

Índice de participación internacional en los municipios intermedios de la Argentina. Un abordaje comparativo

Calvento, Mariana*
Di Meglio, Fernanda**

Resumen

El trabajo aporta una novedosa herramienta de medición para sistematizar el perfil internacional de los gobiernos locales, denominada Índice de Participación Internacional. Para ello, en primer lugar, se realiza un breve recorrido por los enfoques teóricos que abordan el accionar internacional de los actores subnacionales y se presentan los esquemas existentes para medir la internacionalización. En segundo lugar, se propone una herramienta alternativa que permite dar cuenta de las variaciones en la participación internacional de los gobiernos locales. En tercer lugar, se aplica el indicador a los gobiernos locales de tamaño intermedio ubicados en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) con el objetivo de conocer dichas experiencias y avanzar en la comparación de perfiles y trayectorias de internacionalización de los municipios de la región.

Palabras claves: Índice, Participación internacional, Gobiernos locales, Experiencias comparadas

Abstract

The work provides a novel measurement tool to systematize the international profile of local governments, called the International Participation Index. For this, firstly, a brief tour of the theoretical approaches that address the international actions of subnational actors is carried out and the existing schemes to measure internationalization are presented. Secondly, an alternative tool is proposed to account for variations in the international participation of local governments. Third, the indicator is applied to intermediate-sized local governments located in the Province of Buenos Aires (Argentina) with the aim of learning about these experiences and advancing in the comparison of profiles and internationalization trajectories of the municipalities in the region.

Keywords: Index, International participation, Local governments, Comparative experiences

TRABAJO RECIBIDO: 14/05/2023 TRABAJO ACEPTADO: 16/06/2023



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

*Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín-UNSAM- (Argentina). Magister en Desarrollo Local por la UNSAM, Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Adjunta de la UNICEN. E-mail: marianacalvento@yahoo.com.ar

**Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Magister en Internacionalización del Desarrollo Local por la Università di Bologna (UNIBO), Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: dimegliofernanda@gmail.com

1. Introducción¹

La participación internacional de los actores subnacionales² ya no resulta una novedad. Tanto a nivel internacional como nacional se han multiplicado los estudios tendientes a confirmar que las estrategias internacionales de estos actores se han convertido en una herramienta cada vez más presente en el abanico de políticas que desarrollan en y hacia su territorio. Así se constata que han desplegado diversas modalidades de participación internacional con el fin de establecer vínculos que le permitan acceder a un conjunto de recursos materiales (económico-comerciales, financieros, tecnológicos) e inmateriales (contactos, experiencias, buenas prácticas), que brinda el escenario internacional con la finalidad de que los mismos colaboren en la estrategia de desarrollo local definida.

Este accionar ha atravesado modificaciones en los últimos años producto de procesos claves como el establecimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030 (ONU, 2015) en la cual las ciudades alcanzaron el reconocimiento expreso de su papel como actores en el desarrollo sostenible (Ojeda Medina, 2020) o de la pandemia por COVID-19 que puso en debate el rol multiescalar del gobierno local. Sin embargo, es fundamental reconocer que la internacionalización de las ciudades no es un fenómeno homogéneo y, en cada caso, depende del nivel de impacto y de respuesta que pueda tenerse (Colacrai, 2013).

Asimismo, el estado del conocimiento en el área, donde confluyen las relaciones internacionales y otras disciplinas de las ciencias sociales, se encuentra caracterizado en los últimos años por una proliferación de estudios, nacionales y regionales (Ippolito, 2016; Cabrol, 2017; Carignani Sardoy, 2017; Gasser, 2017; Trebucq y Pizarro, 2017; Juste, 2018; Prado Figuereido, 2018; Felli, 2019; Lara Pacheco y Hernández, 2019; Marx, 2019; Carcedo, 2020; entre otros) que marcan la relevancia y trascendencia que ha logrado la temática y amplían el universo de casos, aunque se constata que sigue predominando el abordaje de estudios de caso único, resultando reducidos los esfuerzos comparativos.

En ese sentido, para contribuir en el desarrollo del conocimiento sobre el accionar internacional de este universo de actores, en el presente artículo se retoma la conceptualización de la política internacional subnacional (Maira, 2010; Calvento, 2015) que se adecúa al caso argentino. A partir de ella, se avanza sobre la medición del desempeño internacional proponiendo la aplicación del Índice de Participación Internacional (Calvento, 2019) que será utilizado para analizar un conjunto de gobiernos municipales, haciendo hincapié en los de tamaño intermedio³ ubicados en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

La elección de estos actores deriva de que la mayoría de los estudios se concentran en las grandes ciudades o metrópolis, constatando una limitante en la literatura respecto a la participación internacional de ciudades de menor tamaño. Se parte de considerar que más allá del criterio demográfico que los aglutina (Roccatagliata, 2001) los gobiernos municipales de tamaño intermedio poseen características diferenciales en términos de perfil político-institucional y económico-productivo: su variada masa de recursos humanos, técnicos y

¹El presente trabajo se desarrolla dentro del PICT-2019-01165, y de los proyectos de investigación (Cod. 03/D316, 03/D255 y 03/D279) que delinean una continuidad en el desarrollo de la temática desde el año 2010. Estas investigaciones se llevan a cabo en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI-UNICEN-CIC).

² Entendidos como las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales (Fronzaglia, 2005).

³ En este trabajo el tamaño de un municipio se evalúa en virtud de la cantidad de personas que contiene; se considera intermedio a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Velázquez, 2004). Sus distinciones fueron desarrolladas en profundidad en Calvento (2015).

económicos (Michellini y Davies, 2009), la influencia regional que los caracteriza, su entramado industrial significativo, su aporte a las exportaciones y el ser asiento de universidades nacionales de gestión pública (Harispe, Herrero y Araya, 2014) son elementos que, sin estar presentes de modo invariable en todos los casos, en su conjunto, tienen mayor presencia y le otorgan un rol protagónico cuya contemplación resulta esencial para caracterizar su inserción internacional.

Entonces, los casos a estudiar involucran a los municipios de tamaño intermedio del interior de la Provincia de Buenos Aires (región que si bien presenta un alto grado de heterogeneidad institucional, económica y demográfica, se diferencia claramente del conurbano⁴ bonaerense). El estudio se focaliza, a través de la metodología del estudio de caso, en 6 municipios de esta región que fueron seleccionados en base a insumos generados en investigaciones precedentes (PI-SPU-ME 03/D255, 03/D279 y 03/D316), para lo que se tuvo en cuenta su distribución geográfica, la diversidad territorial y la constatación de experiencias relativas a la participación internacional. Asimismo, estudios previos en la temática permiten afirmar que los municipios presentan experiencias de internacionalización, con mayor continuidad e institucionalización desde principios del siglo XXI a la actualidad (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Pontis, 2012; Calvento y Colombo, 2016), de ahí el período temporal que se abordará. Este recorte abarca todas las estrategias de las que se tenga registro, con el objetivo de establecer una aproximación integral de su política internacional subnacional.

Entonces, las preguntas que guían la investigación son: ¿Cómo es la participación internacional de los gobiernos locales de tamaño intermedio? ¿Qué estrategias utilizan? ¿Qué variaciones experimentan las experiencias que se desarrollan en la provincia de Buenos Aires? De allí que el objetivo del estudio apunte a generar información y analizar la política internacional subnacional que llevan a cabo los municipios de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su nivel de participación contrastando experiencias de diferentes municipios en términos del tipo de estrategias de inserción internacional desarrolladas.

