los gobiernos subnacionales de forma organizada tuvo su origen en 1995<sup>220</sup>, cuando se conciben las Mercociudades, evidencia de la necesidad de creación de una red de ciudades de los países del MERCOSUR que constituya un medio de participación de esas unidades subnacionales en el proceso de toma de decisiones del bloque<sup>221</sup>.

### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Red de Mercociudades*

En su carácter de ciudad fundadora –junto a otras doce– la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha tenido una participación notablemente activa en esta red a lo largo de sus 12 años de existencia, a la que concibe como un *espacio natural de relacionamiento con los gobiernos locales de la región*<sup>222</sup>.

En los últimos años se destaca su participación en los siguientes acontecimientos:

- A cargo de la presidencia y coordinación de la Secretaría Ejecutiva en el período 2004-2005, en tiempos de la Administración Ibarra, bajo el lema “La distribución del ingreso en América Latina. Ciudades en el camino de la equidad”
- Actual integrante de la Comisión Directiva junto a Santo André y Morón.
- Coordinadora de la Unidad Temática “Cultura” en los dos últimos años y subcoordinadora de “Seguridad Ciudadana”, de la cual era responsable la ciudad brasileña de Diadema. Anteriormente se registran actividades de coordinación en las Unidades “Cooperación Internacional”, “Género y Municipio”, “Planeamiento Estratégico” y “Juventud”.
- Desde la XII Cumbre realizada en Morón en Diciembre de 2006, tiene a su cargo la Unidad “Turismo” y la de “Desarrollo Urbano”, como subcoordinadora.

---

<sup>220</sup> El Acta de Fundación de Mercociudades fue concebida en la reunión realizada en la ciudad de Asunción, Paraguay, el 10 y 11 de noviembre de 1995.

<sup>221</sup> GALLO YAHN FILHO, A., VIGEVANI, T; “El papel de la Red de Mercociudades en la constitución del Foro consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”, “Diálogo”, Revista de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, n° 23, Noviembre de 2006. Págs. 10-14.

<sup>222</sup> Red de Mercociudades, Reseña elaborada por la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.

La Red de Mercociudades, ha sido una línea de acción prioritaria en el modelo de gestión internacional implementado por la presente administración del GCBA a través de la Dirección de Relaciones Internacionales.

En términos comparativos, los recursos humanos y materiales dedicados a esta Red son proporcionalmente mayores que los atribuidos a otras redes tales como UCCI y FLACMA, a las cuales se limitan más a una participación formal, en particular FLACMA.

El hecho que involucre un porcentaje mínimo de su presupuesto (aproximadamente US\$ 2000 anuales) es un incentivo al fomento y participación en esta Red, ya que significa alto perfil en las relaciones del GCBA con otras ciudades de la región a cambio de costos materiales relativamente bajos.

El remarcado dinamismo de la Red de Mercociudades se sujeta también a la impronta que le otorgue la ciudad coordinadora de la Secretaría Ejecutiva y a la voluntad política de las autoridades de las ciudades miembros, la cual ha aparentado ser positiva en los encuentros. Es ilustrativo el caso de la pasada cumbre realizada en Morón en la cual las ciudades integrantes no se vieron afectadas por los vaivenes de la relación entre miembros del MERCOSUR; de hecho, expresaron su voluntad de lograr consensos por medio de la realización de un foro donde se trataban temas conflictivos en la relación del bloque como ser la Plantas de Celulosa.

En otras palabras, la Red de Mercociudades, parece haber cobrado una dinámica independiente de la agenda del bloque regional, hecho que evidencia un *margin de maniobra considerable*. Esto, no obstante, no significa que las ciudades miembros no se pronuncien respecto de aquellos puntos conflictivos de la agenda del MERCOSUR – como ser las Plantas de Celulosa y el tamaño desigual de sus miembros, entre otros. De hecho, han buscado acortar las distancias producidas a nivel regional, propiciando una mayor integración entre las ciudades miembros. Es significativo que ninguna ciudad integrante de la Red se haya desvinculado de la misma movida por la relación dada a nivel del bloque; el caso de desvinculación de la ciudad de Río de Janeiro estuvo motivado –de acuerdo a lo explicitado por sus autoridades- por cuestiones de política doméstica (política partidaria)

#### *La Ciudad Autónoma y la Red de Mercociudades en el 2006*

El 2006 ha sido un año ejemplificador de la activa participación del CABA en la Red de Mercociudades: 49 cursos de acción vinculados a Mercociudades además de las gestiones asociadas a la XII Cumbre realizada en Morón.

A partir de los informes elevados por la Dirección de Relaciones Internacionales, repartición del GCBA encargada de coordinar la relación de la Ciudad con la Red, se evidencia la participación de la CABA en los siguientes acontecimientos:

- Reunión de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local (Morón, Pcia. de Buenos Aires, Argentina)
- Reunión de la UT. Ambiente y Desarrollo Sustentable en Río Cuarto, Córdoba.
- Reunión de la UT. Desarrollo Social (La Matanza, 1 y 2 junio)
- Reunión del 26º Consejo de Mercociudades en Santo André, Brasil
- Reunión Extraordinaria del Consejo de Mercociudades (Córdoba, 20 de julio)
- Reunión de Coordinación de la UT. Ambiente y Desarrollo Sustentable y Seminario Internacional "Políticas para un Desarrollo Local Sustentable", en Montevideo (Uruguay)
- Taller de la UT. Ambiente y Desarrollo Sustentable, "Gestión de Residuos Sólidos, Dilemas Actuales" (Santo André, del 8 al 10 de agosto)
- Seminario Internacional "MERCOSUR: Una perspectiva de los gobiernos locales y de la sociedad civil" y lanzamiento del 2º Curso sobre Integración Regional, Gobiernos Locales y Sociedad Civil (Santo André, Brasil)

En el marco de la XII Cumbre de Mercociudades de noviembre-diciembre de 2006, se destacan las actividades desarrolladas por la Ciudad en la Unidad Temática de Cultura (coordinación de su participación en la reunión debate para la formulación del "Documento de políticas regionales comunes en Cultura del deporte, actividad física y recreación"); en la confección de la carpeta informativa de la Cumbre ( programa de actividades, presencias confirmadas de alcaldes y otras autoridades, desarrollo de las reuniones, contenidos de discusión política, datos operativos, anexos de actas, documentos, etc.)y en las gestiones realizadas para la presentación de la candidatura de Buenos Aires a la coordinación de la UT. Turismo.

### ***UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)***

La Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) – formada por las 23 ciudades capitales de Iberoamérica, más Río de Janeiro, San Pablo y Barcelona- se define como una organización internacional de carácter municipal, no gubernamental y sin fines de lucro.

*La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la UCCI en el 2006*

Tal como fue mencionado anteriormente, si bien la participación de la Ciudad de Buenos Aires es activa en la red UCCI, esta presencia es relativamente menor que la registrada en la red de Mercociudades.

La CABA ha estado presente en los Comités Sectoriales y en los Programas de Formación Municipal, y presidió durante el bienio 2004-2006, el Comité Sectorial de Medio Ambiente. Dicha designación sucedió durante el desarrollo de la XII Asamblea Plenaria de la UCCI, realizada en San José de Costa Rica los días 13 y 14 de julio de 2006, ocasión en la que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estuvo representado por la Directora General de Relaciones Internacionales de ese entonces, Lic. Marcela Gorosito.

Durante el período anterior la CABA presidió el Comité Sectorial de Hacienda y Finanzas Municipales, organizando a estos efectos el III Comité Sectorial de Hacienda y Finanzas Municipales y Seminario Internacional "Inversión Pública en las Grandes Metrópolis", en mayo de 2005.

Entre las últimas participaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en actividades de la UCCI, se encuentran:

- Asistencia al Seminario Avanzado de Gestión Municipal, llevado a cabo en Quito, Ecuador, del 30 de octubre al 3 de noviembre de 2006.
- Asistencia al XII Congreso Iberoamericano de Urbanismo "Ecología y Ciudad. Buscando modelos urbanos más sostenibles", realizado en Salamanca, España, del 16 al 18 de octubre del año pasado.
- Participación en el "XXI Comité Sectorial de Cultura", realizado en San José de Costa Rica, entre el 9 y el 11 de octubre pasado.
- Asistencia al VIII Encuentro de Jefes de Bomberos Municipales y Regionales Iberoamericanos (Guatemala, del 10 al 12 de agosto de 2006)
- Participación del I Comité Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda y Primer Seminario Iberoamericano "El Espacio Público en las ciudades-Proyectos exitosos" (Lima, Perú, del 26 al 28 de junio de 2006)
- Asistencia al III Comité Sectorial de Igualdad de Oportunidades (Panamá. Del 19 al 21 de junio)
- Participación del XXV Programa Iberoamericano de Formación Municipal de la UCCI, realizado en Madrid, entre el 22 de mayo y el 2 de junio de 2006

***CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)***

Constituye la organización de gobiernos locales más grande del mundo que integra en su seno tanto a ciudades y a municipios individuales como a asociaciones nacionales de municipios.

El hecho que los miembros de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos representan a más de la mitad de la población mundial, hace de la CGLU el principal interlocutor de los gobiernos locales ante las Naciones Unidas.

#### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CGLU en el 2006*

En su calidad de integrante del Consejo Mundial y del Bureau Ejecutivo<sup>223</sup>, el GCBA tiene dos objetivos primordiales en su estrategia de vinculación con el CGLU:

- Apoyar activamente los eventos mundiales y regionales, coordinados y/o impulsados por CGLU
- Fomentar la cooperación internacional entre las ciudades y asociaciones miembros participantes de la misma.

A lo largo del año en estudio la vinculación de la Ciudad con esta red ha sido notablemente menor que la actividad desarrollada en el marco de Mercociudades.

Las acciones más destacadas están vinculadas a la asistencia al encuentro del Consejo Mundial realizado en Marruecos y a la participación de la Ciudad en la Comisión de Cooperación Descentralizada y el Grupo de Trabajo Cultura del CGLU, que integra desde 2005.

En esta línea se detecta la participación del Ministerio de Cultura del GCBA en la Reunión, en Barcelona, del Grupo de Trabajo mencionado y la puesta en común de la agenda, y potencialidades de participación de la Comisión de Cooperación Descentralizada.

#### ***FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones)***

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones - capítulo latinoamericano de la CGLU<sup>224</sup> - fue instituida en el I Congreso

---

<sup>223</sup> EL *Bureau Ejecutivo* es, junto con el *Consejo Mundial*, parte del Organismo de Gobierno del CGLU. Ver Anexo.

<sup>224</sup> Según lo establecido en la Sesión de la Comisión Electoral durante el II Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, FLACMA sigue el modelo de la CGLU: cuenta

Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales realizado en Santa Cruz de la Sierra en 2004 con el objetivo de integrar las distintas expresiones participativas de los gobiernos locales latinoamericanos, mediante la adopción de medidas favorables a la inclusión de los actores subnacionales.

#### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FLACMA en el 2006*

El GCBA concibe como ámbito natural de relacionamiento con los gobiernos locales de la región a Mercociudades. En consecuencia, su presencia en FLACMA ha sido más formal que activa. El GCBA ingresó a FLACMA en 2004, como resultado de los procesos de unificación entre organismos y para impulsar desde ese espacio la candidatura de Marta Suplicy (por entonces Prefeita de São Paulo) a una de las 3 presidencias de CGLU.

Por intermedio de la Dirección General de Relaciones Internacionales, en su relacionamiento con FLACMA, el GCBA persigue:

- Posicionar a la ciudad de Buenos Aires en dicho organismo a través del diálogo al interior del Comité Ejecutivo
- Participar de las actividades que promueve
- Coordinar el posicionamiento con las principales ciudades de Mercociudades
- Impulsar un mayor protagonismo de las ciudades latinoamericanas en el seno de CGLU

Miembro pleno e integrante del Consejo de FLACMA, durante el Primer Congreso de FLACMA (abril 2004) se eligió a Buenos Aires como miembro del Comité Ejecutivo y representante de FLACMA en el Consejo y en el Bureau Ejecutivo de la Organización Mundial CGLU, por un período de dos años.

En la sesión del Consejo de FLACMA llevada a cabo en la ciudad de Santiago de Cali, Colombia, entre el 26 y el 29 de julio de 2006, se resolvió designar al GCBA a través de su Jefe de Gobierno, Jorge Telerman, para que integre junto a otros representantes de Latinoamérica y el Caribe las dos instancias más trascendentes de CGLU: miembro del Consejo Mundial y miembro del Bureau Ejecutivo. Asimismo, a partir de una de las resoluciones adoptadas en tal oportunidad, integra el Comité

---

con tres co-presidentes electos para un periodo de tres años que ejercen anualmente la Presidencia de manera rotativa e integran al Comité Ejecutivo a todo alcalde, jefe de gobierno o prefeito que ocupe un cargo político en la Organización mundial de la CGLU

Ejecutivo de FLACMA en su condición de miembro ex officio, ya que ocupa un cargo político en la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.

Desde el ingreso del GCBA a FLACMA en 2004, el Jefe de Gobierno no ha asistido a ninguna reunión de su Comité Ejecutivo. El GCBA ha sido representado en una ocasión por el entonces Vicejefe de Gobierno Jorge Telerman, y en diversas ocasiones por la Dirección General de Relaciones Internacionales.

Poniendo el acento en las acciones internacionales del GCBA en el marco de esta red en el transcurso del 2006, puede mencionarse la recopilación de información vinculada a la Sesión del Comité Ejecutivo en Santo Domingo a la cual finalmente no asistió; la participación en la reunión Mercociudades-Flacma, realizada en Córdoba en el marco del "Primer Encuentro de Autoridades Locales" llevado a cabo en la Reunión Presidencial del MERCOSUR; y la gestión a fines de delegar a Montevideo el voto de la ciudad en el Segundo Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales, que la CABA tampoco presenció.

Queda así claramente comprobada la baja participación e involucramiento de la Ciudad en las actividades de la Flacma durante el 2006.

### ***CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)***<sup>225</sup>

Constituida en Barcelona en diciembre de 2003, CIDEU se crea con la propuesta de implantar metodologías de planificación estratégica de desarrollo urbano contrastadas.

#### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y CIDEU en el 2006*

La Ciudad de Buenos Aires ha adherido al Programa CIDEU desde su constitución, participando de forma activa en Seminarios de Capacitación, asumiendo la Vicepresidencia y la Presidencia del organismo en 1997 y 1998, respectivamente.

En Abril de 2004 la Coordinación del Plan Estratégico participó del XII Congreso Anual CIDEU, "Gestión Estratégica y Desarrollo Endógeno: Claves de Gobernabilidad Urbana", en la ciudad de Río de Janeiro, logrando para la Ciudad de Buenos Aires una

---

<sup>225</sup> Sobre la base de Dossier Presentación del CIDEU "Red de Ciudades Iberoamericanas vinculadas por la Planificación Estratégica Urbana". Acceso al Documento en la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.

de las vocalías en el Consejo Rector del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

En el XIII Congreso Anual CIDEU realizado en Abril de 2005 la CABA fue elegida para ejercer la Vicepresidencia del organismo, hasta Abril de 2006. De acuerdo al Sistema con que se eligen las autoridades, el Vicepresidente accede al año siguiente de manera automática a la Presidencia. De esta manera, en el marco del XIV Congreso del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, celebrado del 9 al 12 de mayo de 2006 en Bogotá, la Ciudad asumió la Presidencia del Cideu.

En este encuentro se definió que la Reunión del Consejo Rector se realizaría en Buenos Aires el 30 de noviembre, en el marco de la XII Cumbre de Mercociudades.

Así entonces, puede resumirse la actividad de la Ciudad en el marco del CIDEU durante el 2006 en dos grandes ejes: el ejercicio de la Presidencia y las gestiones en torno a la realización de la reunión del Consejo Rector.

### ***ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)***

ICLEI es una asociación mundial de más de 470 gobiernos locales que han realizado un compromiso con el desarrollo sustentable. Su misión consiste en crear y facilitar un movimiento internacional de autoridades locales para la mejora tangible de las condiciones globales de sostenibilidad a través de acciones acumulativas.

#### *La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ICLEI en el 2006*

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires será sede para América Latina y El Caribe desde 2006, por un período de cinco años.

Entre los objetivos de vinculación con el ICLEI, el GCBA busca:

- Trabajar conjuntamente con la Coordinación de Programas Ambientales del GCBA en las actividades que se generen a través de la sede del ICLEI en la Ciudad de Buenos Aires.
- Apoyar la difusión y el éxito del diseño de las fases piloto de las diversas campañas y proyectos que se impulsen desde la sede en Buenos Aires.
- Colaborar para sumar más ciudades de América Latina y El Caribe al ICLEI

La Ciudad de Buenos Aires adhirió a ICLEI en el año 2003 a partir de su incorporación a la Campaña Global de ICLEI de Ciudades por la Protección Climática (CCP). Fue Sede de dos reuniones regionales de la campaña y dos seminarios

temáticos abiertos al público, referentes a la gestión de residuos sólidos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

En 2004 fue anfitriona de la Décima Conferencia de las Partes de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático –COP10-UNFCCC, en la cual desarrolló actividades en conjunto con la ICLEI con miras a la inclusión de los gobiernos locales en el proceso de discusión y acción para la protección climática.

Habiendo sido seleccionada por ICLEI como ciudad anfitriona a fines del 2005 y preparando su lanzamiento para mediados del 2006, la Ciudad de Buenos Aires ha iniciado otras actividades con ICLEI-LACS entre las cuales se destacan el impulso a la Agenda 21 Local, y el desarrollo de indicadores de sustentabilidad, a fin de fortalecer los mecanismos de información ambiental y estructurar un plan futuro de acción concertada con la sociedad local para impulsar el desarrollo urbano de la ciudad y de la región, dentro de parámetros de sustentabilidad social, política, económica y ambiental.