Con el propósito de detectar la evolución de la política internacional subnacional de los municipios se recurre a la metodología comparativa del estudio de casos. Esta metodología, como modalidad de investigación, permite un examen detallado, completo e intensivo de una situación/sujeto/evento en su propio contexto y desde una perspectiva integral, a través de la experiencia e información aportada por los informantes y la interacción social del investigador con éstos (Yin, 1994; Kish, 1995; Forni, 2010).

En suma, el artículo aborda primero cuestiones conceptuales que enmarcan el análisis empírico que se propone llevar adelante para posteriormente indagar sobre la trayectoria y evolución del universo en análisis. En último lugar, se encuentran las conclusiones que condensan los principales hallazgos del estudio. En ese sentido, se visibiliza y reflexiona sobre la utilidad del índice para establecer dimensiones comparativas que facilitan el análisis estático y dinámico del accionar y trayectoria internacional subnacional de los municipios.

2. Una aproximación conceptual

Desde la disciplina de las Relaciones Internacionales se han generado numerosos conceptos para denominar la performance internacional de los gobiernos subnacionales, entre los cuales se destaca la relevancia y alcance extendido que ha tenido el término *paradiplomacia* (Duchacek,

⁴ Área territorial integrada por 24 partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que representa aproximadamente el 30% del total de la población del país, constituyendo su mayor concentración urbana (INDEC, 2022).

1986; Michelmann y Soldatos, 1990) estableciéndose como el de mayor uso y aceptación. Dicho concepto, se ha correspondido con los nuevos enfoques revisionistas que buscan comprender mejor los actores internacionales y ha colaborado en pensar las estrategias de internacionalización de gobiernos locales y regionales como una política pública transversal y, en este proceso, ha fortalecido los poderes de agencia de las unidades subnacionales del sistema internacional (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020). No obstante, el término ha sido empleado tanto para el accionar internacional de diferentes actores como de contextos, atendiendo limitadamente a las características o realidades socio-económicas y políticas de las regiones específicas estudiadas. Por lo tanto, aunque se reconoce el avance experimentado en la temática, se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y político-institucional de Argentina, donde particularmente el marco constitucional habilita la participación internacional subnacional pero, no obstante, subordinada a las prioridades y objetivos del Estado Nacional.

En investigaciones posteriores (Zubelzú, 2008; Calvento, 2012, 2016, 2020) se ha desarrollado un concepto alternativo como el de Política Internacional Subnacional (Maira, 2010) definida específicamente como la herramienta de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar su inserción internacional, permitiéndole aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio, dentro de los marcos que define la política exterior del Estado nacional. Como resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo específico (Calvento, 2012; 2020; Di Meglio, 2020; entre otros), se sostiene que dicho concepto se materializa y operacionaliza a través de tres dimensiones: unilateral, bilateral y multilateral. Las mismas sintetizan numerosas herramientas y contemplan al conjunto de estrategias de presencia directa e indirecta, principalmente de carácter formal, que desarrollan los actores subnacionales en el ámbito regional y global.

En ese sentido, las estrategias **unilaterales**, establecen como finalidad la promoción y posicionamiento en el exterior de los actores subnacionales. Este tipo de estrategia implica un mayor compromiso y sustentabilidad ya que, a diferencia de las otras, son herramientas que dependen exclusivamente de la definición e implementación del gobierno municipal. Dentro de las mismas se contemplan instrumentos locales que, por ejemplo, promueven particularmente el comercio exterior, así como políticas de posicionamiento estratégico y *marketing* de ciudades que impulsan el establecimiento de una imagen territorial, entre otras (Calvento, 2012; Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022).

Las estrategias **bilaterales**, por su parte, aglutinan a los acuerdos celebrados entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones u organismos internacionales. Estos compromisos “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (Batista *et al*, 2008, p. 59). La más reconocida de estas estrategias es el hermanamientos de ciudades, que comenzó a desarrollarse en la pos Segunda Guerra Mundial de la mano de la necesidad de generar lazos de unión en la población europea (Luna y Ballesteros, 2005) para luego extenderse a todas las regiones del mundo. Permite establecer vínculos y crear lazos de amistad y solidaridad entre ciudades (Rodríguez *et al*, 2018) de distintas zonas geográficas incentivadas por compartir objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, el origen inmigratorio, entre otras, esperando mutuos beneficios (Añorve Añorve, Díaz Pérez y Muñoz Ramírez, 2022). Asimismo, se genera otro tipo de acuerdos, como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral (Calvento y Mutti, 2020).

Por último, se encuentran las estrategias **multilaterales** que se presentan bajo el formato de redes. Las mismas se establecen a partir de relaciones horizontales, conformadas entre entidades similares sin jerarquía, y cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que las estrategias bilaterales (Zapata Garesché, 2007); permiten su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de

imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo para el desarrollo interno (Borja y Castells, 1997). Además, “(...) pueden llegar a generar vínculos de confianza, entre ciudades cuyos países, a nivel gubernamental, mantienen relaciones tensas, o de confrontación, lo que les confiere un potencial interesante para tender puentes en la resolución de conflictos y controversias” (Fernández de Losada y Zapata, 2022, p.2).

Dentro del ecosistema internacional de redes de ciudades (Fernández de Losada, 2019), se distinguen las regionales de las globales en base al origen de sus integrantes y a sus objetivos. En general, las redes regionales están constituidas por actores subnacionales de una misma región y su finalidad es impactar sobre los procesos que se desarrollan en la misma, mientras que las globales poseen integrantes de diferentes regiones del mundo y sus objetivos tienen dicho alcance. Dentro de las primeras se encuentran, por ejemplo, la Red de Mercociudades, la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); en tanto que, en las globales, se incluyen a la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), entre otras.

Por lo expuesto, estas dimensiones contienen herramientas que permiten demostrar el entramado de vinculaciones que pueden establecer los gobiernos subnacionales, plasmando la integralidad de la política internacional subnacional.

Ahora bien, la variedad de actividades internacionales que producen los actores subnacionales ha llevado a la necesidad de establecer índices y tipologías (García Segura, 1996; Philippart, 1997; Fronzaglia, 2005; Schiavon, 2010; Lara Pacheco, 2014; Gasser, 2017; Ippolito, 2019, entre otros) que permitan sintetizar el nivel de participación de estos actores y expresar la complejidad de su accionar. Entre los esfuerzos que sistematizan el perfil internacional se encuentran, por ejemplo, el llevado adelante por Philippart (1997) quien estableció las categorías mínima, menor, mayor, y máxima paradiplomacia; considerando en la mínima a la cooperación transfronteriza, mientras que en el otro extremo, la diplomacia máxima, refería a un fuerte regionalismo y nacionalismo, teniendo por objeto reforzar los beneficios regionales. Otra propuesta de medición del nivel de internacionalización es la de Gasser (2017), retomando dos dimensiones: el grado de institucionalización y el grado de desarrollo de las relaciones internacionales. En la primera incluye variables tales como posicionamiento, actores, legalidad, planeamiento, presupuesto y democratización; mientras que en la segunda, se contemplan las relaciones bilaterales, las multilaterales, el reconocimiento internacional y la promoción internacional. Su análisis principalmente descriptivo lo realiza a través de un conjunto de indicadores determinando en cada uno de ellos niveles alto, medio y bajo, aplicándolo sobre ciudades de diferentes dimensiones poblacionales y socioeconómicas de la provincia de Santa Fe, Argentina. Asimismo, Ippolito (2019) propone el Índice de actividad paradiplomática que incorpora tres dimensiones: acciones de cooperación internacional, de promoción y proyección y protocolar generando seis categorías de nivel de participación: muy alto, alto, medio-alto, medio-bajo, bajo y muy bajo.