*En síntesis...*

El abordaje de la dimensión Paradiplomática ha implicado dos ejes; uno, referente a las relaciones bilaterales y el otro a las relaciones multilaterales del GCBA. De igual manera, la descripción realizada merece dos grandes reflexiones.

En cuanto a las relaciones bilaterales del pasado año, se echó luz sobre la heterogeneidad en los vínculos desarrollados y establecidos con la celebración de convenios de cooperación; también se ha evidenciado el relacionamiento con países latinoamericanos, europeos y asiáticos en, prácticamente, proporciones iguales, sin ser América Latina un destino de vinculación prioritario, como se sostiene desde la Dirección de Relaciones Internacionales.

Ausencia de destinos-objetivo, heterogeneidad en el relacionamiento bilateral, han sido dos elementos de continuidad con la Administración Ibarra. El ajuste de la acción bilateral en función de las dinámicas y demandas externas también ha sido otro elemento presente<sup>226</sup>. Herencia e inercias externas, por lo tanto, han prevalecido en el trazado de las relaciones bilaterales del GCBA en el transcurso del 2006.

En referencia a las relaciones multilaterales de la Ciudad en el transcurso del pasado año, el recorrido por las gestiones y los cursos de acción desarrollados en el

---

<sup>226</sup> Recordar el caso de las gestiones para el Hermanamiento con una ciudad de Kazajstán, propuesta elevada al GCBA y que no ha sido producto de una motivación interna del GCBA.

marco de las Redes de las que la CABA es miembro, ha comprobado una activa participación en el escenario internacional bajo esta modalidad, en línea de continuidad con la administración pasada.

Al igual que con las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales del GCBA han evidenciado una cierta coherencia con las desarrolladas en años anteriores. Cabe preguntarse si esto, que puede atribuirse a la impronta de continuidad en materia de acción internacional que la administración Telerman le ha impreso a su primer año de gestión, no responde, en realidad, a una permanencia de la Autoridad a cargo de la coordinación de Relaciones Internacionales.

Una activa participación en la Red de Mercociudades ha sido el principal enfoque dado a las relaciones multilaterales de la CABA. Pudo observarse cómo el mayor porcentaje de recursos humanos, gestiones y encuentros del 2006 se dieron en torno de esa Red. Aunque en menor proporción, también se advirtió un involucramiento en redes como UCCI, CGLU y FLACMA. Cultura, Turismo, Cooperación descentralizada y Medio Ambiente, fueron las temáticas donde la Ciudad mostró mayor compromiso.

Podría aventurarse que de la descripción de cada una de estas redes y de los objetivos del GCBA respecto a ellas, se desprende una lógica aparente de participación en estas redes: un tejido de redes que van desde lo micro (regional), a lo meso (hemisférico) y lo macro (sistémico) con Mercociudades, Flacma y CGLU respectivamente.

No obstante esta conjetura, queda aún por descifrar si la Ciudad ha encarado su participación en estas redes multilaterales en el marco de una estrategia conjunta o si se debe a una nueva combinación de herencia e inercias externas.

#### **VI.4 Dimensión Cooperación Internacional**

##### ***Consideraciones Previas***

A fines de abordar la Dimensión "Cooperación Internacional", como otro aspecto de la práctica política del GCBA en el plano internacional, cabe hacer algunas aclaraciones respecto a los conceptos empleados.

El término "cooperación internacional" es un concepto amplio que comprende a todas las actividades cooperativas realizadas conjuntamente por dos o más Estados pudiendo haber o no una intervención de Organizaciones Internacionales. En este

marco, la cooperación puede cobrar distintas formas: económica (comercial, financiera, empresarial), "técnica" o "para el desarrollo", en defensa y seguridad, cultural, jurídica, etc.

La "Cooperación Técnica" será la forma que adopta en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en su calidad de dadora como de receptora. Vale recordar que este tipo de cooperación pone en contacto a Estados con distintos niveles de desarrollo, hecho que se evidencia en la vinculación de la CABA con Agencias de Cooperación de países desarrollados como Japón y España.

El objetivo de este tipo de cooperación –conocida también como "Cooperación Internacional para el Desarrollo"- es transferir capacidades científicas y tecnológicas a países de menor desarrollo, sin emplear recursos económicos ni préstamos, sino sólo mediante la movilización de expertos, equipamiento tecnológico, información técnica, y programas de capacitación y becas.

El término "Cooperación Horizontal" es otra denominación otorgada a la Cooperación Técnica entre países en Desarrollo. Por lo tanto, puede adquirir las mismas modalidades que esta última: multilateral y bilateral.

#### *Modalidades de Cooperación Internacional*

**Multilateral:** La cooperación multilateral es aquella otorgada por organismos internacionales que cuentan con programas de cooperación financiados con recursos aportados por los países miembros. Fundamentalmente, proviene de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas (ONU) a través de sus Fondos y Programas; entre ellos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En el caso de la Cooperación Horizontal Multilateral, puede agregarse que la intervención del Organismo Internacional sólo se da en calidad de Coordinador o Administrador del programa de ayuda, mientras que el concepto de horizontalidad se da entre dos países en desarrollo. El ejemplo más claro para el caso argentino es el Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO-AR).

**Bilateral:** La cooperación bilateral es la otorgada por un gobierno que actúa a través del Ministerio de Relaciones Exteriores o por medio de su propia agencia de cooperación. Ejemplos de esta modalidad son la Japanese International Cooperation Agency (JICA), el Deutsche Gessellschaft für Technishe Zusammenarbeit (GTZ), la Agencia Española de Cooperación Técnica (AECI) y la US Agency for Internacional Development (USAID), entre otras.

En el caso de la Cooperación Horizontal Bilateral, estará constituida por Convenios Básicos de Cooperación Científica y Técnica.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Cooperación Internacional 2006:***

Los cursos de acción referentes a la Cooperación Internacional dirigidos y puestos en marcha desde la Dirección de Relaciones Internacionales en el transcurso del 2006 evidencian un dinamismo importante en materia de encuentros, recepción, análisis y activación de proyectos, becas.

Los destinatarios de las gestiones del área en esta materia también confirman cierta heterogeneidad: organismos internacionales, agencias de cooperación, países de América Latina y la Unión Europa, India y Australia fueron los interlocutores de la Dirección de Relaciones Internacionales en temáticas vinculadas a la cooperación, a lo largo del 2006.

<b>Interlocutor</b>	<b>Cantidad de gestiones /</b>
América Latina	8
Australia	1
India	1
JICA	8
Org II (FAO, Glocal Forum)	4
Unión Europea	7

*Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión 2006 de la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.*

En los apartados siguientes se hará una aproximación más detallada a las agencias por medio de las cuales se han canalizado las actividades del GCBA en materia de cooperación, en general, y en el transcurso del 2006, en particular; y tanto su calidad de dadora como de receptora.

De esta manera podrá constatarse la heterogeneidad y dinamismo advertidos en la gestión del año bajo análisis.

### *La Ciudad Autónoma como Dadora y Receptora de Cooperación*

Dar respuesta a las nuevas realidades que enfrentan las sociedades del mundo de hoy y particularmente los espacios locales, ha sido el motor que ha movido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a participar activamente en aquellos procesos de cooperación horizontales, donde no hubiera una cadena de intermediarios implicados, para así lograr resultados efectivos que contribuyan al desarrollo y promuevan la solidaridad e integración.

Mediante el Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO-AR) el GCBA se ha involucrado en proyectos de asistencia técnica a países latinoamericanos, con temáticas variadas entre las cuales se encuentran: técnicas de enseñanza, talleres de teatro, ordenamiento territorial y turístico e intercambio de experiencias sobre gestión de centros históricos, entre otros.

A través de su vinculación con Agencias como JICA, GTZ , el Programa URB-AL y distintos Gobiernos Europeos, el GCBA ha actuado como receptor de cooperación técnica en proyectos destinados a prevención de VIH-Sida, a formación de centros educativos polifuncionales, programas de mejora de la salud, apoyo a productores agrícolas, etc.

En las líneas siguientes se estudiarán, específicamente, las acciones de cooperación internacional de la Ciudad durante el 2006 en el marco del FO-AR, el Programa URB-AL y la Agencia JICA.

### ***El Fondo Argentino de Cooperación Internacional (FO-AR)***

El FO-AR constituye el instrumento por el cual la Cancillería Argentina brinda cooperación técnica a los países de igual o menor desarrollo relativo.

Su objetivo principal es hacer de la Argentina un dador de cooperación internacional mediante la transferencia de conocimiento científico y tecnológico y la consolidación de vínculos cooperativos con otros países.

Su programa cubre misiones de cooperación técnica a destinos como América del Sur, Central y Caribe, África del Norte, Medio Oriente, África Subsahariana, Asia y Europa Oriental.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y FO-AR***

El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa activamente en los proyectos del FO-AR, destinando acciones de cooperación técnica principalmente a países de América Central.

Mediante su participación en este programa, cuyo financiamiento es aportado íntegramente por la Cancillería argentina, la ciudad de Buenos Aires ha brindado asistencia técnica a *Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Cuba, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay.*

Estas acciones han contribuido también a fortalecer y consolidar las relaciones bilaterales con los gobiernos locales, nacionales y diferentes actores de la sociedad civil receptores de nuestra cooperación, promoviendo el intercambio de conocimientos científicos, tecnológicos y técnicos entre nuestros expertos y sus pares en el exterior; así como también, el mutuo conocimiento de las diferentes realidades de nuestras ciudades.

La Dirección General de Relaciones Internacionales se encarga de la coordinación entre las partes solicitantes de cooperación, la Cancillería Nacional y los profesionales del GCBA designados para realizar las misiones del FO-AR. De esta manera, recibe las consultas realizadas por la Cancillería Nacional sobre la posibilidad de la participación del GCBA en un proyecto, deriva la misma a las áreas correspondientes y, una vez designado el responsable, se ocupa de asistir al mismo y de realizar el seguimiento del proyecto hasta su consecución

### ***La Ciudad Autónoma y el FO-AR en el 2006***

Durante el año 2006 se realizaron una cantidad inferior de misiones de cooperación técnica a través del FOAR en comparación con años anteriores.

La principal causa de este hecho se debe al proceso de reestructuración de las autoridades del área encargada del programa en la Cancillería Argentina, lo cual ha dificultado políticamente la aprobación de las misiones durante el 2006. Curiosamente sólo se debió a este motivo ya que no se divisaron problemas presupuestarios ni una

merma en la demanda de técnicos argentinos por parte de los países solicitantes de cooperación.

Desde la Cancillería Argentina se detectaron los siguientes escenarios respecto a la Cooperación por medio del FOAR a los países latinoamericanos:

Respecto a América Central y Caribe se evidenció durante el 2006 que la aprobación de misiones contaría con mayores posibilidades si el proyecto estaba enfocado hacia áreas de comercio, PyMEs, incubadoras de empresas, etc. En cuanto a Ecuador, Perú y Panamá se evidenció muy poca movilidad de proyectos para estos países. Bolivia, tras la visita a nuestro país de Evo Morales, se ha visto favorecida por un programa de cooperación integral en las áreas de salud, educación, administración pública y trabajo, a través del FOAR. La Cancillería Argentina estableció a Paraguay como uno de los ejes prioritarios de cooperación para el año 2006.

En cuanto a Haití, al 2006, aún se encontraba pendiente el compromiso tomado en el 2005 por Ibarra con el Embajador de Haití en la República Argentina para que el GCBA realice en Haití alguna acción de cooperación técnica a través de FOAR.

De acuerdo al Informe de Gestión 2006 de la Dirección General de Relaciones Internacionales, no se registran tareas de consulta, análisis de seguimiento, nuevas misiones, visitas oficiales o líneas de acción en materia de Cooperación Internacional por intermedio del FOAR en el período en estudio. En contraste, cabe recordar que en el transcurso de los años anteriores (2004, 2005) la participación del GCBA en proyectos FOAR ha sido notablemente más activa que el 2006.

El siguiente cuadro describe los proyectos en los que el GCBA se involucró activamente el bienio anterior al 2006:

Fecha Realización	Proyecto	Institución / País	Área del GCBA Designada
Centro Argentino de Estudios Internacionales <b>2004</b> <a href="http://www.caei.com.ar">www.caei.com.ar</a>			
<b>Del 17 de octubre al 4 de noviembre</b>	"Capacitación Técnica en Creación Escuela Taller de Formación Artesanal"	Consejo Nac. para la Cultura y el Arte - <b>San Salvador, El Salvador-</b>	<b>-Subsecretaría de Patrimonio Cultural-</b>
Del 21 de noviembre al 3 de diciembre	"Transporte Colectivo de superficie"	Alcaldía de Managua, Instituto Regulador del Transporte Municipal de Managua (IRTRAMMA) <b>-Managua, Nicaragua-</b>	- Subsecretaría de Tránsito y Transporte-
<b>30 de noviembre</b>	"Instrumentación del Programa de Cultura Ciudadana"	Intendencia Municipal de Salto <b>-Salto, Uruguay-</b>	<b>-Coordinación de Plan Estratégico-</b>
25 de noviembre	"Talleres de Teatro para Maestros de Educación Primaria"	Secretaría de Cultura Arte y Deportes <b>-Tegucigalpa, Honduras-</b>	-Secretaría de Educación-
<b>2005</b>			
<i>12 de junio de 2005.</i>	"Curso sobre Técnicas de Enseñanza Artística a Personas Sordas"	Consejo Nacional Para la Cultura y el Arte <b>-San Salvador, El Salvador-</b>	-Secretaría de Educación-
<b>Del 13 de mayo al 5 de junio</b>	"Plan de Desarrollo Integral y Ecoturismo de la Isla Meanguera del Golfo Fonseca"	Ministerio de Medio Ambiente y Rec. Naturales <b>-San Salvador, El Salvador-</b>	<b>-Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable-</b>
Del 24 de abril al 7 de mayo	"Diagnóstico situacional sobre el tránsito en la ciudad de Guatemala"	Municipalidad de Guatemala <b>-Ciudad de Guatemala-</b>	-Subsecretaría de Tránsito y Transporte-
<b>Del 13 de mayo al 5 de junio</b>	"Plan de Ordenamiento Territorial Turístico de la Zona Norte de Morazán"	Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSAUR) <b>- Antigua Cuscatlán, San</b>	<b>-Subsecretaría de Tránsito y Transporte-</b>

Fuente: *Informe sobre el Fondo Argentino de Cooperación Internacional*. Dirección General de Relaciones Internacionales – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Del bajo nivel de actividad desarrollado por la Cancillería Argentina en materia de proyectos FOAR y la actitud pasiva del GCBA en esta materia durante el 2006, puede inferirse que la merma en participación en proyectos de esta última durante el pasado año tiene estrecha vinculación con la falta de iniciativa desde la Cancillería, y no debido a cuestiones presupuestarias sino a reestructuraciones institucionales.

### **URB-AL**

URB-AL es un programa de cooperación descentralizado de la Comunidad Europea que cubre los principales ámbitos de las políticas urbanas. Es *descentralizado* ya que todas las actividades son elaboradas, propuestas y puestas en práctica por los mismos participantes.

Está dirigido a las colectividades locales (ciudades, aglomeraciones urbanas, provincias regiones, etc.) de los 25 países de la Unión Europea (UE) y de los 18 de América Latina, cuyas autoridades hayan sido elegidas democráticamente. También prevé un espacio de participación para otros actores del sector urbano (miembros asociados).

Su objetivo general es desarrollar relaciones directas y duraderas entre estas colectividades locales mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas.

Lanzado en 1995, el Programa se dividió en dos fases, con respectivamente 14 millones de euros y 50 millones de euros de financiamiento comunitario. Desde el año 2002, se encuentra en su II Fase.

Está articulado alrededor de 13 redes temáticas (todas con una duración de tres años): 8 creadas durante la primera fase y 5 en la segunda. Los participantes del Programa se agrupan libremente, según sus afinidades, alrededor de una o varias de estas redes. En el marco de cada una de ellas, las colectividades locales y miembros asociados elaboran sus propias propuestas de proyectos comunes para ser presentados a la Comunidad Europea para su evaluación.

Además de su sede en Bruselas (Bélgica), posee delegaciones en capitales de todo el mundo. En América Latina existen 12, algunas con sede en la capital de un

país y jurisdicción sólo en el mismo; otras con sede en la capital de un país pero jurisdicción sobre varios.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y URB-AL***

Los proyectos en los que la Ciudad de Buenos Aires ha participado y participa activamente en el marco del URB-AL son:

- "Acceso al suelo y a la vivienda social en grandes ciudades" (octubre de 2004 - marzo de 2006)
- "Guía de Buenas Prácticas en la gestión financiera local" (diciembre de 2004 - noviembre de 2006)
- "Metodologías y herramientas para la instalación de Observatorios para la Inclusión Social en las ciudades" (2004 - 2006)
- "PRACTICAR. Laboratorios de prácticas para el fortalecimiento de políticas públicas locales". (octubre de 2004 - abril de 2006)
- "Consejo Local / Internacional De Mujeres Jóvenes" (2005- julio de 2007)
- "Estrategias para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas" (2005-2007)
- "Impacto del diseño urbano en la prevención del crimen" (noviembre de 2004 - noviembre de 2006)
- "Observatorio Local de la Democracia participativa" (octubre de 2004 -octubre de 2006)
- "Las nuevas tecnologías como herramientas de consolidación y apoyo a las microempresas" (2004-2006)
- "Modelo de Gestión para Barrios Históricos en Ciudades Puerto" (2005- 2007)
- Ciudades y Ciudadanos/as por la inclusión social (noviembre de 2005- noviembre de 2007)
- Centro de Formación Política "Mujer y Ciudad" (agosto de 2006 – agosto de 2008)

El involucramiento en estos proyectos ha sido en calidad de socio y en calidad de coordinador, según el tipo de calificación que ellos tengan (tipo A o B)

### ***JICA (Japanese Internacional Cooperation Agency)***

La JICA constituye la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, dependiente del Gobierno Japonés, encargado de ejecutar los programas de cooperación técnica y económica que el gobierno determine.

El objetivo de esta Agencia es desarrollar los recursos humanos para contribuir en el progreso de los países en vías de desarrollo. De esta manera, acepta becarios de estos países y envía a expertos y voluntarios para la cooperación con el extranjero.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y JICA en 2006***

A partir del proceso de profundización de los vínculos con JICA, el GCBA ha logrado en el transcurso del 2006 la coordinación de actividades de postulación de funcionarios para los cursos de capacitación profesional realizados en Japón además de la participación en el Programa de Voluntarios Seniors de JICA.

Entre los cursos de acción desarrollados por intermedio de la Dirección de Relaciones Internacionales pueden mencionarse:

- Convocatoria sobre Gobierno Local y Turismo Sustentable
- Beca para funcionarios al Curso "Enfermedades Cardiovasculares"
- Solicitud de Asistencia Técnica de Voluntarios Seniors
- Convocatoria de la Beca al Curso "Administración de Gobiernos Locales y Servicios Públicos (Desarrollo de la Participación Local)"
- Convocatoria al Curso sobre Tratamiento de Residuos Sólidos y Peligrosos, en México
- Beca en Perú para el Seminario "Cooperación para la Gestión Migratoria Local: Oportunidades y Desafíos"
- Beca al IV Curso Internacional sobre "Gestión y Política Ambiental para Latinoamérica y el Caribe" a realizarse en Chile
- Presentación de propuestas para postulación de funcionarios a becas JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón): Ministerio de Producción / Ministerio de Medio Ambiente / Dirección General de Sistemas de Información / Subsecretaría de Turismo, y otras áreas de gobierno

### *En síntesis...*

Varias preguntas se suscitan del desarrollo sobre esta forma de ejercicio internacional de la Ciudad, realizado en las líneas precedentes: ¿qué grado de

compromiso de la Ciudad con la cooperación internacional evidencian las acciones en esta materia?, ¿cuál es la calidad de este compromiso?, o mejor dicho ¿qué persigue la Ciudad con la participación en tanto dadora como receptora de cooperación internacional: una buena imagen internacional o un mecanismo de desarrollo<sup>227</sup>?

Cantidad y calidad de la Cooperación Internacional son dos elementos a rescatar para el análisis de las acciones desarrolladas en el 2006. Si bien de estas últimas no se desprenderán las respuestas a las preguntas recién esbozadas, una observación más detenida de estas acciones puede ayudar a la resolución de los interrogantes.

Por medio de la observación del perfil de los programas de cooperación recibidos por la Ciudad en el año en estudio, podrá detectarse si se acercan más a una estrategia de imagen o a una estrategia de desarrollo. Este puede ser un primer aporte para la respuesta sobre la motivación real de la cooperación internacional en la que la Ciudad está comprometida.

Así se evidencia que los programas de cooperación recibidos por el Programa URB-AL (algunos de ellos ya en vigencia) y la Agencia JICA, tienen a la gestión de la administración pública como destinatario en la mayoría de los casos: becas a funcionarios y proyectos de fortalecimiento de políticas públicas y fiscales y medidas para un buen gobierno, constituyen mayormente el perfil de las líneas de cooperación recibidas por la Ciudad en el 2006.

Cabe señalar el caso de tres Programas URB-AL, en vigencia desde 2004, los cuales por su temática parecen tener objetivos con impacto más directo sobre la sociedad: "Acceso al suelo y a la vivienda social en grandes ciudades", "Metodologías y herramientas para la instalación de Observatorios para la Inclusión Social en las ciudades" y "Las nuevas tecnologías como herramientas de consolidación y apoyo a las microempresas". De 20 líneas de acción en materia de cooperación recibidas, 3 serían las más vinculadas a una estrategia de desarrollo, dejando al resto más asociada a cuestiones menos contundentes o a una estrategia de promoción de imagen.

Como fue enunciado anteriormente, del análisis insolente de algunos casos que tuvieron lugar en el 2006, no puede llegar a generalizarse que la Ciudad está haciendo uso de este aspecto de su acción internacional (la cooperación internacional) como estrategia de promoción de imagen o como estrategia de desarrollo. Pero sí puede utilizarse como primer disparador para abrir el debate...

---

<sup>227</sup> PARADISO, JOSÉ; "Cooperación para el desarrollo. Largos caminos, cortos recorridos". Texto en proceso de publicación

## VI.5 Dimensión Financiamiento Internacional

### *Consideraciones generales*

Pensar en el accionar de la CABA en el ejercicio de su licencia como “sujeto de crédito internacional”, implica hablar de otra forma de participación de la Ciudad en el escenario internacional como actor con identidad propia.

En línea con las observaciones realizadas anteriormente, las relaciones financieras de la Argentina con los Organismos Internacionales de Crédito datan de los años ´60, pero es recién a partir de los ´90 que los gobiernos subnacionales (provincias y CABA) comienzan a ser destinatarias de los desembolsos internacionales provenientes de estos organismos.

En un primer momento, la modalidad de gestión y recepción de préstamos fue por intermedio del Estado Nacional, conocida como financiamiento “indirecto”: gestionado a través del Estado Nacional e instrumentado mediante préstamos con convenios subsidiarios de traspaso de fondos entre la Nación y las provincias.

A mediados de década se inauguró una nueva modalidad de financiamiento a los gobiernos subnacionales por parte del BID y Banco Mundial, con la activación de un mecanismo de negociación directa de financiamiento con las provincias argentinas y la CABA, además del sistema de financiamiento indirecto vigente, y de los “préstamos sin convenio”, otorgados a la Nación y cuyos recursos eran distribuidos entre las 24 jurisdicciones provinciales, entre las que se encontraba el GCBA<sup>228</sup>.

“Préstamos de inversión” y “Préstamos de Ajuste” o “de Reforma de Políticas” fueron las dos categorías en las que se enmarcaron los préstamos directos, con y sin convenio de ambos organismos a la Ciudad de Buenos Aires, así como al resto de los actores subnacionales.

Vale recordar que los préstamos de inversión son aquellos destinados a financiar la adquisición de bienes, trabajos y servicios para el desarrollo del sector público, en el caso del Banco Mundial, y también del sector privado en el caso del BID, ambos con orientación de mediano y largo plazo. Los préstamos de políticas o ajuste, proveen el

---

<sup>228</sup> Para más generalidades sobre las características del financiamiento internacional a las provincias en los 90´s, ampliar con el Capítulo IV del presente trabajo

financiamiento para reformas políticas e institucionales y generalmente llevan implícitas condicionalidades sobre el tipo de reforma estatal a implementarse. El Banco Mundial otorga a estos créditos a las provincias bajo la denominación de “préstamos de reforma de políticas”<sup>229</sup>

Entre los años 1996 y 2003 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue junto con Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, una de las jurisdicciones mayormente beneficiadas por los préstamos directos del BID, bajo la modalidad de “programas de fortalecimiento institucional” en un 83%, “programas productivos” y “programas relacionados con el turismo”, en un 13% y 4% respectivamente. Aún tras la devaluación argentina derivada de la crisis 2001-2002, este tipo de empréstito siguió siendo otorgado por el BID.

Ya desde su “Informe País” de 1997, este Organismo comenzaba a poner atención en los gobiernos subnacionales como destinatarios potenciales de sus políticas de asistencia, por medio de las cuales favorecer un mejoramiento de la calidad institucional –a partir de una reestructuración del poder público – y lograr finalmente una mejor disciplina fiscal que, de acuerdo con la receta de estos organismos, devendría en mayor estabilidad y crecimiento.

La luz que el BID comenzó a echar sobre la posibilidad de financiamiento directo a los gobiernos subnacionales argentinos se fue dando de forma paulatina e incipiente, tal como lo evidencian los tipos de préstamos otorgados. Los de tipo “directo” otorgados a las provincias han sido menos en cantidad y los montos aprobados menores que los otorgados a la Nación y a las provincias con convenios de por medio, tanto sea para inversión como para políticas. El cuadro a continuación expresa en cifras y evidencia esto:

Cuadro: *Desembolsos del BID y el Bco. Mundial a las provincias – Préstamos Con y Sin Convenios y Directos\* (en millones de dólares y porcentajes)*

Préstamos	BID			BANCO MUNDIAL			Total BID-Bco. Mundial		
	aprobado	desembolso	%	aprobado	desembolso	%	aprobado	desembolso	%
Con	1,989	891	44.8	1,831	1,086	59.3	3,820	1,977	51.8

<sup>229</sup> EZQUERRO, Ma. Luz, “Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba”. Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 22 págs.

convenio									
Sin	1,257	694	55.2	1,508	1,004	66.6	2,765	1,698	61.4
convenio									
Directo	995	543	54.6	1,180	704	59.7	2,175	1,247	57.3
TOTAL	4,241	2,128	50.2	4,519	2,794	61.8	8,760	4,922	56.2

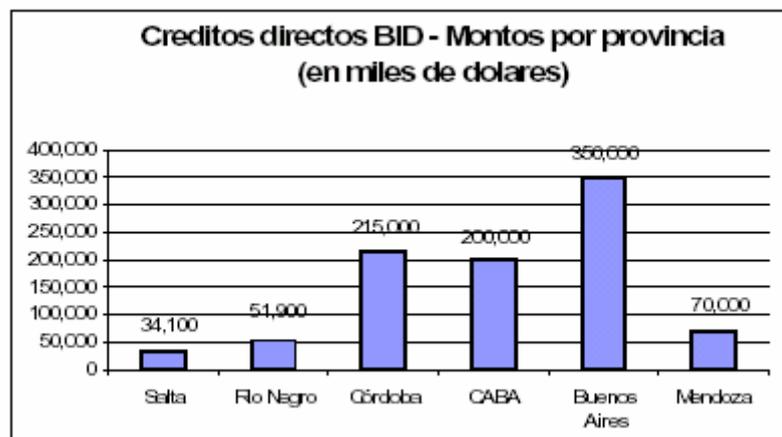
\* A fines de 2002

*Fuente:* LUCIONI, Luis "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias", Serie Estudios y Perspectivas n° 17, Oficina de la CEPAL en Bs. As., diciembre de 2003. Pág. 24

### *La Ciudad Autónoma y el financiamiento internacional*

Volviendo la atención sobre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, importa al presente apartado dar cuenta de cuál ha sido su relación con el financiamiento internacional (directo, con convenio o a través de Nación), desde los noventa.

Tal como fue enunciado líneas arriba, de la totalidad de préstamos otorgados por el BID, en sus distintas modalidades (directa, con convenio y sin convenio), el presente objeto de estudio ha sido uno de los principales destinatarios de los préstamos directos.



*Fuente:* IGLESIAS, Valeria, "Relaciones con Organismos de Créditos Multilaterales", II Informe de relevamiento y diagnóstico, parte 2. Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales, CARI. 2005.

Las causas pueden deberse al hecho que organismos como el BID y BM han buscado dirigir su asistencia a casos potencialmente exitosos como forma de apoyar el proceso de reformas del Estado de los años ´90. Otra explicación posible puede ser

que la jurisdicción que contrae deuda debe poder cumplir con las metas fiscales, condición ésta necesaria para el desembolso de un préstamo por parte de los organismos internacionales de crédito; y el GCBA ha demostrado la capacidad de poder cumplir con esta condición.

También debe agregarse que, en el contexto de crisis del 2001-2002 y la declaración de cesación de pagos de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional, el hecho que la CABA no se hubiera plegado a esta declaración respecto de sus compromisos con los organismos internacionales de crédito, resultó favorable para la gestión futura de nuevo financiamiento.

Otro aspecto relevante a considerar es la finalidad de los préstamos desembolsados por el BID y BM y su distribución territorial<sup>230</sup>.

En materia de distribución territorial, la CABA no ha sido el destino prioritario de los proyectos de infraestructura, programas sociales, de apoyo a sectores productivos y programas de fortalecimiento institucional del sector público provincial.

En cuanto a la finalidad de los desembolsos otorgados por ambos Organismos, se evidencia una preponderancia del financiamiento a proyectos de infraestructura, seguidos de programas medioambientales en el caso del BID y de reformas institucionales y fiscales en el caso del BM. En un tercer lugar de prioridad se encuentra el financiamiento de programas agrícolas.

En el caso de la CABA el área de salud es el ámbito donde mayormente se han concentrado los desembolsos internacionales a la ciudad<sup>231</sup>.

Este hecho ha tenido un correlato en la influencia que el financiamiento internacional ejerce sobre la economía local. En el caso de la CABA, jurisdicción con menores desembolsos relativos, se ha evidenciado una mayor autonomía respecto de la necesidad de financiamiento internacional.

Así entonces, en términos comparativos, la CABA no ha sido el principal receptor de financiamiento internacional proveniente del BID y el BM, aunque sí es uno de los que mayores montos ha recibido en "préstamos directos"<sup>232</sup>.

---

<sup>230</sup> LUCIONI, Luis "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias", Serie Estudios y Perspectivas n° 17, Oficina de la CEPAL en Bs. As., diciembre de 2003. Págs. 35-38

<sup>231</sup> *Ibíd.*

<sup>232</sup> Esto se explica en el hecho que el universo de destinatarios de este tipo de préstamos fue sensiblemente más reducido que el universo de destinatarios de préstamos indirectos.

Más allá que el grado de protagonismo de la CABA con estos organismos haya sido relativamente bajo, lo cierto es que se evidencian acciones como “sujeto de crédito internacional”, en concordancia con las facultades jurídicamente otorgadas.

#### *La evolución del endeudamiento de la Ciudad Autónoma*

Un seguimiento de la evolución del endeudamiento internacional de la CABA con los Organismos Internacionales de Crédito<sup>233</sup> arriba nombrados, ilustra la tendencia creciente del monto de deuda porteña con estos organismos entre los años 1996-2006; no obstante, ésta no habla de un caso extra-ordinario, si se tiene en cuenta la evolución de la relación de los demás gobiernos subnacionales argentinos, particularmente, los gobiernos provinciales.

Cuadro: *Evolución de la Deuda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con los Organismos Internacionales de Crédito 1996-2006*

En miles de pesos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*(1)	2003 (2)	2004 (3)	2005 (4)	2006 (5)
Organismos Internacionales	23.200 *(1)	19.200 *(1)	17.600 *(1)	22.900 *(1)	45.200	55.120	181.678	295.970	318.751	387.555	332.386

\* (1) Tipo de cambio del 31/12/02 según B.C.R.A.: \$ 3,37 = 1 US\$

(2) Tipo de cambio del 31/12/03 \$ 2,93 = 1 US\$. CER 1,4568

(3) Tipo de cambio del 31/12/04 \$ 2,979 = 1 US\$. CER 1,5367

(4) Tipo de cambio del 31/12/05 \$ 3,032 = 1 US\$. CER 1,7173

(5) Tipo de cambio del 30/06/06 \$ 3,086 = 1 US\$. CER 1,8151

*Fuente: Elaboración propia a partir del relevamiento de datos de la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación. Datos disponibles en*

<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/endeudamiento/endeudamiento.htm>

<sup>233</sup> Para una lectura más integral del Stock de Deuda 1996-2006 del GCBA, ver cuadro del Anexo: “Evolución del Stock de Deuda 1996-2006”.

El cuadro muestra una evolución del endeudamiento de la CABA con estos organismos. Puede confirmarse que aunque el fenómeno de endeudamiento del GCBA con el BID y el BM haya emergido en los ´90, contemporáneamente a la Administración Porteña de De La Rúa, fue durante el gobierno de Ibarra donde parece haberse explotado con mayor intensidad la búsqueda y obtención de financiamiento internacional.

Entre el 2000 y el 2005, años de la administración Ibarra, la deuda se multiplicó notablemente, a diferencia del año 2006 donde se evidencia una reducción en el monto total de la misma, aún cuando se aprobaron programas nuevos con ambos Organismos, como comprobaremos en el apartado siguiente.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del Banco Mundial en el 2006***

#### *Antecedentes*

La vinculación de la Ciudad de Buenos Aires con el Banco Mundial data de los primeros años de su creación como Ciudad Autónoma.

En un primer momento esta relación estuvo trazada por la búsqueda de financiamiento bajo la modalidad indirecta -a través del Estado Nacional-, tal como era la práctica del momento. El resultado fueron los tres préstamos otorgados en ese primer periodo: Provincias I, Provincias II y PPI.

La "experiencia negativa"<sup>234</sup> del proceso de aprobación de estos préstamos, cargado de extensas negociaciones e innumerables vaivenes burocráticos -debido a que se trataban de empréstitos gestionados por el Estado Nacional que luego se destinaría al GCBA-, llevó al gobierno porteño a considerar la opción de comenzar a gestionar futuras líneas de crédito directamente con el Banco, sin intermediarios.

Aunque corrían los años 2001-2002, críticos para la economía nacional y con posibilidades prácticamente nulas de gestionar nuevas empréstitos con los organismos internacionales de crédito tras la declaración del "default" (cesación de pagos), el hecho que la CABA no se hubiera plegado a esta suspensión favoreció a la administración Ibarra de entonces, lográndose exitosamente la negociación directa de un nuevo programa con el Banco Mundial.

---

<sup>234</sup> Textuales palabras del Director General de Relaciones con el Banco, Lic. Néstor Lietti.

El Programa de Gestión de Recursos Hídricos (PGRH) por 98 millones de euros fue la primer operación –y, al momento, única- resultante de esta nueva modalidad “directa” de vinculación con el Banco Mundial.