Asimismo, en la tipología diseñada para el caso mexicano, Schiavon (2010) observa cuatro niveles de relaciones externas (bajo, medio, alto y muy alto) en base a tres rubros: estructura gubernamental, actividad económica y actividad política. Posteriormente contrapone estos niveles de participación con diferentes variables explicativas: nivel de ingreso, gobierno yuxtapuesto, situación geográfica fronteriza y visibilidad coyuntural en el exterior. Por su parte, Lara Pacheco (2014) en un análisis sobre grandes metrópolis (México, Singapur y Bilbao), desarrolla la elaboración de una tipología que complejiza el análisis, en la cual estipula los mecanismos y las acciones específicas que las ciudades realizan para proyectarse internacionalmente entre los que señala: las actividades paradiplomáticas, la pertenencia a asociaciones y redes de ciudades, la cooperación internacional descentralizada, la

mercadotecnia de ciudades, las redes globales de ciudades y las ciudades modelo. Además establece las distintas percepciones de las ciudades en el medio internacional: a) proyección exterior, que muestra endo-imagen o cómo se ve la ciudad frente a los demás actores internacionales; b) presencia internacional, que aborda cómo quisiera verse la ciudad frente a los demás actores internacionales; y c) reconocimiento internacional, que es la exo-imagen o cómo identifican a la ciudad otros actores internacionales. Las categorías de estas percepciones van de baja a muy alta e incorpora el nivel de proyección de las ciudades: exterior, internacional y global.

Del análisis de las propuestas esbozadas se reconoce la relevancia en la generación de índices y sus consecuentes tipologías para describir perfiles y grados de involucramiento internacional que realizan los actores subnacionales. Sin embargo, estas tipologías fueron obtenidas, principalmente, en base a la experiencia de la participación internacional de entidades subnacionales de gran tamaño, ya sean provincias, entidades federativas o estados. En ese sentido, incluyen en sus dimensiones elementos de base, como la existencia de una estructura gubernamental a cargo de la gestión internacional, que puede generalizarse para las grandes ciudades, provincias o estados federales pero no así para las ciudades intermedias. Asimismo, un aspecto poco examinado en las herramientas descriptivas es el análisis de la trayectoria en el desempeño internacional, que permita estudiar y comparar entre actores así como evaluar la actuación individual a través de diferentes periodos históricos. Por tanto, resulta imperioso pensar en tipologías que se vinculen con mayor rigor a las realidades de los actores subnacionales en estudio, los municipios de tamaño intermedio.

3. El índice de participación internacional subnacional

Para la presente propuesta, se retoma la noción de política internacional subnacional (Calvento, 2015) así como sus tres dimensiones, **unilateral**, **bilateral** y **multilateral** que plasman la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional, contextualizada en las ciudades intermedias de la Argentina. De esta manera, se reconocen diferentes elementos, dimensiones, sub-dimensiones, que permiten la constitución de un índice general que contempla la totalidad de los indicadores (Lazarsfeld, 1973) como se representa en el Esquema 1.

Esquema 1: *Conceptos, dimensiones e indicadores para el Índice de Participación Internacional*



Fuente: Elaboración propia

Por medio del análisis factorial (Cortés y Rubalcava, 1991) se genera el denominado Índice de Participación Internacional. A través de esta técnica estadística, se diferencian los factores que lo componen y se considera que su consecución, en base a estudios previos (Calvento, 2012; 2015), es progresiva: en el primer factor, se reúnen los indicadores dentro de la dimensión unilateral; en el segundo factor, se retoman los indicadores de la dimensión bilateral; y en el tercer factor, se contienen los indicadores que integran la dimensión multilateral. En principio, se normalizan estos indicadores, donde su valor se considera a través de la existencia o no de este tipo de estrategias en los gobiernos municipales en estudio. Este índice no es ponderado, es decir, se establece que cada factor tiene un mismo peso sobre el índice final, por considerar que los tres son relevantes, ya que el fin del mismo es verificar la existencia de estas estrategias y no su intensidad o valorizar de manera diferente a las dimensiones, por juzgar que todas son necesarias para una inserción internacional efectiva y diversificada (Calvento y Carcedo, 2016). Por tanto, este índice establece comparativamente las variaciones de los gobiernos municipales e implica la construcción de una tipología que refleja categorías incrementales establecidas en relación a la internacionalización de los municipios intermedios:

- Gobierno Municipal de internacionalización baja: accionar limitado/acotado, registrándose o no la existencia de estrategias de participación internacional de una sola dimensión, sin establecer una dirección a este accionar registrándose experiencias sólo de manera temporal.
- Gobierno Municipal de internacionalización intermedia: presenta un perfil sectorizado concentrándose en dos dimensiones en general: en general, las unilaterales y bilaterales están presentes en la mayoría de los procesos.
- Gobierno Municipal de internacionalización alta: existencia de estrategias en todas las dimensiones (unilateral, bilateral, multilateral) que define un perfil internacional integral, incluyendo la utilización de todas las herramientas de la política internacional subnacional.

En el siguiente apartado, se aplicará el índice de participación internacional a los gobiernos locales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)⁵, lo cual permitirá constatar la variación y la diversificación en la participación internacional de estos actores subnacionales como así también identificar las distintas experiencias y comparar las trayectorias internacionales de los municipios estudiados⁶.

3.1 Resultados

3.1.1. Los municipios de tamaño intermedio de la Argentina: caracterización general

De los más de 2.165 municipios de Argentina, se considera que aproximadamente 144 pertenecen a la categoría de intermedios. Estas ciudades suelen ser áreas importantes para su región geográfica cercana, ejerciendo influencia y un flujo considerable de relaciones de diferente índole. Así lo entienden cuando los autores expresan que “las ciudades intermedias

⁵ En este trabajo se realiza una reconceptualización y actualización del índice presentado en una versión preliminar en Calvento M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 27 (54).

⁶ Las fuentes de información provinieron de diferentes bases de datos y de organismos vinculados al tema como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina, así como organismos internacionales, nacionales y provinciales afines: Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, actual Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, entre otros. Asimismo, en el marco de los proyectos PICT-2013-0448 y PICT-2019-01165 se llevó adelante el trabajo de campo que involucró la realización de entrevistas a referentes claves de los municipios, que fueron complementados con los sitios web oficiales de los municipios, medios de comunicación, declaraciones oficiales, entre otros.

articulan el territorio y funcionan como centros de referencia para un territorio más o menos inmediato. Son centros servidores de bienes y servicios especializados para la población del mismo municipio y de otros municipios ya sean asentamientos urbanos y rurales cercanos” (Colacrai *et al*, 2015, p. 146).

De este universo de municipios, pueden señalarse las siguientes características:

- Los municipios intermedios de la Argentina, en conjunto, contienen más de 16.000.000 de habitantes, cifra que representa cerca del 40% de la población del país (INDEC, 2022).
- La distribución de los municipios intermedios en el país es heterogénea, ya que la mayoría de las provincias (16) cuenta sólo entre 1 y 5 ciudades intermedias, de las cuales una importante cantidad son las ciudades capitales, que en determinados casos se convierte en el único registro de municipio intermedio en la provincia (Catamarca, La Rioja, Neuquén).
- La mayoría de los municipios intermedios se encuentran concentrados en cuatro provincias: Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires, que registran más de 5 localidades de tamaño intermedio.
- Dentro de la heterogénea distribución es paradigmático el caso de la provincia de Buenos Aires, que frente a provincias que sólo cuentan con 1 municipio intermedio, la misma contiene a 41 municipios de tamaño intermedio, o sea el 30% del total de municipios intermedios en el país.