No obstante esto, el Estado Nacional también tuvo su intervención en la adquisición de este nuevo préstamo, en calidad de socio del Banco<sup>235</sup> y garante ante él. Previamente, también el GCBA y el Estado Nacional tuvieron que negociar la inclusión de este programa en el monto total de préstamos posibles acordado entre el Banco Mundial y el Estado Nacional, en el marco del Country Assistance Strategy (CAS).<sup>236</sup>

Todas estas instancias de negociación con Nación se tradujeron en algunas demoras para la firma del préstamo; la Ley 1660 de la Ciudad de Buenos Aires de marzo de 2005 autorizó la adquisición del préstamo, el Banco Mundial aprobó dicha ley en abril del mismo año pero recién en mayo del 2006 se obtiene la rúbrica, cuando se logra la conformidad final del Estado Nacional<sup>237</sup>.

#### *Financiamiento del BM durante el 2006*

Como se detalla en las líneas precedentes, el 2006 significó la aprobación definitiva del Programa de Gestión de Recursos Hídricos (PGRH) por 98 millones de euros (US\$ 130 millones) después de arduos procesos de negociación al interior del

---

<sup>235</sup> Vale recordar que el Estado Nacional Argentino es el Socio del Banco Mundial y no sus gobiernos subnacionales, aún cuando gestionen préstamos directos.

<sup>236</sup> *“The CAS takes as its starting point the country's own vision for its development, as defined in a Poverty Reduction Strategy Paper or other country-owned process. Oriented toward results, the CAS is developed in consultation with country authorities, civil society organizations, development partners, and other stakeholders. The purpose of the CAS is to set out a selective program of Bank Group support linked to the country's development strategy and based on the Bank Group's comparative advantage in the context of other donor activities. CASs are designed to promote collaboration and coordination among development partners in a country.”* Country Assistance Strategies, World Bank. Disponible en

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120746~menuPK:51551~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941.00.html>

<sup>237</sup> Aunque es el último paso no es el de menor importancia ya que de él depende la activación del programa. Es el Estado Nacional quien se endeuda ante el Banco Mundial, ya que en caso de incumplimiento de pago por parte del GCBA, el garante será quien deba responder, en este caso, el Estado Nacional. De darse esta situación, por el convenio de contra-garantía suscripto entre Nación y el GCBA, se deducirá de la coparticipación federal correspondiente al GCBA, el monto que Nación debió afrontar ante el Organismo Internacional de Crédito.

GCBA, con la Legislatura de la Ciudad, el Estado Nacional y el Organismo Internacional de Crédito.

Este programa, destinado al desarrollo del proyecto de prevención de inundaciones y drenajes en sectores urbanos, constituye la primera fase de un Programa más ambicioso del Banco – el Adaptable Program Lending (APL)- destinado a la construcción de obras de protección contra las inundaciones y a la realización de medidas estructurales en todo el país.

El objetivo con el que fue gestionado este programa que afecta a la CABA fue el de reducir la vulnerabilidad de la ciudad ante las inundaciones a través de mejoras en su sistema de desagües y la ejecución de un programa de gestión de riesgos a implementarse en un plazo de 6 años.

La aprobación de este desembolso en mayo de 2006 permite poner en marcha actividades de inspección de obras, construcciones de drenaje urbano y túneles colectores y, actividades “no estructurales”, que consisten en elaboración de planes de contingencia, estudios ambientales y proyectos ejecutivos en varias cuencas<sup>238</sup>.

### ***La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el financiamiento del BID en el 2006***

#### *Antecedentes*

La vinculación de la Ciudad con el BID data, al igual que el BM, de los primeros tiempos de su existencia como Ciudad Autónoma.

Algunos de los datos expuestos líneas arriba ayudan a hacer algunas observaciones sobre esta relación: el éxito potencial de la experiencia de desarrollo porteña y la capacidad para cumplir con las condiciones solicitadas por el Banco a cambio del desembolso de empréstitos, tales como el cumplimiento de metas fiscales, han sido algunas de los incentivos positivos que el BID ha tenido para hacer de la CABA una de las principales destinatarias de sus préstamos directos, junto con Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe.

En el caso de los préstamos indirectos, empero, la Ciudad no ha sido un destino protagónico.

---

<sup>238</sup> Proyecto de Prevención de Inundaciones y Drenaje en Sectores Urbanos, APL 1. Disponible en <http://www.bancomundialinfo.org/>

Durante los años 90 el Banco aprobó proyectos para la Ciudad destinados, fundamentalmente, al fortalecimiento fiscal, desarrollo productivo, infraestructura y programas medioambientales de saneamiento de aguas. Entre ellos, pueden citarse:

<b>NOMBRE</b>	<b>NÚM. DEL PROYECTO</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>
Estudio Multicéntrico del Adulto Mayor	TC9812025	11-DIC-1998
Trenes de Buenos Aires	AR0226	18-NOV-1998
Apoyo Reforma Fiscal a la GCBA	AR0218	10-JUN-1998
Recuperación Ecológica Matanza-Riachuelo	AR0136	25-NOV-1997
Centro Asesor de Nuevas Empresas	TC9707053	19-NOV-1997
Sistema Garantías Pequeña y Mediana Emp.	TC9410169	29-NOV-1995

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

Algunos de ellos aún están en su etapa de implementación y, por lo tanto, siguen vigentes, como el proyecto referente a la reforma fiscal y el destinado a la recuperación de Matanza-Riachuelo. Otros, como el de Trenes de Bs. As, fueron cancelados sin llegar a materializarse.

#### *Financiamiento del BID durante el 2006*

En línea con la variada temática de propósitos del financiamiento de los años noventa, en el 2006 la Ciudad Autónoma también consiguió la aprobación de nuevas líneas de crédito destinadas, esta vez, al fortalecimiento institucional y el apoyo de personas con discapacidades, a saber:

<b>NOMBRE</b>	<b>NÚM. DEL PROYECTO</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>
---------------	--------------------------	----------------------------

Programa Apoyo para Personas Pobres con	AR-T1016	06-JUL-2006
Apoyo a la Gestión Urbana Área Metropolitana BsAs	AR-T1010	09-ENE-2006

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

El desembolso para el programa sobre personas con discapacidad fue gestionado por el GCBA con el objetivo de lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de las personas con discapacidad, en condiciones de pobreza y alto riesgo social, a partir de la promoción de sus derechos y la inclusión social, en los distritos vulnerables de la ciudad de Buenos Aires.

El préstamo aprobado permite desarrollar campañas de comunicación masiva referentes a esta problemática, capacitación en prevención de la salud y la discapacidad y entrenamiento a jóvenes con discapacidades en huertas de producción orgánica.

Al tener la denominación de proyecto de tipo "cooperación técnica", de un valor menor a los US\$ 200 mil, aportados con fondos del programa sobre reducción de pobreza del Japón, se trata de un préstamo no reembolsable.

En el caso del programa de apoyo a la gestión urbana, también se está haciendo referencia a un proyecto definido como de tipo "cooperación técnica", solventado por el Fondo Español para la Consultoría, que no supera los US\$ 400 mil, no reembolsables.

La búsqueda de financiamiento para este programa estuvo fundamentada en la necesidad del GCBA de elaborar estudios básicos y lineamientos estratégicos de desarrollo urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires. También se apoyó en la necesidad de hacer los arreglos institucionales fundamentales para favorecer la acción conjunta entre diferentes entidades involucradas en la gestión urbana.

*En síntesis...*

Aunque en menor medida y más moderadamente que otros gobiernos subnacionales argentinos, las líneas precedentes demuestran que la Ciudad de Buenos Aires ha demostrado hacer uso efectivo de su identidad en tanto "sujeto de crédito internacional".

Aún con la crisis político-institucional, socio-económica y financiera que experimentó el país entre 2001 y 2002, la continuidad institucional y no declaración del default ayudó a que la Ciudad lograra conservar y hacer ejercicio de la identidad adquirida, tal como lo evidencia la evolución en los montos de endeudamiento internacional.

Esta evolución, empero, no significó un uso excesivo del crédito internacional ni una dependencia relativa alta de la economía local a estos desembolsos. Las cifras han mostrado una actitud prudente en materia de endeudamiento internacional por parte de la Ciudad, hecho que tiene efectos positivos sobre su margen de maniobra y su autonomía.

## **“La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en tanto Actor Subnacional y su Accionar Internacional”**

### **Conclusiones Sección II**

Los capítulos desarrollados en la Sección II de la presente investigación han contribuido al conocimiento y la comprensión del contexto de *irrupción de la CABA como actor internacional* a partir de la detección de otros elementos del orden internacional y nacional vinculados a las particularidades de este estudio de caso - fenómeno de la “Ciudad-Global”, impacto in situ del modelo productivo argentino de los noventa y mayor autonomía concedida a la Ciudad en el artículo 129 de la Constitución Nacional- además de los elementos sistémicos e internos explorados en la Sección I, que impulsaron la emergencia de unidades locales en el plano internacional, en su versión contemporánea.

De la conjunción de los factores endógenos y exógenos detectados en la Sección anterior y los de la Sección presente, se obtiene como producto final un conocimiento y comprensión más acabado del contexto de emergencia y del reconocimiento fáctico (“de hecho”) y jurídico (“de derecho”) de los actores subnacionales en tanto unidades facultadas para manejar sus estrategias de inserción y vinculación internacional de manera autónoma, siempre que sigan alineadas con los ejes fundamentales de la política exterior del Estado Nacional que las contiene.

El trabajo desarrollado en el Capítulo VI ha comprobado fehacientemente otro elemento clave en la actuación de la CABA en el plano internacional: la multiplicidad dimensiones que ha cobrado su acción en materia externa a lo largo del 2006, año en estudio.

Los “Anillos reguladores” establecidos desde una dimensión jurídica del fenómeno, componen el marco de contención que llevan a la CABA, necesariamente, a tener que ordenar su accionar internacional detrás del lineamiento del Estado Argentino en materia de política exterior.

La dimensión político-institucional certifica el complejo proceso de ingeniería que el GCBA ha encarado una y otra vez con el advenimiento de una nueva administración, así como también evidencia las múltiples facetas del accionar de la repartición encargada del grueso de las relaciones internacionales del gobierno de la Ciudad: la Dirección de Relaciones Internacionales.

La dimensión referente a las relaciones diplomáticas de la Ciudad ha demostrado un sinnúmero de accionares bilaterales y multilaterales que a su vez reflejó la ausencia de un destino de vinculación-objetivo y una marcada heterogeneidad en el relacionamiento con el exterior, en las dos formas citadas: bilateral y multilateral, aunque ésta última tuvo el acento puesto en la red de Mercociudades.

El abordaje desde la cooperación internacional muestra un involucramiento activo por parte de la CABA que no responde, a primera vista, a una línea de acción estratégica que tenga como fin el desarrollo. Pocos casos se han detectado de líneas de cooperación vinculadas a posibles estrategias de este tipo.

El financiamiento internacional ha demostrado ser en el caso de la CABA, una forma de acción internacional y de ejercicio de su condición de sujeto de crédito internacional, pero prudente. Esta posición cauta en relación a la búsqueda de financiamiento internacional le ha valido a la Ciudad un incremento en su autonomía relativa al no haber atado su desarrollo económico a este instrumento de endeudamiento.

Así entonces, con este panorama y en el afán de responder a las preguntas aventuradas al inicio de la Sección, es vital tener presente que una visión unidimensional o parcializada es, en términos de Morin<sup>239</sup>, pobre. Si se tiene, en cambio, presente el *carácter multidimensional de toda realidad*, y en consecuencia, si se tiene sentido de la complejidad, podrán entonces arriesgarse algunas respuestas válidas.

Como fuera enunciado al comienzo de la Sección: herencia de administraciones pasadas, inercias externas....promoción de imagen, estrategia de desarrollo....contexto en constante dinamismo....complejidad absoluta...Sólo un abordaje desde el pensamiento complejo podrá ayudar a descifrar algunos de estos interrogantes...

En este marco, si se detiene la atención sobre la gestión de Telerman en materia de política internacional del GCBA en el transcurso del 2006, podrá evidenciarse que su administración hereda los lineamientos básicos de la vinculación de la CABA con el exterior debido a la coyuntura política en la que asume el mando del Ejecutivo de la Ciudad (destitución del entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra tras la crisis político-institucional derivada de la catástrofe de Cromañon).

---

<sup>239</sup> MORIN, Edgar; "Introducción al Pensamiento Complejo", Editorial Gedisa, España. Pág. 100.

La herencia continúa el perfil de gestión internacional de la administración Ibarra, delineado en su momento por factores como la variable individual (preferencias y afinidades ideológicas e intereses representados por el mandatario) y la coyuntura económica nacional y local (devaluación).

Inercias externas a la Ciudad - provenientes de la coyuntura internacional y nacional- hicieron su aporte: el contexto de devaluación del peso significó un fuerte incentivo para el incremento de las tasas de afluencia turística extranjera, beneficiadas por el tipo de cambio. El turismo se constituyó, de esta manera, en pilar fundamental del modelo de desarrollo de la ciudad y, seguidamente, de relacionamiento externo.

Asimismo, el perfil progresista de la gestión de Ibarra y sus afinidades e intereses en materia ideológica, contribuyeron en la definición de una matriz de vinculación con otros actores subnacionales de la región y el resto del mundo. Las ciudades de Latinoamérica constituyeron, tal lo evidenciado en el capítulo VI, el destino principal cooperación de la CABA y de la suscripción de actas de intención y convenios de cooperación.

Este destino de preferencia pasó, a su vez, por el tamiz de la afinidad, como se evidenció en la escasa vinculación entre la CABA y las autoridades de Santiago de Chile, e perfiles políticos disímiles.

La carga de la herencia se sintió nuevamente en otro eje de la gestión internacional: la promoción y exportación de la cultura local. Esta línea fundamental del perfil de la administración Ibarra también se continuó y se explotó aún con probada mayor intensidad en el transcurso del 2006. La estrecha vinculación que el actual Jefe de Gobierno ha mantenido con el área de Cultura del GCBA puede ser otro factor de influencia; por tal motivo debe afirmarse que la utilización de la Cultura en tanto eje de la acción y promoción de imagen en el plano internacional a lo largo del 2006, responde a una línea de continuidad con los vínculos ya existentes entre Telerman y dicha área, antes que a una herencia directa de las preferencias de Ibarra.

Así entonces, Turismo, Cultura y Relacionamiento estrecho con Actores Subnacionales Latinoamericanos, fueron ejes de la gestión de Ibarra que, según el caso, se heredaron o vieron continuidad en el perfil internacional de la administración actual. La necesidad de dedicar recursos y concentrar esfuerzos en la recomposición de la coyuntura política doméstica - altamente convulsionada tras la crisis de Cromañon- tuvo que ver con la no modificación de estos ejes.

En pocas palabras, y a modo de aproximar una respuesta a las preguntas de inicio, el siguiente objetivo en materia internacional establecido en el Programa General de Gobierno 2005-2007<sup>240</sup> debe abordarse teniendo presente que múltiples motivaciones y situaciones subyacen detrás de él: herencias, inercias, estrategias, continuidades...todas interconectadas entre sí y ninguna capaz de explicar por sí sola el objetivo de acción internacional: *“Convertir a Buenos Aires en la capital cultural de Latinoamérica, aprovechando el excelente posicionamiento nacional e internacional de nuestra oferta, y potenciando la enorme tradición, riqueza, y variedad de nuestras producciones culturales. Aprovechar la coyuntura favorable dada por el tipo de cambio para desarrollar ventajas competitivas permanentes y consolidar a Buenos Aires como un destino turístico calificado a nivel regional e internacional”*

Por último, no caben dudas que, mas allá del status de la CABA como sede político - administrativa del Estado Argentino y mas allá de su natural condición de ciudad integrada en el mundo, la Ciudad ha sabido conjugar inercias externas con potencialidades internas y lograr un posicionamiento en el escenario de gobiernos subnacionales que operan en la escena internacional.

La escasa reflexión académica debe quedar atrás para dar paso a un proceso de observación sistemática y formulación de interrogantes sobre un fenómeno que está vivo y, como tal, sigue en movimiento, cobrando múltiples formas y dimensiones e incorporando nuevas tendencias de la coyuntura internacional; en otras palabras, un fenómeno que continúa enriqueciéndose y complejizándose.

El caso de la CABA no puede seguir siendo abordado bajo la lupa de la simplicidad: una ciudad notoria que debe su reconocimiento a su tamaño relativo y a su condición de ser ciudad capital. Hoy nos encontramos en presencia de un actor subnacional que, aún con sus puntos flacos, ha logrado configurar un armazón institucional que lo respalda y empuja hacia el mundo.

Poder hacer uso de las ventajas que de esto se deriva, y en pos de un fin último tendiente al bien de toda la sociedad que integra esta unidad, es el gran desafío a enfrentar por las administraciones venideras.

En tanto no se estudie seriamente el fenómeno, no se reflexione sobre cursos de acción estratégicos que sean viables en el marco de una estrategia nacional de

---

<sup>240</sup> Programa General de Gobierno 2005-2007. Disponible en

[http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/proyecto\\_presupuesto2005/plan\\_accion\\_gobierno\\_05\\_07.pdf?menu\\_id=9384](http://buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/proyecto_presupuesto2005/plan_accion_gobierno_05_07.pdf?menu_id=9384)

desarrollo, ni se tome real conciencia de las potencialidades subyacentes a un buen manejo de esta tendencia sistémica que ha alterado las categorías tradicionales de comprensión del Estado y rediseñado su estructura institucional, la acción de las unidades subnacionales en la escena internacional –en general- y de la CABA –en particular- se limitará simplemente a una cuestión de imagen, reconocimiento y protagonismo de estos actores locales en el escenario de los grandes.

## SECCION III

### Conclusiones Generales

En el afán de no caer en repeticiones, se retomará en las líneas siguientes un grupo reducido de las conclusiones ya aventuradas a lo largo del trabajo y compiladas en dos grandes grupos - las conclusiones de la Sección I y de la Sección II- para pasar después a la formulación de observaciones más integradoras del fenómeno en su conjunto y, en tercer lugar, elaborar nuevas propuestas de enfoque a la hora de abordar el objeto de estudio trabajado en la presente investigación.

A esta altura de la exposición, ha sido contundentemente comprobada la hipótesis inicial de investigación, a saber, ***la emergencia de los actores subnacionales en el escenario internacional se ha visto alimentada por factores externos (sistémicos) e internos (la Argentina de los '90), y se ha traducido en un accionar de múltiples dimensiones.*** En cuanto que:

- a) Los actores subnacionales argentinos irrumpieron en la escena internacional de los noventa gracias al impulso de elementos del orden internacional – sistémicos- y del orden interno;
- b) La acción desplegada por estos actores en el plano internacional se ha manifestado a través de múltiples dimensiones. La circunscripción del análisis a cuatro de ellas permitió una demostración empírica admisible.
- c) El estudio de caso –la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- volvió a reafirmar la hipótesis ya contrastada en la Sección I, además de enriquecer la investigación con nuevas particularidades propias del caso, en tanto que en éste se entrecruzan dinámicas distintas: el fenómeno de la "ciudad-global", la mayor autonomía atribuida a la Ciudad a partir de lo determinado en el artículo 129 de la Constitución Nacional de 1994.
- d) El minucioso trabajo de descripción de los cursos de acción internacional desarrollados por la CABA en el 2006, y manifestados a través de 5 dimensiones distintas, corroboró nuevamente el segundo componente de la hipótesis.

Debido a que ya fueron detalladamente analizados en el transcurso de los capítulos y retomados en las conclusiones parciales al final de cada sección, no se resumirá en este espacio el sinfín de elementos externos e internos que catalizaron la

aparición del fenómeno; tampoco serán citados los numerosos cursos de acción a partir de los cuales se comprobó un activo protagonismo de la CABA durante el 2006 en materia de gestión internacional.

Sí se hará una breve recuperación de algunas conclusiones de especial importancia que fueron desprendiéndose del proceso de investigación y de la lectura de los académicos y teóricos seleccionados (y desarrollados en el Capítulo I) para abordar el fenómeno en estudio de manera más integral.

Una primer consideración refiere a las observaciones efectuadas sobre la paradoja del proceso de estrechamiento de los márgenes de maniobra que el Estado Nacional experimentó con la inserción indiscriminada a nivel sistémico en los años noventa, a partir de la cual se le han impuesto cambios, se ha cuestionado, condicionado y redimensionado su rol, a la vez que este proceso, por otro lado, significó un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales. En este contexto se aventura que, aparentemente, lo que para una unidad territorial-político-administrativa representó el achicamiento de sus márgenes de acción y la difusión de su autoridad, para otras unidades menores de ese tipo constituyó la transferencia de poder decisorio y el permiso para actuar con mayor autonomía.

Otro aporte interesante para la reflexión es el de la figura de "Estado intermediario" en contraposición a la de "Estado Ausente", útiles para descifrar el interrogante sobre el lugar que queda para el Estado Nacional ante la dilución de potestades que hasta hace poco tiempo atrás le correspondían pero que dejan de hacerlo a partir de la transferencia del poder de decisión en favor de las unidades subnacionales.

En conexión con esto, la contribución de Putnam y su juego de doble nivel resultan valiosos al análisis. De acuerdo con esta idea de doble juego que el Estado debe jugar con las fuerzas externas e internas, puede decirse que según cuáles sean los resultados que de él se deriven, las posibilidades de inserción y acción de los gobiernos subnacionales en la escena internacional se convertirán en oportunidades para el desarrollo de todo el Estado en su conjunto, o en amenaza de fragmentación.

Una tercera conclusión delineada en los capítulos precedentes y lo suficientemente valiosa como para ser recuperada en este apartado, refiere al carácter multidimensional de la realidad y, consecuentemente, al sentido de la complejidad de la realidad, en términos de Morin; sentido que debe tenerse siempre presente a fines de elaborar cursos de acción que no resulten fallidos en el intento por ser lo suficientemente sesgados, unidimensionales y pobres.

En esta línea argumental, el carácter multidimensional de la acción internacional – componente central de la hipótesis de la presente investigación- responde a una observación empírica y al entendimiento y aprehensión del sentido de la complejidad de la realidad.

La realidad en tanto multidimensional es compleja. Consecuentemente, la acción internacional en tanto multidimensional también deberá ser leída en esos términos. De esta manera, y tal como fue enunciado anteriormente, toda visión unidimensional de la acción internacional de los actores subnacionales es parcial y por lo tanto, pobre. Cualquier estrategia o iniciativa de acción que sea trazada desde esta perspectiva unidimensional, será frustrada.

Siguiendo la lógica de pensamiento desarrollada por Morin, pensar la acción internacional en estos términos implica saber que una acción determinada no conducirá a un resultado concreto susceptible de ser pronosticado a priori.

Pensar la acción internacional en estos términos requiere pensar la acción en tanto “estrategia”, hecho que significa que a partir de una decisión inicial, deberán imaginarse un cierto número de escenarios para la acción, los cuales podrán ser modificados según las informaciones que lleguen al decisor en el curso de la acción y según los elementos aleatorios que sobrevendrán y perturbarán la acción.<sup>241</sup>

El bajo umbral de predictibilidad que esto significa, la elevada incertidumbre del destino final de una acción, contribuyen a *incrementar el margen de maniobra* de un Estado o una unidad subnacional y los posiciona en tanto *sujetos capaces de operar efectivamente sobre su realidad*. Esto afecta positivamente los grados de libertad del actor involucrado.

Por lo tanto, desde esta perspectiva de análisis, los temores a un retroceso del Estado y eventual desaparición, alimentados desde numerosas conceptualizaciones teóricas, se tornan infundados. En tanto que opera en una realidad compleja, el Estado tiene capacidad para diseñar su estrategia de acción y vinculación.

A modo de cierre, se hará una breve referencia al aporte que el neo-estructuralismo latinoamericano, esbozado brevemente en el capítulo I, puede hacer en la búsqueda de nuevos enfoques para la comprensión del fenómeno estudiado a lo largo del presente trabajo de investigación.

---

<sup>241</sup> MORIN, Edgar; “La complejidad y la acción”. Pág. 113.

La principal preocupación del neo-estructuralismo latinoamericano es lograr superar la dependencia estructural y política y, consecuentemente la alta vulnerabilidad a las dinámicas políticas y económicas sistémicas.

El éxito de esta empresa dependerá de los grados de autonomía que la unidad estatal posea o alcance, para lo cual la política exterior debe ser la expresión internacional de una estrategia nacional de desarrollo económico que la sustente y a la vez, limite las vulnerabilidades provenientes del exterior<sup>242</sup>.

En otra escala, la acción internacional de las unidades subnacionales también debe ser la expresión internacional de una estrategia de desarrollo económico en línea con la estrategia trazada a nivel nacional. Dicha acción debe constituir una oportunidad para lograr una mayor autonomía para el Estado Nacional a nivel internacional. Para esto, hace falta una coordinación entre cursos de acción nacionales y subnacionales e integración de ambos en una misma estrategia de crecimiento.

Estado-Gobierno Subnacional; Gobierno Subnacional-Estado....el orden de los factores no alterará el producto en tanto y en cuanto ambos actores actúen bajo el paraguas de un mismo objetivo final: el trazado de estrategias y cursos de acción mancomunados, tanto en el plano internacional como en el interno, en pos de la consecución del Bien Común.

## ANEXOS

### ***ANEXO I: Debate Constituyente sobre nuevas facultades internacionales de las provincias***

**Intervención del convencional por Mendoza, BATTAGION, Richard Gustavo en la 24ª Reunión — 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 4 de agosto de 1994. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE.**

“Por otro lado, deseo hacer una breve referencia a un tema que vamos a votar en común, como es la facultad de que las provincias puedan suscribir acuerdos y convenios internacionales con alcance al financiamiento y al crédito, con la sola limitación de **que no vulneren los lineamientos de la política exterior de la Nación ni las facultades delegadas al gobierno federal.** Esta es una cláusula que hemos

---

<sup>242</sup> Ver aportes de Bernal-Meza en Capítulo I

construido entre todos los convencionales que integramos la Comisión; de ahí nuestra coincidencia. Pero también tengo que subrayar algo que quedó en claro en el espíritu de la redacción final: la facultad de celebrar convenios internacionales tiene alcance al crédito y a la búsqueda y obtención de financiamiento externo. Este tiene que ser el sentido y la interpretación que en el futuro se le debe dar a esta cláusula"

**Intervención del convencional por Mendoza, DIAZ ARAUJO, Edgardo Alberto en la 25ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 5 de agosto de 1994  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

"Quiero agregar dos temas más, que son fundamentales. Uno de ellos es el de los convenios internacionales y regionales que se autorizan por el despacho. Esta es una práctica que se viene siguiendo y es muy útil para las provincias ya que va a resultar positiva. Hemos tomado los recaudos para que no sea abusiva porque, en el caso de los convenios internacionales, ellos deberán comunicarse al Congreso de la Nación, que es el responsable del manejo de la deuda externa. De manera tal que autorizándose a las provincias a contraer empréstitos y a establecer formas de crédito, el Parlamento será el encargado de observar el procedimiento en el caso de una flagrante contradicción con la política internacional de nuestro país. De esta forma, estamos instrumentando un verdadero federalismo en el manejo de los asuntos culturales, económicos y sociales por parte de las provincias."

**Intervención del convencional por Santa Fe, NATALE, Alberto Adolfo en la 26ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación). 8 de agosto de 1994  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

"Además, por el artículo 107 que se modifica se permite a las provincias la celebración de convenios internacionales. Esta es una vieja cuestión discutida. De hecho las provincias han celebrado convenios internacionales en materia económica. También es cierto que no podían invadir las esferas del gobierno federal en el manejo de las relaciones exteriores."

**Intervención de la convencional por convencional por Río Negro, RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí Silvia en la 26ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 8 de agosto de 1994  
CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

"Sugiero que en el dictamen se incorporen algunas modificaciones, como en el caso de las provincias, que puedan celebrar convenios internacionales sin que sean

incompatibles con la política nacional. Quisiera que también se incluyera que no se debe afectar el crédito externo de la Nación. Esto me parece importante porque la Nación somos todos, y por lo tanto los gobiernos de provincia no deberían incurrir en ningún tipo de compromiso internacional que afecte el crédito de la Argentina en el exterior. Hubo ejemplos en el pasado y puede haberlos en el futuro; debemos entonces tomar previsiones en este sentido”

**Intervención del convencional por Tucumán, bloque Partido Justicialista, ORTEGA, Ramón B. en la 26ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 8 de agosto de 1994 *CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE***

“Guardando coherencia con la acción de gobierno, y como producto de la experiencia relatada, sentí la necesidad de presentar un proyecto a la Convención Nacional Constituyente para que en la reforma parcial de la Constitución colocaran cláusulas que permitieran a dos o más provincias crear regiones para el desarrollo económico y social, establecer órganos para el cumplimiento de sus fines, efectuar gestiones y celebrar convenios internacionales que sean compatibles con la política exterior de la Nación.”

**Intervención del convencional por Santa Fe, CARDINALE, Pablo Antonio en la 26ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 8 de agosto de 1994 *CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE***

“Hoy, que las declaraciones del ministro de Economía anuncian catastróficas ruinas a las provincias que hagan uso del derecho de celebrar convenios internacionales, nada más apropiado para contestar tan errónea concepción que las palabras de Laboulaye, a quien voy a citar: "Dejad a las comunas, dejad a los individuos la libertad de arruinarse, pues es con esta misma libertad con la que podrán enriquecerse; fiaos en esa fuerza que conduce al hombre por las vías de la razón y los resguarda hasta de sus propias locuras: la responsabilidad. Buscad en la historia los países que han hecho grandes cosas y que son gloria de la civilización. Todos han sido países municipales donde la comuna abandonada a sí misma ha tenido siempre el derecho de arruinarse; buscad ahora los estados que a pesar de una gran grandeza aparente se han hundido, sin poder levantarse de su decadencia. Son gobiernos sin vida municipal, estados centralizados. O la experiencia engaña o es necesario volver a la libertad".”

**Intervención del convencional por Formosa, INSFRAN, Gildo en la 27ª**

**Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 9 de agosto de 1994**  
**CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

“También hace a la consolidación de este nuevo federalismo efectivo y práctico la posibilidad de las provincias de crear regiones para el desarrollo económico y social, así como también realizar gestiones y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal.

Despreciar hoy la herramienta de la cooperación regional a todo nivel, confiando en desarrollos independientes, equivale a perdernos tras un nuevo espejismo y a poner en marcha quizá nuestra última frustración. El crecimiento armónico y equilibrado de las partes es indudablemente el único camino para la realización del todo. Del mismo modo podemos afirmar que la realización de las provincias es el único camino para realizarnos como nación.”

**Intervención del convencional por Misiones, DEI CASTELLI, Mario en la 27ª**  
**Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 9 de agosto de 1994**  
**CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

“Las posibilidades que tienen las provincias para suscribir convenios internacionales; la creación de regiones para el desarrollo económico social; la creación del Banco Federal; el otorgamiento del dominio originario de los recursos naturales; la creación de organismos de seguridad social propios, y las pautas establecidas para la futura ley de coparticipación, serán, sin duda, reformas que si bien no podrán solucionar los problemas de distorsión existentes ni transformar el país, contribuirán a que en el futuro se cree un marco especial para lograr un desarrollo armónico.”

**Intervención del convencional por Córdoba, HERNANDEZ, Antonio María en**  
**la 27ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 9 de agosto de 1994**  
**CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE**

“En segundo lugar, este artículo (106 bis) propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías —

resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación—, podrán llevar adelante estas materias.”

**Intervención del convencional por Tierra del Fuego, MANFREDOTTI, Carlos en la 28ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación) 10/11 de agosto de 1994 CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE**

“El sistema de regiones significa un progreso de construcción democrático que a partir de las características de los estados facilitará la creación de espacios territoriales, económicos y culturales más amplios y, por ende, más poderosos.

Esta idea se concilia con la política que lleva adelante el gobierno, consistente en el desarrollo autónomo del interior del país, la potenciación de su crecimiento y el logro de un bienestar común. En síntesis, **redimensionar las competencias implica armonizar los diversos factores en juego.** Por eso, la libertad de participación política y la eficacia de las gestiones tendientes a asegurar el desenvolvimiento integral de la Nación son el camino a seguir, esto es, el de la unificación democrática y el de la participación activa de las provincias.

Son ellas las que atendiendo a distintos factores determinarán la necesidad de reunirse o no, porque lo contrario, una supuesta imposición del poder central para su formación, traería efectos contrarios al buscado y concluiría en un seguro fracaso.

**Con el objeto de lograr la ansiada igualdad se deben descentralizar las funciones administrativas nacionales para acto seguido redistribuir las competencias, según las que correspondan a cada poder.**

Entiendo que la descentralización debe tomar en cuenta tres factores. En primer lugar, la coordinación para ahorrar esfuerzos; en segundo término, el equilibrio de las situaciones económicas y, finalmente, la igualdad de oportunidades.

Sencillamente y dadas las condiciones por las que atraviesan las provincias, se busca revertir la situación intentando un crecimiento general consensuado.

Con la regionalización, la igualdad de oportunidades dejará de ser una utopía para transformarse en un bienestar que motive a la gente a no abandonar sus lugares de origen por causas que no respondan a su libre elección.

Me referiré ahora a la otra parte del tema en cuestión, la de las gestiones provinciales internacionales.

A mi modo de ver, los estados provinciales están capacitados para realizar convenios internacionales, siempre y cuando no afecten las facultades que al respecto correspondan al gobierno federal y a los intereses de la Nación.

Por eso, la Constitución Nacional ordena una distribución de competencias; me

refiero a las relaciones entre la federación y los estados federados. Las de coordinación son las que delimitan las atribuciones de ambas jurisdicciones.

Hay que recordar que **en el caso de la Argentina las provincias han sido históricamente anteriores al Estado federal constituido en 1853**. Numerosos pactos y alianzas encauzaron el movimiento de unidad y de organización que culminó en la Convención Constituyente de Santa Fe y en el estatuto supremo por ella dictado. Nuestra federación no es constitucionalmente producto de un tratado sino, como he dicho, de una ley suprema. Por eso, estamos discutiendo aquí y ahora, si en los umbrales del siglo XXI, con esta reforma damos a las provincias lo que les corresponde.

En cuanto a **las gestiones provinciales internacionales, deberán remitirse al Congreso de la Nación**. Por lo tanto, entrarían en lo que denominamos acuerdos parciales, ya que no deberían afectar a otras provincias.

Estoy convencido de que los estados locales pueden firmar convenios internacionales. Los acuerdos sobre cooperación entre las provincias y países extranjeros se han multiplicado últimamente; basta con reconocer una situación preexistente. Se han firmado acuerdos de cooperación que abarcan temas como equipos y servicios para petróleo y gas, regulación de explotación de recursos naturales, equipos tecnológicos para la generación de energía y otros."

Fuente: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

## **ANEXO II: Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Legislación**

### **LEY Nº 24.588 (LEY CAFIERO)**

B.O. 30/11/1995

**Artículo 1º** - La presente ley garantiza los intereses del Estado Nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, para asegurar el pleno ejercicio de los poderes atribuidos a las autoridades del Gobierno de la Nación.

**Artículo 2º** - Sin perjuicio de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 3º** - Continuarán bajo jurisdicción federal todos los inmuebles sitios en la ciudad de Buenos Aires, que sirvan de asiento a los poderes de la Nación así como

cualquier otro bien de propiedad de la Nación o afectado al uso o consumo del sector público nacional.

**Artículo 4º** - El Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el Estatuto Organizativo que se dicte al efecto. Su jefe de Gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno nacional.