De los 144 municipios de tamaño intermedio con que cuenta Argentina, son 60 los que presentan algún tipo de estrategia de vinculación internacional. De este nuevo universo, de gobiernos municipales de tamaño intermedio que cuentan con algún grado de internacionalización se extraen diversos señalamientos:

- Un alto porcentaje de municipios intermedios posee algún tipo de vinculación internacional. Sólo en un número menor de casos los municipios intermedios no poseen registros de estrategias de gestión internacional (en las provincias de Formosa, Santa Cruz, La Pampa y Tucumán).
- En los municipios intermedios de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires la existencia de municipios internacionalizados excede al caso de las ciudades capitales, y en su interior puede registrarse cierta variedad, oscilando entre 3 y 5 municipios intermedios los que cuentan con estrategias de gestión internacional.
- En el caso de la provincia de Buenos Aires, se mantiene la coincidencia entre una alta cantidad de municipios intermedios y un importante número que presenta cierta internacionalización.

De esta manera, reconociendo la importancia de los municipios intermedios por un lado y la participación activa de los municipios de la Provincia de Buenos Aires por otro, se avanza sobre la necesidad de generar información sobre la inserción internacional de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires⁷.

3.1.2. Tendencias generales de la participación internacional de los municipios de tamaño intermedio del interior de la Provincia de Buenos Aires

En base al análisis realizado, el 95,65% de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires ha establecido algún tipo de estrategias de inserción internacional.

⁷ Bahía Blanca, Junín, Necochea, Olavarría, Pergamino, Tandil, Campana, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Ensenada, Escobar, General Rodríguez, La Costa, Mercedes, Presidente Perón, San Nicolás, San Pedro, Tres Arroyos, Azul, Berisso, Chivilcoy, Luján, Pilar, Zárate.

En lo que refiere a las estrategias desplegadas, las relaciones bilaterales representan un 82,60% de las mismas, mientras que las relaciones multilaterales constituyen un 52,17%, ambos porcentajes sobre el total de municipios analizados. En cuanto a las herramientas unilaterales, el 60,86% del total de municipios ha desempeñado actividades de dicha índole.

De las estrategias bilaterales, se destaca fundamentalmente la preeminencia de hermanamientos con ciudades de Europa y América Latina. En el caso de Europa, predominan los vínculos con ciudades de Italia y España y en América Latina sobre todo con ciudades de Uruguay, Chile, Brasil y Perú, en ese orden de importancia.

En relación a las estrategias multilaterales prima la participación en redes regionales, en particular en la Red de Mercociudades y FLACMA con una menor propensión a la participación en otro tipo de redes de ciudades más globales. En cuanto a las herramientas de posicionamiento internacional, es preciso mencionar que el 34,7% municipios han llevado a cabo políticas de comercio exterior, mientras que la estrategia de *marketing* de ciudades continúa siendo, hoy en día, incipiente, estando sólo presente en el 21,7% de los casos.

Por otro lado, de los municipios estudiados, el 26,08% poseen una internacionalización alta, entre ellos se encuentran los municipios de: Tandil, Bahía Blanca, Junín, Necochea, Olavarría y Pergamino. En este sentido, es importante destacar que el 66,6% de los municipios presentes en esta categoría poseen dentro de sus organigramas algún tipo de oficina o secretaría dedicada a la vinculación internacional, no así en los casos de menor internacionalización.

En los casos de los municipios con internacionalización intermedia se identificó un porcentaje similar al anterior, el 26,08% del total presenta internacionalización en esta categoría. En particular, corresponde a los casos de Azul, Berisso, Chivilcoy, Luján, Pilar y Zárate. Estos gobiernos municipales muestran como particularidad que las políticas de participación internacional que utilizan se aglutinan en dos dimensiones: en general, las unilaterales y bilaterales.

Por último, se constató que el 47,82% de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires desarrollan una limitada participación internacional, registrándose o no la existencia de estrategias de participación internacional de una sola dimensión. En particular, son los casos de Campana, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Ensenada, Escobar, General Rodríguez, La Costa, Mercedes, Presidente Perón, San Nicolás, San Pedro y Tres Arroyos.

Para un análisis exhaustivo del desempeño internacional, este trabajo se centrará en la categoría alta por considerar que permite apreciar los alcances y diversidad del accionar subnacional de los municipios intermedios de la Provincia de Buenos Aires.

3.1.2.1. El caso de los municipios de internacionalización alta

Los municipios de internacionalización alta han desarrollado una política subnacional integral que incluye la implementación de estrategias unilaterales, bilaterales y multilaterales. Si bien existen diferencias en cuanto a los ámbitos de actuación y los objetivos propuestos de la política subnacional en cada caso, se puede visualizar como elemento común la existencia de secretarías o áreas institucionales encargadas de llevar adelante los lineamientos de la política internacional de cada municipio y consecuentemente las estrategias de inserción internacional. En algunos casos, los espacios institucionales están ubicados bajo la órbita directa de sus intendentes y en otros casos están incluidas dentro de las Secretarías de Gobierno o Secretarías de Desarrollo Local y Producción. Asimismo, existen algunas experiencias en donde se ha avanzado institucionalmente hacia la creación de Secretarías exclusivamente para el desarrollo de la gestión internacional.

En este sentido, se destaca el caso del Municipio de Pergamino por ser uno de los municipios con mayor trayectoria institucional en este campo. Desde fines de la década de los '90 el Municipio decidió crear dos espacios institucionales complementarios para el desarrollo de la política internacional: la Dirección de Cooperación Internacional (DCI) y la Dirección de Comercio Exterior (DCE). La primera, desde el ámbito interinstitucional actuando de nexo entre las diferentes dependencias locales y los gobiernos, organismos, redes, organizaciones, etc. del ámbito internacional. La segunda, encargada de la promoción del comercio exterior acompañando al empresariado local y otorgándoles la información y asesoramiento necesario para la búsqueda y aprovechamiento de las diferentes oportunidades comerciales.

Otro de los municipios de mayor arquitectura institucional lo constituye el caso de Tandil que a partir del año 2004 crea una Oficina de Vinculación Internacional (OVI) dependiente de la Jefatura de Gabinete del Municipio con el objetivo de canalizar la proyección internacional de la localidad. En ese momento, la Oficina contaba con cuatro programas de trabajo: 1) "Redes de ciudades", 2) "Cooperación internacional", 3) "Programa de Becas"; y 4) "Programa de Comercio Exterior". Pero más recientemente, en el año 2020 la Oficina se jerarquiza y se crea una Secretaría de Desarrollo Productivo y Relaciones Internacionales que fusiona ambos ámbitos de actuación.

Por otro lado, se encuentra el Municipio de Junín que en una primera etapa la gestión internacional se desarrolló dentro de la Dirección de Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Producción y del Poder Ejecutivo Municipal. Sin embargo, a partir del año 2005 se crea una oficina específica encargada de la cooperación internacional denominada "Dirección General de Relaciones Internacionales", que enmarcó institucionalmente las distintas actividades de participación internacional.

En esta misma línea, el Municipio de Bahía Blanca a partir del año 2008 crea un área encargada de la cooperación internacional denominada "Agencia de Relaciones Internacionales" que formalizó institucionalmente el accionar internacional que el Municipio venía desarrollando. La Agencia en una primera instancia dependió de la Intendencia y luego pasó a funcionar bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno. Su función era centralizar la información y estrategias de proyección internacional de la ciudad estableciendo mecanismos de articulación y coordinación con otras áreas (Di Meglio y Nicolao, 2016). Sin embargo, a partir del año 2011, el Municipio realizó cambios políticos que modificaron su estructura institucional y la forma de concebir la gestión internacional subnacional. Un hecho significativo fue que se disuelve la Agencia de Relaciones Internacionales, y los temas que aglutinaba esta área pasaron a ser incumbencia de la Dirección de Protocolo y Ceremonial del Municipio, dependiente de la Secretaría Privada de la Intendencia.

Por último, se encuentran los casos del Municipio de Olavarría y Necochea que formalizan institucionalmente sus actividades de gestión internacional recién en los últimos años. Olavarría posee una "Agencia de Comercio Exterior" creada en el año 2016 dependiente de la Secretaría de Gobierno y el Municipio de Necochea viene desarrollando una política internacional activa sobre todo desde la creación en el año 2017 de un "Área Municipal de Relaciones Internacionales" cuyo objetivo fue posicionar a Necochea en distintos lugares del mundo.

Desde el aspecto institucional analizado, se pueden identificar distintos perfiles y objetivos respecto a la política subnacional desplegada por los municipios de internacionalización alta, por ejemplo en el caso de Olavarría y Pergamino se observa una tendencia más centrada en favorecer el comercio exterior de la ciudad, y en el caso de Junín, Necochea, Bahía Blanca y Tandil se visualiza una tendencia más general que incluye objetivos de internacionalización más amplios.

3.1.2.1.1. Estrategias Unilaterales

Respecto a las estrategias unilaterales, los municipios estudiados desplegaron diversas actividades en este campo vinculadas a promover el comercio exterior a través de ferias y rondas de negocios, y el desarrollo de programas de capacitación y asesoramiento para las empresas en materia de comercio exterior. En relación a las políticas de impulso del comercio exterior, Bahía Blanca se destaca por la realización de la Ronda de Negocios Internacional de Alimentos (FISA) y el desarrollo de la Misión institucional y comercial a Concepción y Talcahuano en 2010, contando con el apoyo institucional de la Fundación ExportAr. En este sentido, es importante destacar que la ciudad de Bahía Blanca estableció su propio régimen de promoción de las exportaciones que data de la década del '90, brindando facilidades a las empresas locales.

El Municipio de Tandil por su parte, también posee un programa integral de promoción de exportaciones e importaciones que se caracteriza por la utilización de tres tipos de herramientas: capacitación e información a las empresas, de manera individual o en acuerdo con agencias provinciales y nacionales (Cancillería, SEPYME, entre otras); régimen propio de promoción de las exportaciones que otorga asistencias para participación en ferias, exposiciones, misiones comerciales (Ordenanzas N° 5166 y N° 771631); y apoyo institucional directo o indirecto de la Fundación ExportAr, contando con una oficina local compartiendo espacio con el gobierno municipal (Oficina de Vinculación Internacional en Tandil). Asimismo, durante el año 2020, uno de los hechos más destacados fue la creación de la Agencia de Cooperación e Inversiones, una entidad público-privada impulsada de manera conjunta, por el municipio y la UNICEN, en el marco del Acuerdo del Bicentenario⁸, con la finalidad de contribuir a la expansión e internacionalización de la economía regional y local y fortalecer las inversiones productivas en el territorio, promoviendo el espíritu empresarial, la innovación y la competitividad (Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022).

En esta misma línea, en el Municipio de Junín las políticas locales de comercio exterior han tenido una presencia significativa dentro de su política subnacional, que se tradujo en la participación en diversas ferias y misiones comerciales en el ámbito regional. En relación a ello, la política de intermediación consistió en comprar espacios en ferias internacionales que el municipio entregaba a las empresas interesadas en exportar, en articulación con la Agencia de Desarrollo (creada en el año 2001) y el Centro de Promoción de Exportaciones (CEPREX) de la ciudad. Esto permitió la participación en Ferias como Expocruz de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, SIAL (Mercosur, 2011).

Por su lado, el Municipio de Pergamino a través de la Dirección de Comercio Exterior ha llevado adelante distintas herramientas para promover el comercio exterior sobre todo para acompañar a las PyMES. Entre ellas, se destaca el apoyo en asistencia a ferias y misiones comerciales en el país de destino y misiones comerciales inversas, el asesoramiento individual del empresario en actividades puntuales de importación y exportación como así también la capacitación de los empresarios locales, tanto los que ya se encuentran en proceso exportador como de aquellos interesados en iniciarse. Además, Pergamino cuenta con un régimen de promoción de exportaciones propio, materia regulada vía ordenanzas N° 2829/91 y 5934/04: la primera establece beneficios de desgravaciones a empresas exportadoras locales que se radiquen en Pergamino, y la segunda otorga beneficios para la asistencia a eventos internacionales, misiones comerciales, rondas de negocios, etc. (Calvento, 2012). En esta misma línea, en el año 2021 se crea por iniciativa de la Dirección de Comercio Exterior una página web (www.pergamino.ar/comex/) que busca concentrar y promover la oferta exportable de

⁸ El Acuerdo del Bicentenario (ABC) fue suscripto en el año 2018 a partir de una alianza estratégica entre el Municipio, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, las fuerzas políticas con presencia legislativa en el Concejo Deliberante y un amplio conjunto de instituciones que representan a los distintos sectores de la ciudad.

Pergamino, brindar estadísticas locales e información de mercado actualizada, y consecuentemente, fortalecer el proceso de internacionalización de las empresas, particularmente las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) (Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022). En este sentido, Pergamino constituye uno de los pocos municipios intermedios en contar con estadísticas de comercio exterior.

Por último, se encuentran las experiencias de Necochea y Olavarría centradas particularmente en la capacitación y asesoramiento, especialmente a las PyMEs residentes. Entre ellas, sobresalen las jornadas de capacitación sobre comercio exterior organizadas por la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires (GLOBA) en conjunto con el Municipio de Necochea y la SubSede Quequén de la Universidad Nacional del Centro (UNICEN), en el año 2018. Como así también, se destaca la realización del Primer Foro Comunal de Comercio Exterior orientado a las pequeñas y medianas empresas, organizaciones y asociaciones, tanto de interés público como privado, que trabajan con una clara preocupación e interés de fomentar e incentivar las exportaciones con alto potencial de desarrollo. Más recientemente, se observa una participación activa en diversas ferias internacionales vinculadas principalmente al Turismo, por ejemplo, en la 26ª edición de la Feria Internacional de Turismo de América Latina (FIT), que se desarrolló a fines del año 2022 en la Sociedad Rural de Buenos Aires.

En Olavarría, la Agencia de Comercio Exterior es la que brinda capacitaciones y seminarios, asistencia técnica e inteligencia comercial a las empresas y emprendedores locales en pos de la competitividad en el mercado externo. Sin embargo, las políticas de comercio exterior cuentan con un antecedente anterior que es el Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Local Olavarría (ADELO), que desde el año 2007 viene brindando apoyo, asistencia y asesoramiento a empresas locales en el ámbito internacional.

Dentro de las estrategias unilaterales, se observa también que los municipios han desarrollado políticas de marketing territorial vinculadas a la generación de una marca para la promoción y posicionamiento de la ciudad. En este último punto, algunos municipios poseen marcas consolidadas, otros se encuentran en proceso de creación, y en algunos casos se observan ciertas dificultades para instalarlas. En este sentido, Tandil y Pergamino son los municipios que han desarrollado políticas más activas en este aspecto. En este marco, el Municipio de Tandil presenta dos experiencias para su impulso: una iniciativa que se remonta al año 2003 a través de la creación e implementación de una estrategia de Marca-Ciudad, que buscó ser integral y reflejar la variada oferta de servicios y de producción, el desarrollo cultural, educativo y deportivo, que presenta el Municipio, y una experiencia reciente, que se desarrolló entre los años 2021-2022 en el marco del Acuerdo del Bicentenario. La última iniciativa forma parte de las propuestas gestadas en este ámbito y surge de la demanda de los actores que participan del acuerdo que se propusieron trabajar en una “Marca Tandil” que represente a los productos, servicios y atractivos que tiene la ciudad y la calidad de los mismos. En ese sentido, en dicho periodo se avanzó en la realización de estudios de percepción de la imagen interna y externa⁹ de la ciudad con el objetivo de generar insumos para su construcción.