**Artículo 5º** - La ciudad de Buenos Aires, será continuadora a todos sus efectos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La legislación nacional y municipal vigente en la ciudad de Buenos Aires a la fecha de entrada en vigencia del Estatuto Organizativo al que se refiere el artículo 129 de la Constitución Nacional, seguirá siendo aplicable, en tanto no sea derogada o modificada por las autoridades nacionales o locales, según corresponda.

**Artículo 6º** - El Estado Nacional y la ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes.

**Artículo 7º** - El Gobierno Nacional seguirá ejerciendo, en la ciudad de Buenos Aires, su competencia en materia de seguridad y protección de las personas y bienes.

La Policía Federal Argentina continuará cumpliendo funciones de policía de seguridad y auxiliar de la justicia en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, dependiendo orgánica y funcionalmente del Poder Ejecutivo Nacional.

La ciudad de Buenos Aires y el Estado Nacional suscribirán los convenios necesarios para que éste brinde la cooperación y el auxilio que le sean requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de las órdenes y disposiciones emanadas de los órganos de gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

la ciudad de Buenos Aires podrá integrar el Consejo de Seguridad. No podrá crear organismos de seguridad sin autorización del Congreso de la Nación.

**Artículo 8º** - La justicia nacional ordinaria de la ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación.

La ciudad de Buenos Aires tendrá facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional y de faltas, contencioso-administra y tributaria locales.

**Artículo 9º** - El Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta última en concurrencia con la ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la ciudad de Buenos Aires.

**Artículo 10º** - El Registro de la Propiedad Inmueble y la Inspección General de Justicia continuarán en jurisdicción del Estado Nacional.

**Artículo 11º** - Los agentes públicos que presten servicios actualmente en el Estado Nacional y fueren transferidos a la ciudad de Buenos Aires, conservarán el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales que les correspondan en conformidad a la legislación vigente y encuadramiento sindical y de obra social que tuvieron al momento de la transferencia.

Los agentes públicos que presten servicios actualmente en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires conservarán el nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales y encuadramiento sindical y de obra social que tuvieron en el momento de la constitución del gobierno autónomo.

**Artículo 12º** - La ciudad de Buenos Aires dispondrá de los recursos financieros que determine su Estatuto Organizativo con sujeción a lo que establecen los incisos b), c), d) y e) del artículo 9º de la Ley 23.548.

**Artículo 13º** - La administración presupuestaria y financiera de la ciudad de Buenos Aires se regirá por su propia legislación y su ejecución será controlada por sus organismos de auditoría y fiscalización.

**Artículo 14º** - la ciudad de Buenos Aires podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no se afecte el crédito público de la misma, con la intervención que corresponda a las autoridades del Gobierno de la Nación.

**Artículo 15º** - Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral "Ciudad de Buenos Aires" integrada por seis senadores y seis diputados quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos la que dictará su reglamento y su estructura interna.

Dicha comisión tendrá como misión:

- a. Supervisar el proceso de coordinación que se lleve adelante entre el Poder Ejecutivo nacional y el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires conforme a las disposiciones de esta ley, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre la marcha de dicho proceso;
- b. Formular las observaciones, propuestas, recomendaciones y opiniones que estime pertinentes.  
Para cumplir su cometido, la citada comisión deberá ser informada, a su requerimiento, de toda circunstancia que se produzca en el desarrollo de los procedimientos relativos a la presente ley, remitiéndose con la información la documentación respaldatoria correspondiente.

**Artículo 16°** - El Estatuto Organizativo de la ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la ley 19.987 y su modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la ciudad de Buenos Aires.

**CONSTITUCION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES** ( *Artículos vinculados a la facultad reconocida en Artículo 124 de la Constitución Nacional*)

**ARTICULO 8°.**- Los límites territoriales de la Ciudad de Buenos Aires son los que históricamente y por derecho le corresponden conforme a las leyes y decretos nacionales vigentes a la fecha. Se declara que la Ciudad de Buenos Aires es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público. Tiene el derecho a la utilización equitativa y razonable de sus aguas y de los demás recursos naturales del río, su lecho y subsuelo, sujeto a la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás corribereños. Sus derechos no pueden ser turbados por el uso que hagan otros corribereños de los ríos y sus recursos. Todo ello, sin perjuicio de las normas de derecho internacional aplicables al Río de la Plata y con los alcances del artículo 129 de la Constitución Nacional.

La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos.

En su carácter de corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, la Ciudad tiene plena jurisdicción sobre todas las formaciones insulares aledañas a sus costas, con los alcances permitidos por el Tratado del Río de la Plata. Serán consideradas como reservas naturales para preservar la flora y la fauna de sus ecosistemas.

Los espacios que forman parte del contorno ribereño de la Ciudad son públicos y de libre acceso y circulación.

El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.

**ARTICULO 9°.-** Son recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

1. Los ingresos provenientes de los tributos que establece la Legislatura.
2. Los fondos de coparticipación federal que le correspondan.
3. Los provenientes de las contribuciones indirectas del artículo 75, inciso 2°, primer párrafo, de la Constitución Nacional.
4. Los fondos reasignados con motivo de las transferencias de competencias, servicios y funciones, en los términos del artículo 75, inciso 2°, quinto párrafo de la Constitución Nacional.
5. Los ingresos provenientes de la venta, locación y cesión de bienes y servicios.
6. La recaudación obtenida en concepto de multas, cánones, contribuciones, derechos y participaciones.
7. Las contribuciones de mejoras por la realización de obras públicas que beneficien determinadas zonas.
8. Los ingresos por empréstitos, suscripción de títulos públicos y demás operaciones de crédito.
9. Las donaciones, legados, herencias vacantes y subsidios.
10. Los ingresos por la explotación de juegos de azar, de apuestas mutuas y de destreza.
11. Los ingresos provenientes de los acuerdos celebrados con la Nación, las Provincias, las regiones, las municipalidades, los estados extranjeros y los organismos internacionales.
12. Los restantes que puedan integrar el tesoro de la Ciudad.

**ARTICULO 53.-** El ejercicio financiero del sector público se extenderá desde el 1° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año.

El proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado ante el Poder Legislativo por el Poder Ejecutivo, antes del 30 de setiembre del año anterior al de su vigencia.

Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto, regirá hasta su aprobación el que estuvo en vigencia el año anterior.

El presupuesto debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimientos de los órganos del gobierno central, de los entes descentralizados y comunas, el servicio de la deuda pública, las inversiones patrimoniales y los recursos para cubrir tales erogaciones.

La ley de presupuesto no puede contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros recursos.

Toda otra ley que disponga o autorice gastos, debe crear o prever el recurso correspondiente.

Los poderes públicos sólo pueden contraer obligaciones y realizar gastos de acuerdo con la ley de presupuesto y las específicas que a tal efecto se dicten.

Toda operación de crédito público, interno o externo es autorizada por ley con determinación concreta de su objetivo.

Todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción. No hay gastos reservados, secretos o análogos, cualquiera sea su denominación.

**ARTICULO 80.-** La Legislatura de la Ciudad:

1. Dicta leyes, resoluciones y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en la presente y toma todas las decisiones previstas en esta Constitución para poner en ejercicio los poderes y autoridades.
2. Legisla en materia:
  - a) Administrativa, fiscal, tributaria, de empleo y ética públicos, de bienes públicos, comunal y de descentralización política y administrativa.
  - b) De educación, cultura, salud, medicamentos, ambiente y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo.
  - c) De promoción, desarrollo económico y tecnológico y de política industrial.
  - d) Del ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo.
  - e) De seguridad pública, policía y penitenciaria.
  - f) Considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.
  - g) De comercialización, de abastecimiento y de defensa del usuario y consumidor.
  - h) De obras y servicios públicos, cementerios, transporte y tránsito.
  - i) De publicidad, ornato y espacio público, abarcando el aéreo y el subsuelo.
  - j) En toda otra materia de competencia de la Ciudad.
3. Reglamenta el funcionamiento de las Comunas, de los consejos comunitarios y la participación vecinal, en todos sus ámbitos y niveles.
4. Reglamenta los mecanismos de democracia directa.
5. A propuesta del Poder Ejecutivo sanciona la ley de Ministerios.
6. Dicta la ley de puertos de la Ciudad.

7. Legisla y promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; niñez, adolescencia, juventud, sobre personas mayores y con necesidades especiales.
8. Aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos celebrados por el Gobernador.
9. Califica de utilidad pública los bienes sujetos a expropiación y regula la adquisición de bienes.
10. Sanciona la ley de administración financiera y de control de gestión de gobierno, conforme a los términos del artículo 132.
11. Remite al Poder Ejecutivo el presupuesto anual del cuerpo para su incorporación en el de la Ciudad antes del 30 de agosto.
12. Sanciona anualmente el Presupuesto de Gastos y Recursos.
13. Considera la cuenta de inversión del ejercicio anterior, previo dictamen de la Auditoría.
14. Autoriza al Poder Ejecutivo a contraer obligaciones de crédito público externo o interno.
15. Aprueba la Ley Convenio a la que se refiere el inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional.
16. Acepta donaciones y legados con cargo.
17. Crea, a propuesta del Poder Ejecutivo, entes descentralizados y reparticiones autárquicas y establece la autoridad y procedimiento para su intervención.
18. Establece y reglamenta el funcionamiento de los organismos que integran el sistema financiero de la Ciudad.
19. Regula los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas, conforme al artículo 50.
20. Regula el otorgamiento de subsidios, según lo previsto en el Presupuesto.
21. Concede amnistías por infracciones tipificadas en sus leyes.
22. Convoca a elecciones cuando el Poder Ejecutivo no lo hace en tiempo debido.
23. Recibe el juramento o compromiso y considera la renuncia de sus miembros, del Jefe y del Vicejefe de Gobierno y de los funcionarios que ella designe. Autoriza licencias superiores a treinta días al Jefe y al Vicejefe de Gobierno.
24. Otorga los acuerdos y efectúa las designaciones que le competen, siguiendo el procedimiento del artículo 120.
25. Regula la organización y funcionamiento de los registros: de la Propiedad Inmueble, de Personas Jurídicas y del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad y todo otro que corresponda.
26. Nombra, dirige y remueve a su personal.
27. Aprueba la memoria y el programa anual de la Auditoría General, analiza su presupuesto y lo remite al Poder Ejecutivo para su incorporación al de la Ciudad.

**ARTICULO 104.-** Atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno:

1. Representa legalmente la Ciudad, pudiendo delegar esta atribución, incluso en cuanto a la absolución de posiciones en juicio. De igual modo la representa en sus relaciones con el Gobierno Federal, con las Provincias, con los entes públicos y en los vínculos internacionales.
2. Formula y dirige las políticas públicas y ejecuta las leyes.
3. Concluye y firma los tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura. Fomenta la instalación de sedes y delegaciones de organismos del Mercosur e internacionales en la Ciudad.
4. Puede nombrar un Ministro Coordinador, el que coordina y supervisa las actividades de los Ministros y preside sus acuerdos y sesiones del Gabinete en ausencia del Jefe de Gobierno.
5. Propone a los Jueces del Tribunal Superior de Justicia.
6. Propone al Fiscal General, al Defensor Oficial y al Asesor Oficial de Incapaces.
7. Designa al Procurador General de la Ciudad con acuerdo de la Legislatura.
8. Designa al Síndico General.
9. Establece la estructura y organización funcional de los organismos de su dependencia. Nombra a los funcionarios y agentes de la administración y ejerce la supervisión de su gestión.
10. Propone la creación de entes autárquicos o descentralizados.
11. Ejerce el poder de policía, incluso sobre los establecimientos de utilidad nacional que se encuentren en la Ciudad.
12. En ejercicio del poder de policía, aplica y controla las normas que regulan las relaciones individuales y colectivas del trabajo. Sin perjuicio de las competencias y responsabilidades del Gobierno Nacional en la materia, entiende en el seguimiento, medición e interpretación de la situación del empleo en la Ciudad.
13. Aplica las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores consagrados en la Constitución Nacional, en la presente Constitución y en las leyes.
14. Establece la política de seguridad, conduce la policía local e imparte las órdenes necesarias para resguardar la seguridad y el orden público.
15. Coordina las distintas áreas del Gobierno Central con las Comunas.
16. Acepta donaciones y legados sin cargo.
17. Concede subsidios dentro de la previsión presupuestaria para el ejercicio.

18. Indulta o conmuta penas en forma individual y en casos excepcionales, previo informe del tribunal correspondiente. En ningún caso puede indultar o conmutar las inhabilitaciones e interdicciones previstas en ésta Constitución, las penas por delitos contra la humanidad o por los cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.

19. Designa a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada, y ante los internacionales en que participa la Ciudad. Designa al representante de la Ciudad ante el organismo federal a que se refiere el artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

20. Administra el puerto de la Ciudad.

21. Otorga permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades comerciales y para todas las que están sujetas al poder de policía de la Ciudad, conforme a las leyes.

22. Crea un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano Ambiental. Una ley reglamentará su organización y funciones.

23. Ejecuta las obras y presta servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones. Toda concesión o permiso por un plazo mayor de cinco años debe tener el acuerdo de la Legislatura. Formula planes, programas y proyectos y los ejecuta conforme a los lineamientos del Plan Urbano Ambiental.

24. Administra los bienes que integran el patrimonio de la Ciudad, de conformidad con las leyes.

25. Recauda los impuestos, tasas y contribuciones y percibe los restantes recursos que integran el tesoro de la Ciudad.

26. Convoca a referéndum y consulta popular en los casos previstos en ésta Constitución.

27. Preserva, restaura y mejora el ambiente, los procesos ecológicos esenciales y los recursos naturales, reduciendo la degradación y contaminación que los afecten, en un marco de distribución equitativa. Promueve la conciencia pública y el desarrollo de modalidades educativas que faciliten la participación comunitaria en la gestión ambiental.

28. Adopta medidas que garanticen la efectiva igualdad entre varones y mujeres en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos.

29. Promueve la participación y el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales, cooperativas, mutuales y otras que tiendan al bienestar general. Crea un registro para asegurar su inserción en la discusión, planificación y gestión de

las políticas públicas.

30. Organiza consejos consultivos que lo asesoran en materias tales como niñez, juventud, mujer, derechos humanos, personas mayores o prevención del delito.

31. Administra y explota los juegos de azar, de destreza y de apuestas mutuas, según las leyes respectivas.

Las demás atribuciones que le confieren la presente Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.

Fuente: <http://www.cedom.gov.ar/>

### **ANEXO III: Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Redes Multilaterales**

#### ***Mercociudades***

Los **miembros** fundacionales de la Red son: Asunción, Montevideo, Brasilia, Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago, dejando abierta la posibilidad de incorporación a todas las ciudades de los países del MERCOSUR y países asociados que manifiesten su voluntad de hacerlo y cuyos gobiernos hayan sido electos democráticamente. Actualmente los conforman 138 ciudades, hecho que representa más del 40% del PIB de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>243</sup>

De acuerdo con su Estatuto, sus **objetivos** más relevantes son:

- Favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia.
- Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración.
- Crear mecanismos de comunicación en redes entre las ciudades a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones y facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultura.
- Establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas municipalidades y las redes que se fueran creando.
- Coordinar la planificación y promover acciones vinculadas al crecimiento y al desarrollo urbano de las ciudades.
- Coordinar proyectos y desarrollar programas integrados, con el objetivo de facilitar la realización de servicios y calificar la infraestructura urbana.

---

<sup>243</sup> "Diálogo", Revista de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, n° 23, Noviembre de 2006.

- Propugnar la cooperación intermunicipal en el campo de las ciencias y la tecnología.
- Desarrollar y potenciar actividades comunes e integradas vinculadas a la cultura, la recreación, el deporte y el turismo.

Lograr que las ciudades pudieran lograr incidir verdaderamente en el proceso de integración regional ha sido la aspiración central desde el momento mismo de la creación de la Red, espacio de cooperación e intercambio que ha evidenciado un crecimiento sostenido a lo largo de estos años.

Su **patrimonio** está constituido por los aportes de capital promovidos por las municipalidades asociadas, la renta proveniente de sus actividades y por otras contribuciones realizadas por entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, interesadas en el desarrollo de la entidad. La contribución anual de cada ciudad socia de la red es proporcional a su tamaño, medido según la cantidad de habitantes.

La **estructura** de Mercociudades tiene la siguiente composición:

- **Asamblea General de Socios:** Órgano máximo de deliberación y dirección de la Red. Constituida por los Jefes de Gobierno de las ciudades asociadas, electos democráticamente. Entre sus funciones se encuentran: aprobar el presente Estatuto y aquellas eventuales propuestas de modificación; elegir los integrantes del Consejo, de la Secretaría Ejecutiva y de las Unidades Técnicas de la Red; y definir la política general y las estrategias de la actuación de la Red, en concordancia con los fines consagrados en el presente Estatuto.
- **Consejo de Mercociudades:** Órgano superior de administración de Mercociudades. Compuesto por dos ciudades de cada país miembro del MERCOSUR, por una ciudad de cada país asociado y por la Comisión Directiva. Las ciudades miembros del Consejo, en razón de la cuota que corresponde a cada país, tendrán miembros suplentes. Entre otras facultades, compete al Consejo elaborar y presentar a la Asamblea General de Socios los informes de funcionamiento y actividades de la Red durante su mandato; manifestarse en nombre de la Red sobre los asuntos de interés de la misma, en especial aquellas referentes a los procesos de integración regional; definir y promover eventos que proyecten a la Red y que promuevan sus objetivos; sugerir acciones de las Unidades Temáticas de la Red y acompañar las actividades por

estas promovidas; y mantener informadas a las ciudades asociadas a la Red de las iniciativas y actividades promovidas por la misma.