Por su parte, la ciudad de Pergamino desarrolló una Marca-Ciudad que se expresa en la utilización de un logotipo cuyo marketing está vinculado al turismo tecnológico agropecuario (orientado a la atracción de profesionales vinculados al trabajo rural), y a los eventos religiosos (Saidman, 2014). Por último, los municipios de Olavarría y Bahía Blanca también cuentan con una Marca-Ciudad pero no hubo política de difusión exitosa, por lo que la marca no ha logrado instalarse en ninguno de los dos casos.

⁹ Los estudios incluyeron: a) encuestas de opinión a referentes territoriales y/o sectoriales, b) encuesta ciudadana, y, c) análisis de noticias de medios de comunicación de alcance provincial y nacional.

3.1.2.1.2. Estrategias bilaterales

Dentro de las estrategias bilaterales, se incluyen los acuerdos de ciudades como los hermanamientos y los acuerdos con agencias y otros organismos internacionales de interés para los municipios. En este punto se puede observar que algunos municipios del universo de internacionalización alta poseen una trayectoria histórica importante en la concreción de hermanamientos con ciudades del mundo, aquí se destaca sobre todo los casos de Bahía Blanca (10), Pergamino (7) y Tandil (4) en cuanto a la cantidad de hermanamientos firmados.

El Municipio de Bahía Blanca estableció diferentes hermanamientos contando con una gran experiencia al respecto, siendo uno de los municipios pioneros en desarrollarlos, y permitiendo un intercambio económico, estudiantil, deportivo y cultural, junto con la cooperación para infraestructura local. Uno de los primeros hermanamientos de Bahía Blanca es con la ciudad de Jacksonville, Estados Unidos en el año 1967 y se puede observar una diversificación en cuanto a las regiones geográficas de los hermanamientos que fueron consolidando hasta la actualidad. Por otra parte, cabe señalar el acuerdo de cooperación firmado entre el Puerto Marítimo de Nantes Saint-Nazaire y el Consorcio de Gestión del Puerto local en el año 2010, el cual busca promover el intercambio cultural y comercial con la ciudad francesa contribuyendo a la evolución de las relaciones comerciales entre MERCOSUR y la Unión Europea. A su vez, ese proceso no concluyó con estos logros, ya que Christchurch (Nueva Zelanda), Santos (Brasil), Saint Nazaire (Francia) han sido declaradas ciudades amigas, encontrándose las dos últimas en tentativas de hermanamiento, junto con Maldonado (Uruguay) (Gobierno de Bahía Blanca, 2018).

Por su lado, Pergamino también posee una gran trayectoria en la firma de acuerdos con ciudades, destacándose los hermanamientos que la ciudad ha establecido también desde mediados de la década de los '90, en su mayor parte, con ciudades de América Latina. Entre ellos se encuentran: el Municipio de Rancagua, Chile (1996), el Municipio de Florianópolis, Brasil (1996), el Municipio de Páez, Venezuela (2006), el Municipio de Young, Estado de Rio Negro-Uruguay (2009); el Municipio de Chapecó, Brasil (2013) y el Municipio de Bella Vista, Perú (2010). Como así también se encuentran acuerdos de colaboración entre la ciudad y otras regiones con las que se mantiene algún vínculo, con el objetivo de desarrollar iniciativas específicas de asistencia técnica. Entre ellas, la Declaración de amistad con la Embajada del Líbano (2003), el Convenio de Cooperación Transnacional con la Municipalidad de Colonia, Uruguay (2007), el Convenio con la Asociación Mantovianos en el Mundo (2006) y el Acuerdo de Establecimiento de Relación de Amistad con Chaohu, China (2007). En el marco de este último acuerdo, en el año 2017, una delegación de Chaohu visitó Pergamino con la finalidad de explorar posibilidades de intercambio en las áreas de Turismo, Tecnología Agrícola y Tecnología Biológica Ganadera.

Por su parte, el Municipio de Tandil estableció diferentes hermanamientos con ciudades del mundo, sobre todo con ciudades de América Latina (Brasil y Uruguay) y Europa (Italia), además de establecer acuerdos con organismos internacionales. En estos últimos, se destaca el Convenio con la Universidad de Toulouse (Francia, 2012), el acuerdo con la asociación "Foreign Agricultural Trainees to Denmark" (Dinamarca, 2009) y la Fundación Centro de Estudios Andaluces (España, 2008).

Por último, se encuentran los casos de Junín, Necochea y Olavarría, que aunque en menor medida pero no menos importante presentan hermanamientos con ciudades del mundo. Las relaciones bilaterales de la ciudad de Junín se concentran, en los convenios desarrollados principalmente en la última década con el objetivo estratégico de lograr y afianzar el acercamiento con ciudades de Chile. Así se registran diferentes convenios bilaterales con los municipios de Hijuelas, San Javier, San Clemente y con la Región del Maule. Junín también se destaca por la firma de acuerdos con organismos internacionales como la Agencia Bidasoa -

Activa del País Vasco (2005); la Corporación de Desarrollo e Inversiones del Maule de Chile (2004); y la Secretaría de Promoción Económica del Estado de Jalisco (México).

Al igual que Junín, las estrategias bilaterales de Necochea comenzaron también en la última década. A partir del año 2017 dicho municipio comenzó a trabajar con la solicitud de hermanamientos sobre todo con la población de inmigrantes presentes en la ciudad, entre ellas las comunidades italianas, españolas, danesas y vascas. Finalmente, se destaca la concreción de un hermanamiento con la ciudad de Tánger en el año 2018, siendo el primer hermanamiento que Argentina tiene con Marruecos, convirtiéndose en una puerta de entrada de nuestro país hacia Sudáfrica.

Por último, el Municipio de Olavarría cuenta también con un hermanamiento con la ciudad de Leiria de Portugal firmado el 25 de Noviembre de 1991. Producto de ese hermanamiento, en el año 2014 Olavarría recibió a distintos referentes de dicha ciudad en el marco del 16° Encuentro de Comunidades Portuguesas en la Argentina, del cual fue anfitriona. Uno de los objetivos de la llegada de empresarios portugueses fue dinamizar las relaciones entre Olavarría y Leiria, y avanzar en los intercambios, no solamente entre los dos Municipios, sino también fortalecer las relaciones empresariales, de cultura, de deportes; e intentar que permitan tener más conocimientos.

3.1.2.1.3 Estrategias Multilaterales

Dentro de las estrategias multilaterales, todos los municipios de internacionalización alta participan de la Red Mercociudades y en particular los Municipios de Junín, Bahía Blanca, Pergamino y Tandil además participan de otras redes mundiales y regionales.

Por ejemplo, Junín se presenta como un caso relevante ya que es el municipio que cuenta con presencia en la mayoría de las redes internacionales de carácter regional, tal es el caso de Mercociudades en la cual participa desde el año 2004, en las Unidades Temáticas de Turismo, Juventud, Seguridad, Cooperación Internacional, Desarrollo Social, Desarrollo Económico Local, Planeamiento Estratégico y Cultura; así como también en el programa INNOVA que es un espacio de aprendizaje entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de iniciativas de carácter regional; y en FLACMA de la cual es socio directo y ha participado, tanto de las reuniones estatutarias, como de expositor de los Congresos de la organización. En relación a las redes de carácter global, el Municipio participa también en CGLU, a la cual se adhirió en el año 2007 como socio directo, y es integrante del Buró Ejecutivo de la Red.

Por su lado, el gobierno de Pergamino participa de diversas redes de ciudades mundiales y regionales que buscan promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas en torno a diferentes temáticas consideradas de relevancia. La pertenencia y participación en las mismas es otro de los ejes centrales del proceso de internacionalización de la ciudad. Actualmente, y desde el año 2001, Pergamino es miembro de la Red de Mercociudades en la que la ciudad ha desempeñado diversas funciones, por ejemplo en el año 2005 coordinó la Unidad Temática de Seguridad Ciudadana y subcoordinó la Unidad de Género y Municipio y la Comisión de Fomento de Negocios, participando activamente del resto de las instancias temáticas. Asimismo, se destaca el ingreso a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) a partir del año 2012. Dentro de esta red, durante el año 2015 Pergamino coordinó el eje temático de Educación Ambiental para el Desarrollo Sostenible, y ha gestado diversas actividades en tanto “Ciudad Educadora” como la creación de una Mesa Local de la que participaron más de 20 instituciones de la ciudad y la recepción de una muestra itinerante a la que asistieron más de 16 ciudades de la región. La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), es otra de las redes cuyo ingreso se produjo en el 2011 y recientemente se ha adherido al

Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Asimismo, también fue muy activa su participación en el Programa URB-AL (Programa de cooperación descentralizada entre autoridades subnacionales europeas y latinoamericanas de la Comisión Europea) que estuvo vigente hasta 2013 (Calvento 2012; CFI, 2017; Municipio de Pergamino, 2019).

Tandil también integra diferentes redes mundiales y regionales, sin embargo la Red de Mercociudades es el ámbito regional de mayor participación. Se incorporó a la misma en el año 2004 y participó en seis unidades temáticas: Cooperación Internacional, Desarrollo Económico Local, Turismo, Juventud, Ciencia y Tecnología y Cultura. Se observa un aumento de su accionar como sede de encuentros de la Red, en los años subsiguientes y un actuar relevante a través de ocupar la coordinación y subcoordinación de las Unidades Temáticas citadas y en la de Seguridad Ciudadana. Posteriormente, en el año 2005, el Municipio organizó una reunión de la Sección Nacional del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y del Consejo de Mercociudades, lo que reforzó el posicionamiento. Conjuntamente, ha integrado el Consejo, que es el órgano superior de dirección, que está conformado por hasta ocho ciudades de países de la región, más los gobiernos locales que componen la Comisión Directiva y la que ejerce la Presidencia de la Red. En el marco de su participación activa en la red, en diciembre del año 2020, al cumplirse los 25 años de su fundación, Tandil asumió la presidencia de la institución durante el período 2020-2021, convirtiéndose en la primera ciudad intermedia en presidir la organización de gobiernos locales más importante de la región. En el marco de este liderazgo institucional regional, Tandil asumió responsabilidades múltiples como por ejemplo, la organización de una ronda comercial multisectorial para facilitar un primer contacto entre los representantes de las empresas de las más de 360 ciudades de la región sudamericana que conforman la red; la organización de la Cumbre de Mercociudades que en abril de 2021 permitió la firma de acuerdos entre la red y diversos gobiernos locales de la región, así como presidir el evento internacional sobre Cambio Climático e Innovación, *Innovate4Cities Conference (I4C-2021)*, que fue desarrollado virtualmente (Nicolao, Calvento y Piersanti, 2022). Asimismo, desde el año 2005 el Municipio también integra al Programa URB-AL en calidad de Miembro Observador, sólo registrando participación en las reuniones realizadas en Rosario en el año 2007.

Bahía Blanca por su lado también participa activamente de la red de Mercociudades y desde el año 2013 forma parte del Comité de Integración de Los Lagos (iniciativa conjunta entre Argentina y Chile) promoviendo un proceso de integración mediante el tratamiento de temas que faciliten el intercambio regional comercial, cultural y social. En el marco de este espacio se trabaja en la iniciativa del Corredor Bioceánico Trasandino del Sur que busca unir las ciudades de Bahía Blanca y Talcahuano ofreciendo a los dos países un acceso a ambos océanos. En 2017, la ciudad fue seleccionada para integrar la Décima Capacitación Regional para la formulación de proyectos, en el marco del Programa de Cooperación Sur-Sur de Mercociudades (Red Mercociudades, 2018).

Por último, los Municipios de Necochea y Olavarría cuya estrategias multilaterales se limitan a la participación en la Red de Mercociudades. Olavarría se integró recientemente a la red, en el año 2018, en particular en la Unidad Temática de Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas. Asimismo, desde el año 2019, el municipio también participa de la Unidad Temática de Turismo de la Red. Por su parte, Necochea participa de la Red de Mercociudades desde el año 2004 cuando se establece su ingreso formal a la red. En este marco, la ciudad ha sido sede del encuentro de la Unidad Temática de Juventud de Mercociudades (UTJ) desarrollado entre el 28 de febrero y el 1 de marzo del año 2008.

4. Conclusiones

El presente artículo aporta al estudio de las relaciones internacionales de los actores subnacionales desde dos aspectos: el aspecto teórico-metodológico y empírico. Para ello, en primer lugar se realizó una revisión conceptual sobre los principales enfoques teóricos existentes para abordar el accionar internacional de los actores subnacionales, y a partir de allí, se propuso una conceptualización centrada y adecuada a las dinámicas de los actores subnacionales en Argentina. En segundo lugar, en base a dicha conceptualización, se avanzó en la concepción de un índice de desempeño que permitiera captar la *performance* de los municipios en materia de política internacional subnacional en clave comparada. Dicho índice, además de constituir una herramienta novedosa y alternativa para identificar comparativamente las variaciones de los gobiernos municipales (bajo, intermedio y alto) permite reconstruir el recorrido y trayectoria de los municipios, sus avances y retrocesos en materia de política internacional subnacional. En este sentido, dicha herramienta provee dimensiones de análisis que facilitan el análisis estático y dinámico del accionar y trayectoria internacional subnacional de los municipios.

Una vez establecido el índice, la tercera instancia consistió en aplicarlo a los gobiernos locales de tamaño intermedio ubicados en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) con el objetivo de avanzar en la comparación de trayectorias de internacionalización de los municipios de la región. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se destaca la coincidencia entre una alta cantidad de municipios intermedios y un importante número que presenta cierta internacionalización.

Para profundizar el conocimiento sobre dichas experiencias y reconocer las variaciones al interior de los perfiles, el análisis se focalizó en los de internacionalización alta. De los resultados se desprende que los municipios estudiados despliegan una gran variedad y diversidad de estrategias y de actores involucrados, en general con el objetivo estratégico de utilizar dichas herramientas en favor o en colaboración con el desarrollo local. Si bien dichos municipios han desarrollado una política subnacional integral que incluyó la implementación de estrategias unilaterales, bilaterales y multilaterales, existen diferencias en cuanto a los ámbitos de actuación y los objetivos propuestos de la política subnacional en cada caso. Se puede visualizar como elemento común la existencia de secretarías o áreas institucionales encargadas de llevar adelante los lineamientos de la política internacional de cada municipio y consecuentemente las estrategias de inserción internacional. En esta línea, se destaca el caso del Municipio de Pergamino y Tandil con mayor trayectoria institucional en este campo. Asimismo, se pudieron visibilizar distintos objetivos respecto a la política subnacional desplegada. Por ejemplo en los casos de Olavarría y Pergamino se observa una tendencia más centrada en favorecer el comercio exterior de la ciudad, y en los de Junín, Necochea, Bahía Blanca y Tandil se visualiza una tendencia más general que incluye objetivos de internacionalización más amplios.