- **Comisión Directiva:** organismo de apoyo de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades en los trabajos de coordinación de la Red. Conformada por la ciudad que estuviera ejerciendo la Secretaría Ejecutiva, por la ciudad que ejerció la Secretaría Ejecutiva en la gestión inmediata anterior y por la ciudad que ejercerá la Secretaría Ejecutiva en la gestión inmediata posterior.
- **Secretaría Ejecutiva:** instancia responsable para coordinar los trabajos del Consejo de la Red y de mantener archivados y difundir los documentos. Los recursos para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva correrán por cuenta de la ciudad que está ejerciendo dicha función. Sus atribuciones son: representar oficialmente a Mercociudades y así también designar representantes para ello; y convocar y presidir las reuniones de la Asamblea General de Socios y del Consejo, cuando sea necesario, además de su voto ordinario, su voto de calidad.
- **Unidades Técnicas:** Compete a las Unidades Técnicas: formular y proponer, dentro de su área temática políticas comunes para que sean sugeridas en el ámbito del MERCOSUR; promover la investigación y la divulgación de las experiencias desarrolladas en las distintas ciudades del mundo; promover eventos de discusión acerca del tema de su responsabilidad buscando obtener respuestas que serán defendidas y difundidas por la Red; y preparar un banco de datos con las informaciones acerca del tema coordinado.
- **Secretaría Técnica Permanente:** organismo asesor de la Secretaría Ejecutiva. Sus facultades son: desarrollar la memoria institucional de la Red; apoyar y asesorar el trabajo técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva; apoyar y asesorar el trabajo del organismo del MERCOSUR destinado a la participación de las ciudades; y realizar el seguimiento del proceso de integración, procurando determinar los debates y decisiones de interés para las ciudades.

Las **Unidades Temáticas** coordinadas por las ciudades miembros de la Red son:

- Seguridad Ciudadana

- Desarrollo Económico Local
- Educación
- Ciencia y Tecnología
- Cultura
- Turismo
- Género
- Juventud
- Desarrollo Social
- Planificación Estratégica
- Desarrollo Urbano
- Cooperación Internacional
- Ambiente y Desarrollo Sustentable
- Autonomía y Gestión Financiera

Mercociudades y su lugar en la estructura institucional del MERCOSUR: El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

Concebido con el objetivo de "estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados partes" <sup>244</sup> del bloque, este nuevo foro instituido formalmente en el 1er Encuentro de enero de 2007, es el sucesor de la REMI (Reunión Especializada de Municipios e Intendencias) y está compuesto por un Comité de Municipios y otro Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

A través de estos Comités las distintas unidades subnacionales pueden proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, además de tener la facultad de formular recomendaciones por intermedio del Grupo de Mercado Común<sup>245</sup>.

Vemos, entonces, que si bien los gobiernos subnacionales de los Estados parte del bloque han logrado un nuevo espacio de acción en el plano regional, este accionar se limita a una función estrictamente consultiva, sin carácter vinculativo alguno. Más allá de esta limitación jurídica, podemos pensar que la importancia política que este nuevo órgano podrá adquirir en el proceso de integración regional dependerá

---

<sup>244</sup> De acuerdo con lo establecido en la Decisión 41/04 del CMC (Consejo del Mercado Común).

<sup>245</sup> Decisión 41/04 del CMC

exclusivamente del margen de maniobra que estas unidades puedan alcanzar a partir de la formación de consensos.<sup>246</sup>

### **UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)**

La UCCI está **integrada por** Asunción, Barcelona, Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Caracas, Guatemala, La Habana, La Paz, Lima, Lisboa, Madrid, Managua, México, Montevideo, Panamá, Quito, Río de Janeiro, San José, San Juan de Puerto Rico, San Salvador, Santiago de Chile, Santo Domingo, San Pablo, Sucre y Tegucigalpa.

Entre sus **objetivos** constan:

- Fomentar los vínculos y favorecer las relaciones e intercambios en diferentes ámbitos de las grandes ciudades.
- Impulsar el municipalismo iberoamericano, poniendo el énfasis en la singularidad de las Capitales y los grandes núcleos urbanos.
- Apoyar y fortalecer el desarrollo democrático en Iberoamérica.
- Colaborar en el campo de las relaciones intermunicipales. Para ello se han fomentado las relaciones entre las ciudades y se desarrollan actividades y programas específicos y que constituyen el referente de la organización

Su **estructura** presenta la siguiente composición:



*Fuente: Dirección General de Relaciones Internacionales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

<sup>246</sup> GALLO YAHN FILHO, A., VIGEVANI, T; Ob. Cit. Pags. 12 y 13.

La Asamblea Plenaria actúa como órgano de gobierno que, junto con el Comité Ejecutivo, aprueba la programación propuesta por las ciudades y la Secretaría Ejecutiva.

*Composición de los órganos:*

~ **Asamblea Plenaria:** integrada por los Alcaldes de todas las ciudades miembros de la organización. Se reúne con carácter ordinario cada dos años.

~ **El comité Ejecutivo:** compuesto por los Presidentes, cuatro Vicepresidentes y el Secretario Ejecutivo. Se reúne habitualmente cada seis meses, y cuantas veces lo considere necesario. Tiene plenas facultades de dirección, gestión y ejecución.

~ **Los Comités Sectoriales:** Los 13 Comités constituyen el órgano de trabajo, operativo, en el participan todas las ciudades para el estudio y debate de materias específicas. Presididos por un Alcalde, el cual es elegido en la Asamblea Plenaria.

Los Comités son: Desarrollo Urbano y Vivienda; Juventud; Cultura; Desarrollo Económico; Descentralización, Regionalización Administrativa y Servicios Públicos; Nuevas Tecnologías; Hacienda y Finanzas Municipales; Promoción Social; Seguridad y Policía Municipal; Turismo; Tránsito y Transporte Urbano; Igualdad de Oportunidades; Juventud; Desarrollo Urbano y Vivienda

~ **Las Vicepresidencias:** responsables de planificar y organizar las actividades que se realizan en su área geográfica. Existen cuatro vicepresidencias (Centroamérica, México, y el Caribe; Cono Sur; Península Ibérica y Zona Andina.) Cada una de ellas se articula a través de una Oficina Subregional, que está en contacto con la Gerencia de la UCCI.

***UCCI - Mercociudades***

Desde octubre de 2005, Mercociudades y UCCI mantienen un acuerdo de colaboración mutuo que tiene, entre otros, el objetivo de favorecer el trabajo conjunto entre ambas organizaciones en todas las cuestiones que afectan a la vida y actividad de los municipios iberoamericanos, especialmente en el marco de las 14 Unidades Temáticas de Mercociudades y de los 13 Comités Sectoriales de la UCCI<sup>247</sup>

---

<sup>247</sup> "Acuerdo UCCI-Mercociudades", Documento de la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA

Una única actividad conjunta registrada al momento es la realizada el 21 y 22 de septiembre de 2005 conocida como "VII Comité Sectorial de Medio Ambiente y Seminario Iberoamericano de Formación Ambiental"

### ***CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)***

Más de 1.000 ciudades de 95 países son **miembros directos** de CGLU. Francia, Italia y Marruecos son los países con mayor número de ciudades miembros.

Sus principales **objetivos** están dados por:

- Fomentar un fuerte gobierno local y autónomo y democrático alrededor del mundo
- Fomentar la cooperación, el intercambio y la unidad entre los miembros
- Asegurar la representación política eficaz de los gobiernos locales ante la comunidad internacional y especialmente ante las Naciones Unidas y sus agencias
- Fomentar la cooperación descentralizada, la cooperación internacional, los hermanamientos y las asociaciones entre los gobiernos locales y sus asociaciones de municipios.

38 ciudades de Latinoamérica son miembro de los órganos estatutarios de CGLU. En rigor, las ciudades de nuestra región poseen una participación más mediada que directa (tercerizada vía FLACMA) en CGLU, dado que es muy baja la cantidad de gobiernos locales del área que participan directamente de instancias de trabajo en CGLU.

Su **estructura** está compuesta por:

- ***Presidencia Tripartita***
- ***Organismos de Gobierno***: el ***Consejo Mundial***, que consta de 318 representantes y el ***Bureau Ejecutivo*** que comprende 106 de los representantes del Consejo. El Bureau Ejecutivo de CGLU aprobó en sus reuniones de Sao Paulo, Brasil, de octubre de 2004, y en sus reuniones de Pekín, China, de junio de 2005, la creación de Comisiones y Grupos de Trabajo.

- **Comisiones:** participan en la elaboración de las políticas de CGLU y en su implementación en el ámbito definido por el Bureau Ejecutivo y en el marco del Programa de orientación y de actividades para el período en curso. Ellas son:
  - ✓ Descentralización y Autonomía Local
  - ✓ Finanzas locales
  - ✓ Diplomacia de las Ciudades
  - ✓ Gestión Local del Agua y Saneamiento
  - ✓ Cooperación Descentralizada
  - ✓ Inclusión Social y Democracia Participativa
  - ✓ Igualdad de Género
  - ✓ Sociedad de la Información
  
- **Grupos de Trabajo:** contribuyen al desarrollo de propuestas con el objetivo de desarrollar iniciativas de cooperación entre los gobiernos locales y sus asociaciones, con el fin de enriquecer el debate al seno de CGLU. Tratan las siguientes temáticas:
  - ✓ Cultura
  - ✓ Fortalecimiento Institucional
  - ✓ Ciudades Periféricas
  - ✓ Objetivos de Desarrollo del Milenio

Las comisiones y los grupos de trabajo tienen un mandato de dos años hasta el próximo Congreso de CGLU, a realizarse en el 2007.

### ***FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones)***

Son **miembros** e integrantes del Comité Ejecutivo 28 ciudades, municipios, asociaciones nacionales de gobiernos locales e instituciones municipalistas de Latinoamérica.

Sus **objetivos** más destacados son<sup>248</sup>:

- Constituir la voz del municipalismo latinoamericano
- Consolidar el movimiento asociativo latinoamericano

---

<sup>248</sup> [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/presentacion.php?menu\\_id=178](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/presentacion.php?menu_id=178)

- Representar y servir de interlocutora de todos los gobiernos locales y sus Asociaciones Nacionales de Municipios de América Latina
- Promover en América Latina gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos.

Quien ocupa la co-presidencia rotativa de FLACMA ocupa la vicepresidencia regional de CGLU, por América Latina.

En sesión de Consejo de FLACMA, llevada a cabo en la ciudad de Santiago de Cali, República de Colombia, realizada entre el 26 y 29 de julio de 2006, fue elegido el nuevo Comité Ejecutivo (integrado por co-presidentes, vice-presidentes y miembros) Los actuales ***Copresidentes del Comité Ejecutivo de FLACMA*** son: Johnny Araya Monge (actual presidente y Alcalde de San José, Costa Rica); Julio César Pereyra (Presidente Federación Argentina de Municipios) y Carlos Arturo Betancur Castaño (Presidente Federación Colombiana de Municipios)

La **estructura** de la institución está compuesta por:

- ***Comité Ejecutivo:*** Integrado por co-presidentes, vice-presidentes y miembros
- ***Secretaría Ejecutiva:***

#### ***CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)***<sup>249</sup>

Entre sus **objetivos** se encuentran:

- Impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades iberoamericanas a través de la PEU (Planificación Estratégica Urbana)
- Promover la reflexión en torno a las estrategias urbanas facilitando su circulación
- Estructurar una red de ciudades para mejorar su posicionamiento estratégico
- Promover el intercambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales en el entorno de la PEU para construir comunidades virtuales.

La **estructura** de esta red está dada por:

---

<sup>249</sup> Sobre la base de Dossier Presentación del CIDEU "Red de Ciudades Iberoamericanas vinculadas por la Planificación Estratégica Urbana". Acceso al Documento en la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.

- **Asamblea General:** Órgano máximo de gobierno encargado de aprobar la gestión del año, los presupuestos, el plan de trabajo, ratificar las adhesiones de nuevos miembros y emitir la Declaración resultante del Congreso Anual.
- **Consejo Rector:** Responsable de determinar y dar seguimiento a las líneas de actuación de CIDEU que le son presentadas por la Secretaría y ratificadas por la Asamblea. Está constituido por la Presidencia, la Presidencia saliente, la Vicepresidencia, el Secretario General y, entre siete y nueve vocalías representantes de las ciudades asociadas, renovadas de modo parcial mediante elección por la Asamblea General.
- **Secretaría:** Responsable de la Estructura Ejecutiva de la Red, y responsable del desarrollo del plan de trabajo anual, de las relaciones con las ciudades asociadas, la búsqueda de recursos, la participación internacional y la respuesta técnica a las inquietudes formuladas por las ciudades asociadas.

El **financiamiento** del CIDEU se da a través de las cuotas ordinarias de las ciudades miembros, y aportes extraordinarios de la AECEI y otros organismos.

Las actividades desarrolladas por la CIDEU se sintetizan en la realización de un Congreso Anual donde se celebra un Seminario Técnico, una Conferencia General y las reuniones del Consejo Rector y la Asamblea General.

### ***ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)***

Lanzado como el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (*International Council for Local Environmental Initiatives*) en 1990 en la Oficina Central de las Naciones Unidas en Nueva Cork, más de 475 ciudades, municipios y sus asociaciones en el mundo son parte de la membresía de ICLEI. Los asociados, así como otros gobiernos locales están comprometidos con las campañas y programas internacionales.

El ICLEI mantiene convenios de cooperación internacional con ciudades donde se encuentran sus secretarías regionales. La representación regional está distribuida en seis regiones geopolíticas.<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> Tiene representación en 6 regiones distribuidas de la siguiente manera: Secretaría Mundial con sede en Toronto, Canadá; Secretaría para América Latina y El Caribe, con sede en Buenos Aires, Argentina; Secretaría Europea con sede en Freiburg, Alemania; Secretaría Africana en

Cada miembro tiene una posición en el Consejo, el cual establece un Plan Estratégico de seis años y elige un Comité Ejecutivo internacional de representantes de gobiernos locales.

ICLEI colabora para crear políticas internacionales que fortalecen a los gobiernos locales y apoya las iniciativas locales de desarrollo sustentable representando a los gobiernos locales ante procesos multilaterales de elaboración de políticas, conferencias de las Naciones Unidas, y en reuniones sobre desarrollo sustentable. Mediante acuerdos de cooperación con agencias de las Naciones Unidas y con otras organizaciones internacionales, ICLEI actúa como enlace para vincular las acciones de los gobiernos locales con programas globales.

***ANEXO IV: Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Misiones FO-AR realizadas que contaron con la participación de la Ciudad***

NICARAGUA

- Fecha: Del 15 al 27 de septiembre de 2003
- Area de Gobierno: Secretaría de Medio Ambiente
- Institución solicitante: Alcaldía de Managua
- Tema del proyecto: Elaboración del Planes y Programas de Saneamiento Ambiental a nivel Urbano.
  
- Fecha: Del 21/11 al 3/12 de 2004
- Area de Gobierno: Subsecretaría de Tránsito y Transporte
- Institución solicitante: Alcaldía de Managua, Instituto Regulador del Transporte Municipal de Managua (IRTRAMMA).
- Tema del proyecto: Transporte Colectivo de superficie
  
- Fecha: Del 17 al 21 de octubre de 2005
- Area de Gobierno: Secretaría de Hacienda

---

Johannesburgo, Sudáfrica; Secretaria para Asia Pacífico con sede en Melbourne, Australia; y oficina para el Sudeste Asiático en Manila, Filipinas. También existen oficinas en Nueva Delhi, India; Berkeley, Estados Unidos, Tokio, Japón e Seúl, Corea. El objetivo de este diseño institucional es atender mejor las necesidades específicas de cada región, de acuerdo con sus características culturales, políticas, económicas, sociales y ambientales. A su vez funciona como una red en la promoción de la sustentabilidad a nivel global.

- Institución solicitante: Asamblea Nacional de Nicaragua.
- Tema del proyecto: "Capacitación sobre Finanzas Públicas en General".
- Detalle de Misiones FO-AR realizadas anteriormente

## EL SALVADOR

- Fecha: Año 2001
- Area de Gobierno: Cultura
- Institución solicitante: ISDEM - Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.
- Tema del proyecto: "Curso de animación y Promoción cultural".
  
- Fecha: Año 2002
- Area de Gobierno: Turismo
- Institución solicitante: Corporación de Turismo Salvadoreña.
- Tema del proyecto: "Diseño de Instrumento de Investigación sobre el Mercado Turístico en El Salvador".
  
- Fecha: Año 2002
- Area de Gobierno: Turismo
- Institución solicitante: Corporación de Turismo Salvadoreña.
- Tema del proyecto: "Asistencia técnica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Turístico".
  
- Fecha: Año 2004
- Area de Gobierno: Patrimonio Cultural
- Institución solicitante: Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- Tema del proyecto: "Capacitación Técnica en Creación Escuela Taller de Formación Artesanal".
  
- Fecha: Del 13 de mayo al 5 de junio de 2005
- Area de Gobierno: Turismo
- Institución solicitante: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Tema del proyecto: "Plan de Desarrollo Integral y Ecoturismo de la Isla Meanguera del Golfo Fonseca".
  
- Fecha: 12 de junio de 2005
- Area de Gobierno: Educación

- Institución solicitante: Consejo Nacional Para la Cultura y el Arte.
- Tema del proyecto: "Curso sobre Técnicas de Enseñanza Artística a Personas Sordas".
  
- Fecha: Del 13 de mayo al 5 de junio de 2005
- Area de Gobierno: Turismo
- Institución solicitante: Corporación de Turismo Salvadoreña.
- Tema del proyecto: "Asistencia técnica para la elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial Turístico - Segunda Etapa".

#### COSTA RICA

- Fecha: Año 2001
- Area de Gobierno: Educación
- Institución solicitante: Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Tema del proyecto: "Fortalecimiento Técnico y Gestión Organizacional para modalidades de educación no formal".
  
- Fecha: Año 2003
- Area de Gobierno: Medio Ambiente
- Institución solicitante: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Tema del proyecto: "Capacitación en Materia de Planificación Regional y Urbana Local".
- Fecha: PENDIENTE DE REALIZACIÓN
- Area de Gobierno: Turismo
- Institución solicitante: Instituto Costarricense de Turismo
- Tema del proyecto: "Programa de Capacitación y Asistencia Técnica a la Micro y Pequeña Empresa Turística".

#### HONDURAS

- Fecha: Año 2002
- Area de Gobierno: Educación
- Institución solicitante: Teatro Nicolás Avellaneda, dependiente de la Secretaria de Cultura, Artes y Deportes.
- Tema del proyecto: "Taller de Teatro para Maestros".
  
- Fecha: Año 2004
- Area de Gobierno: Educación

- Institución solicitante: Secretaría de Cultura, Artes y Deportes.
- Tema del proyecto: "Talleres de Teatro para Maestros de Educación Primaria".

#### PANAMA

- Fecha: Año 2002
- Area de Gobierno: Medio Ambiente
- Institución solicitante: Alcaldía de Panamá.
- Tema del proyecto: "Elaboración del Plan de Manejo del Parque Municipal y Jardín Botánico Summit".

#### GUATEMALA

- Fecha: Año 2001
  - Area de Gobierno: Subsecretaría de Tránsito y Transporte
  - Institución solicitante: Congreso de la República de Guatemala.
  - Tema del proyecto: "Estudio sobre Desarrollo y Planeamiento Urbano".
- 
- Fecha: Del 24 de abril al 7 de mayo de 2005
  - Area de Gobierno: Subsecretaría de Tránsito y Transporte
  - Institución solicitante: Alcaldía de Guatemala, Empresa de Transporte Municipal.
  - Tema del proyecto: "Diagnóstico situacional sobre el tránsito en la ciudad de Guatemala".

### ***ANEXO V: Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Convenios de Cooperación y Actas de Intención***

#### **SEGUN REGION**

	<b>TIPO DE ACUERDO</b>	<b>FECHA</b>
<b>MERCOSUR</b>		
-BRASIL	<b>CABA-Belo Horizonte:</b> Convenio de Cooperación	2006
	<b>CABA-Porto Alegre:</b> Convenio de Cooperación	1995
	<b>CABA-Rio de Janeiro:</b> Convenio de Cooperación	1987
	<b>CABA- San Pablo:</b> Convenio de	2001

	Cooperación	
-URUGUAY	<b>CABA-Montevideo:</b> Acta de Intención / Convenio de Cooperación	1991-ampliado en 1996 y en 2001
-PARAGUAY	<b>CABA-Asunción:</b> Convenio de Cooperación	1992 – renovado en 2002
<b>AMÉRICA LATINA</b>		
-BOLIVIA	<b>CABA-La Paz:</b> Acta de Intención	2003
-CHILE	<b>CABA-Santiago:</b> Convenio de Cooperación	1999
-MEXICO	<b>CABA-D.F.:</b> Convenio de Cooperación	1997
- PERU	<b>CABA-Lima:</b> Convenio de Cooperación	1991
-VENEZUELA	<b>CABA-Caracas:</b> Convenio de Cooperación	1991
<b>AMERICA DEL NORTE</b>		
-CANADA	<b>CABA-Otawa:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Quebec:</b> Convenio Intercambio Residencias Artíst.	1998 2000
-ESTADOS UNIDOS	<b>CABA-Miami:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-New Jersey:</b> Memorandum de Entendimiento <b>CABA-Ohio:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-San Francisco:</b> Acta de Intención / Convenio de Cooperación	1999 1999 2001 2001
<b>UNION EUROPEA</b>		
-ALEMANIA	<b>CABA-Berlin:</b> Convenio de Cooperación	1997
-BELGICA	<b>CABA-Bruselas:</b> Convenio de Cooperación	2001
-CROACIA (Candidato)	<b>CABA-Zagreb:</b> Convenio de Amistad y Cooperación	1998
-ESPAÑA	<b>CABA-Barcelona:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Madrid:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA- Sant. De Compostela:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Gob. Vasco:</b> Convenio de Cooperación	1985-ampliado en 1990 1986 1996 1997
-FINLANDIA	<b>CABA-Seinäjoki:</b> Carta de Cooperación de Cooperación e Intercambio (cultural)	2000
-FRANCIA	<b>CABA-Paris:</b> Acuerdo de Amistad y Cooperación	1999
-ITALIA	<b>CABA-Ferrara:</b> Convenio Marco de Cooperación y Hermanamiento <b>CABA-Genova:</b> Convenio de Amistad y Cooperación <b>CABA-Milan:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Roma:</b> Convenio de Cooperación <b>CABA-Pcia de Lucca:</b> Acta de Intención	2004 2000 1998-renovado en 2003 1998 2004
-PORTUGAL	<b>CABA-Lisboa:</b> Convenio de Cooperación	1992
<b>OTROS</b>		
-ARMENIA	<b>CABA-Erevan:</b> Convenio de Amistad y Cooperación	2000
-ISRAEL	<b>CABA-Aschkelon:</b> Convenio de	2000

	Cooperación	
-JAPON	<b>CABA-Osaka:</b> Convenio de Cooperación	1998
-LIBANO	<b>CABA-Beirut:</b> Convenio de Cooperación	2006
-MARRUECOS	<b>CABA-Casablanca:</b> Convenio de Cooperación	2006
-UCRANIA	<b>CABA-Kiev:</b> Convenio de Cooperación	2001
<b>ORGANIZACIONES II</b>		
-FAO	<b>CABA-FAO:</b> Memorandum de Entendimiento	1998
-BGCI (Org. II. Para la conservación en Jardines Botánicos)	<b>CABA-BGCI :</b>	2004

**SEGÚN ADMINISTRACIÓN**

	<b>CANTIDAD DE ACUERDOS</b>
<b>DE LA RUA</b>	17
<b>OLIVERA</b>	5
<b>IBARRA</b>	15
<b>TELERMAN</b>	3

**ANEXO VI: Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Proyectos de Financiamiento del BID a la Ciudad**

<b>PAÍS</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>NÚM. DEL PROYECTO</b>	<b>FECHA DE APROBACIÓN</b>
Argentina	<a href="#">Programa Apoyo para Personas con Discapacidad Pobres de Ciudad de Buenos Aires</a>	AR-T1016	06-JUL-2006
Argentina	<a href="#">Apoyo a la Gestión Urbana Área Metropolitana BsAs</a>	AR-T1010	09-ENE-2006
Argentina	<a href="#">Estudio Multicéntrico del Adulto Mayor</a>	TC9812025	11-DIC-1998
Argentina	<a href="#">Trenes de Buenos Aires</a>	AR0226	18-NOV-1998
Argentina	<a href="#">Apoyo Reforma Fiscal a la GCBA</a>	AR0218	10-JUN-1998
Argentina	<a href="#">Recuperación Ecológica Matanza-Riachuelo</a>	AR0136	25-NOV-1997

Argentina	<a href="#">Centro Asesor de Nuevas Empresas</a>	TC9707053	19-NOV-1997
Argentina	<a href="#">Sistema Garantías Pequeña y Mediana Emp.</a>	TC9410169	29-NOV-1995

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

### *Obras*

- BECK, Ulrich; "¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización", Editorial Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México
- BERNAL-MEZA, Raúl; "América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005.
- BERNAL-MEZA, Raúl; KUMAR SAHA, Suranjit; "Economía Mundial y Desarrollo regional", Editorial Nuevo Hacer –Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 2005.
- DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, "El Orden Mundial del Siglo XXI", Ediciones de la Universidad, Buenos Aires, 1998.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L.; "Teorías en pugna en las relaciones internacionales", Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As., 1993
- ESCUDÉ, Carlos; "Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina", Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992
- FLORIA, C; GARCIA BELSUNCE, C; "Historia de los Argentinos", Editorial Larousse, Buenos Aires, 2001.
- HELD, David; "La democracia y el orden global. Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita", Editorial Paidós, España, 1997
- KEOHANE, R; NYE, J; "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988
- MORIN, Edgar; "Introducción al Pensamiento Complejo", Editorial Gedisa, España.
- MORIN, Edgar; "La complejidad y la acción".
- MORIN, Edgar; "Tierra-Patria", Editorial Nueva Visión, Buenos Aires.
- RAPOPORT, Mario; "Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2002
- ROSENCRACE, Richard; "La expansión en el Estado Comercial. Comercio y Conquista en el mundo moderno", Alianza Editorial, Buenos Aires, 1986
- SALVILOLO, Marcelo A. "Provincias y Convenios Internacionales, una propuesta desde el Federalismo de Concertación" Buenos Aires. Editorial Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano. 2005.

- SASSEN, Saskia. "The Global City. New York, London, Tokyo", s.l, Princeton University Press. 1991
- STRANGE, Susan; "The retreat of the State. The diffusion of power in the world economy", Cambridge University Press, 1996.
- WALTZ, Kenneth; "Teoría de la Política Internacional", Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

### ***Documentos y Trabajos de Investigación***

- COLACRAI, M; ZUBELZU, G; "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas", *Revista La política exterior argentina 1994-1997*. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. 1998. Págs. 319-334.
- CUERVO GONZALEZ, Luis Mauricio. "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución" *Serie Gestión Pública* N° 40, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, noviembre de 2003. 60 Págs.
- DE MARSILIO, Ernesto G; "Relaciones Paradiplomáticas: de la teoría y metodología al estudio de las realidades. Algunos aportes al análisis del caso argentino" Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 28 Págs.
- EZQUERRO, María Luz, "Las provincias argentinas y su financiamiento externo. El caso Córdoba". Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006. 22 págs.
- FERRERO, Mariano; "La Glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano". Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). 15-18 noviembre de 2005. Disponible en el sitio web de la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*: [www.reei.org](http://www.reei.org)
- GALLO YAHN FILHO, A (Coord.); "Gobiernos locales e integración regional", Módulo II, Curso sobre integración regional, gobiernos locales y sociedad civil. Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC).
- KEATING, Michael; "Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales". University of Western Ontario. Working Paper n° 66, Barcelona, 1993
- KEATING, Michael; "Paradiplomacia y la constitución de redes regionales". *Revista Valenciana D'Estudis Autonòmics*, n° 36. Págs. 39-50

- LUCIONI, Luis "Orientación del financiamiento de organismos internacionales a provincias", Serie Estudios y Perspectivas n° 17, Oficina de la CEPAL en Bs. As., diciembre de 2003.
- MINA, María Sol. "La Ciudad: de Objeto a Sujeto en la Escena Internacional", Tesis de la Maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, 2004.
- PAIKIN, D; "Localismo y globalización. Los actores subnacionales frente a los bloques regionales" Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (IRI), 23 y 24 de noviembre de 2006.
- PARADISO, JOSÉ; "Cooperación para el desarrollo. Largos caminos, cortos recorridos". Texto en proceso de publicación.
- PREVOT SCHAPIRA, Marie-France. "Buenos Aires en los años '90: metropolización y desigualdades." *EURE (Santiago)*. [online]. dic. 2002, Vol.28, no.85 [citado 05 Marzo 2007], p.31-50. Disponible en: [www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008500003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008500003&lng=es&nrm=iso)
- SISTERNAS SURÍS, Xavier. "El Modelo Barcelona: Introducción." *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- SOLA, JUAN VICENTE; "El manejo de las relaciones exteriores. La Constitución y la Política Exterior". ED. Belgrano, 1997. Págs. 221-234.
- ZUBELZÚ, Graciela (coord.) "Primer Informe", *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires. Agosto 2004. 54 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org)
- ZUBELZÚ, Graciela (coord.) "Segundo Informe de Relevamiento y Diagnóstico", *Proyecto Provincias y Relaciones Internacionales*. Programa del PNUD y el Comité de Provincias en el Plano Internacional del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires. 2005. 45 Págs. Disponible en Web: [www.cari1.org](http://www.cari1.org)

### ***Documentos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires***

- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Antecedentes actualizados con FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones)*

- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Acta de Fundación y Estatuto de Mercociudades*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Actividades otras áreas GCBA*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Acuerdos de Hermanamiento*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Acuerdo UCCI-Mercociudades*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Carpeta Base UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Ciudades Amigas. Documentos Varios*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Convenios de Cooperación GCBA*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Declaración Cumbre Mercociudades, Buenos Aires 2004.*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Documento CGLU (Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Documento Información Base del ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Informe CIDEU para Dirección de Cooperación de la Cancillería (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Informe de Gestión 2006.*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Informe sobre el Fondo Argentino de Cooperación Internacional.*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Misiones FO-AR (Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Red de Mercociudades, Reseña.*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Resumen Audiencias 2004, 2005, 2006*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Resumen de la Participación del GCBA en el Programa URBAL de la Comisión*

*Europea. Proyectos Comunes actualmente en ejecución que cuentan con la participación del GCBA.*

- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Resumen Proyectos FO-AR 2004-2005 (Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal)*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Síntesis de las Acciones desarrolladas por la Dirección General de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Enero 2006 / Enero 2007*
- DIRECCIÓN DE GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES DEL GCBA; *Situación FO-AR 2006 (Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal)*
- PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL GCBA: *El Pensamiento Estratégico de la Gestión de Gobierno –para Buenos Aires y el Área Metropolitana*
- *Programa General de Gobierno 2005-2007. Disponible en:*  
[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/proyecto\\_presupuesto2005/plan\\_accion\\_gobierno\\_05\\_07.pdf?menu\\_id=9384](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/proyecto_presupuesto2005/plan_accion_gobierno_05_07.pdf?menu_id=9384)

### **Artículos Especializados y Periodísticos**

- GALLO YAHN FILHO, A., VIGEVANI, T; "El papel de la Red de Mercociudades en la constitución del Foro consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR", "Diálogo", Revista de la Secretaria Ejecutiva de Mercociudades, nº 23, Noviembre de 2006. Págs. 10-14.
- REYMUNDEZ, Carolina "Iniciativa de paz: hermandad entre ciudades", Revista del Diario La Nación, 14 de marzo de 2004.  
[http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota\\_id=580269&aplicación\\_id=12](http://www.lanacion.com.ar/Archivo/Nota.asp?nota_id=580269&aplicación_id=12)
- Dossier Presentación del CIDEU "Red de Ciudades Iberoamericanas vinculadas por la Planificación Estratégica Urbana". Acceso al Documento en la Dirección de Relaciones Internacionales del GCBA.

### **Entrevistas y Conversaciones Informales**

- Embajador Roberto Laperche. Subsecretario de Relaciones Internacionales
- Lic. Nerio Pace, Mag. María Sol Mina. Funcionarios de la Dirección General de Relaciones Internacionales
- Lic. Néstor Lietti. Responsable principal de la Dirección de Relaciones con el Banco Mundial del GCBA.

- Omar Bojos. Funcionario Honorable Cámara Diputados de la Nación.
- Mag. Carlos A. Dasso. Funcionario Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

### **Legislación**

- *Constitución de la Nación Argentina*, sancionada por el Congreso General constituyente el 22 de agosto de 1994. Buenos Aires. Editorial Bregna. 1996.
- *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, sancionada el 1º de octubre de 1996. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>
- Decretos n° 1601/00 del 15/09/2000 y 1623/00 del 22/09/2000. Disponibles en [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/index.php](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php)
- Decreto n° 726/001. Publicado en el Boletín Oficial del 4 de junio de 2001.
- Decreto 350/006. Publicado en el Boletín Oficial el 10 de abril de 2006. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>
- Decreto n° 191/007 del GCBA. Publicado en el Boletín Oficial el 26 de enero de 2007. Disponible en <http://www.cedom.gov.ar>
- Ley n° 24.588. Publicado en el Boletín Oficial el 30 de noviembre de 1995. Disponible en: <http://www.cedom.gov.ar>
- Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, sancionada en agosto de 2004.

### **Páginas Web**

- Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) / <http://www.bancomundialinfo.org/>
- Banco Interamericano de Desarrollo: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Centro de Documentación de la Ciudad de Buenos Aires (CEDOM): [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)
- Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) [www.rosarioeduca.com.ar/cerir/](http://www.rosarioeduca.com.ar/cerir/)
- Consejo Argentino de Relaciones Internacionales: [www.cari1.org](http://www.cari1.org)
- Consejo Federal De Inversiones (CFI): [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)
- Dirección General de Promoción y Exportación de Bienes Culturales: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/promocion.php?menu\\_id=18723](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/promocion.php?menu_id=18723)
- Dirección General de Relaciones Internacionales del GCBA: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/presentacion.php?menu\\_id=178](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/internacionales/presentacion.php?menu_id=178)

- Dirección General de Industrias, Servicios y Comercio Exterior del GCBA:  
[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind\\_y\\_com/?menu\\_id=715](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/ind_y_com/?menu_id=715)
- Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación:  
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/endeudamiento/endeudamiento.htm>
- Fundación Exportar: [www.exportar.org.ar](http://www.exportar.org.ar)
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA): [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación: [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar)
- Honorable Senado de la Nación: [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)
- Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires: [www.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar)
- Ministerio de Economía de la Nación: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:  
[www.cancillería.gov.ar](http://www.cancilleria.gov.ar)
- Municipio de Barcelona, España: [www.bcn.es](http://www.bcn.es)
- Oficina de la CEPAL en Buenos Aires: <http://www.eclac.org/argentina/default.asp>
- Oficina de Cooperación Descentralizada del Gobierno de Chile:  
[www.cooperaciondescentralizada.gov.cl](http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl)
- Página Oficial de Mercociudades: [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Argentina:  
[www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar)
- Revista Electrónica de Estudios Internacionales: [www.reei.org](http://www.reei.org)