Por último, es importante señalar que el presente trabajo es aún más ambicioso ya que procura ser la base para realizar estudios comparativos con otros municipios. Efectivamente, las dimensiones utilizadas para conformar el Índice permiten realizar comparaciones en otros ámbitos geográficos como así también conocer y desglosar experiencias diversas, cuestión no menor para conocer el fenómeno desde una perspectiva integral. Asimismo, se considera que el Índice también puede constituirse en una importante herramienta para la gestión de los propios municipios, permitiendo realizar un diagnóstico de las estrategias utilizadas y a partir de ahí establecer líneas de acción para fortalecer y promover su posicionamiento y proyección internacional en el escenario global.

Referencias Bibliográficas

- Añorve, D., Díaz Pérez, F. y Muñoz Ramírez, E. (2022). Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza. *Secuencia* (114), e2004. Recuperado de <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i114.2004>
- Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Recuperado de: https://dhs.hegoa.chu.eus/uploads/resources/4666/resource_files/385_193.pdf?v=63736709714
- Borja J. y Castells M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. España: UNCHS-Santillana S.S. Taurus.
- Cabrol, C. (2017). “La Cooperación Internacional Descentralizada del Poder Ejecutivo de la provincia de Entre Ríos, 2008-2015.” En: Barreto, M.: *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales* (pp. 20-49). Rosario (Argentina): UNR Editora.
- Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires*. [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín].
- Calvento, M. (2015). (Comp.). *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. Tandil (Argentina): CEIPIL-ANPCyT.
- Calvento, M. y Carcedo, F. (2016). El índice de participación internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios. En Calvento, M. (Comp.) *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 71-97). Tandil (Argentina): CEIPIL/UNICEN.
- Calvento, M. y Colombo, S. (2016). “Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires.” En Calvento, Mariana (Comp.) *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 17-41). Tandil (Argentina): CEIPIL/UNICEN.
- Calvento, M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27 (54), pp. 56-79. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Calvento, M. (2020). “Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales”. En Calvento, Mariana (Comp.) *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp.43-66). Tandil (Argentina): CEIPIL-UNICEN.
- Calvento, M. y Mutti, Ana (2020). Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: enfoques, estrategias y tendencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires. En Calvento, Mariana (Comp.) *Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp.111-132). Tandil (Argentina): CEIPIL-UNICEN.
- Carcedo, J. F. (2020). El rol del Banco Mundial en la cooperación internacional para la gestión del medioambiente: la cooperación con Argentina en la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (24), pp. 15-27. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i24.32>
- Carignani Sardoy, C. (2017). *Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015)*. [Tesis de Grado, Universidad del Salvador].

- Colacrai, M. (2013). El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco... *Revista de Integración y Cooperación Internacional*, (14). Recuperado de:
https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/15308/CONICET_Digital_Nro.18656
- Colacrai, M. y Zubeizú, G (1998). Capítulo XV: El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas. En CERIR (Ed.), *La política exterior argentina 1994-1997* (pp. 319-332). Rosario (Argentina): Ediciones CERIR.
- Colacrai, M. y Zubeizú, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias Argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires (Argentina): CARI.
- Colacrai, M., Zalazar, A. y Aquilino, N. (2015). Capítulo VI: La participación de las ciudades intermedias en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela. En Calvento, M. (Comp.) *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* (pp. 143-176). Tandil (Argentina): CEIPIL.
- Consejo Federal de Inversiones [CFI] (2017). Programa Municipios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de:
<http://biblioteca.cfi.org.ar/wpcontent/uploads/sites/2/2017/01/pmi-informe-final.pdf>
- Cortés, F. y Rubalcava, R. (1991). Consideraciones sobre el uso de la Estadística en ciencias sociales: estar a la moda o pensar un poco. En Méndez Ramírez, I. y González Casanova, P. (Coord.), *Matemáticas y Ciencias Sociales* (pp. 35-59). México: CIIH-UNAM.
- Di Meglio, F. y Nicolao J. (2016). La política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca. Un análisis de sus capacidades estatales (2011-2015). En Calvento M. (Comp.) *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 99-123). Tandil (Argentina): CEIPIL-ANPCyT.
- Di Meglio, F (2020). Reflexiones sobre la dimensión internacional y local de las universidades. Experiencias y aprendizajes recientes en las universidades públicas argentinas. *Revista Entramados: Educación y Sociedad*. Vol.7, (7), pp. 108-126. Recuperado de:
<https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/entramados/article/view/4157/4470>
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Colorado: Westview Press.
- Felli, L. (2019). *Análisis de la Paradiplomacia de la Provincia de Buenos Aires. Estudio de caso de los Convenios Internacionales a partir de la reforma constitucional del año 1994*. [Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.]
- Fernández de Losada, A. (2019). Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En Fernández de Losada y Hannah Abdullah (Coord.). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades*, (pp. 21-32). Barcelona (España): Cidob.
- Fernández de Losada A. y Zapata, E. (2022). Hacia una “red ideal” de ciudades. *CIDOB notes internacionales*, Vol. 274. Recuperado de <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/274/es>
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*, Vol. 14, pp. 255-270. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/pforni/69>
- Fronzaglia, M. (2005). *Unidades subnacionales: un estudio de caso sobre a cidade de São Paulo-de 2001 a 2004*. [Tesis de Maestría, UNICAMP.]
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), vol. 91, pp. 235-264. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27378.pdf>

- Gasser, A. (2017). ¿Cómo medir el nivel de internacionalización? Desarrollo de una herramienta para Actores Sub-Nacionales. En Barreto, M. (Ed.) *Integrando saberes: experiencias de gestión internacional en gobiernos subnacionales* (pp. 159-183). Rosario (Argentina): Editorial UNR.
- Harispe, A. Herrero, S. y Araya, J. (2014). Nuevos actores subnacionales en el sistema internacional: municipios y universidades. VII Congreso del IRI / I Congreso del CoFEI / II Congreso de la FLAEI, La Plata, 2014.
- Ippolito, D. (2016). Paradiplomacia de Gobiernos No Centrales: estudio de casos sobre Paraná y Concordia, Provincia de Entre Ríos, Argentina. *Revista Integración y cooperación internacional*. vol. 22 (21), pp. 5-21. Recuperado de <https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i22.36>
- Ippolito, D. (2019). "Relaciones Internacionales de Gobiernos No Centrales: Diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina. Periodo 2008-2015". [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Rosario].
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.
- INDEC (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, INDEC.
- Juste, S. (2018). La gestión transnacional en unidades subestatales de doble periferia en Argentina, Bolivia y Chile a partir de su reconocimiento constitucional. Los casos de Jujuy, Tarapacá y Tarija. [Tesis Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario].
- Kish, L. (1995). *Diseño estadístico para la investigación*. Madrid (España): Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Lara Pacheco, R. (2014). Una tipología para el estudio de la proyección de las ciudades en el medio internacional. En A. Basail Rodríguez y Ó. Contreras Montellano (Coords.), *La Construcción del Futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México* (pp. 293-310). Memorias del 4 Congreso Nacional de Ciencias Sociales, Tuxtla Gutiérrez: CESMECA/UNICACH/COMECOSO.
- Lara Pacheco, R. y Hernández, M. (2019). La inserción de Guadalajara en el medio internacional durante 2015 a 2018. En Villaruel, D, Lara Pacheco, R., Moreno C., Sigala, M. (Coords.) *Actores Locales, impactos globales: un enfoque de Paradiplomacia* (pp. 71-112.). Guadalajara (México): Editorial UdeG- ANUIES.
- Lazarsfeld, P. (1973). De los conceptos a los índices empíricos. En Boudon, R. y Lazarsfeld, P. (Ed.) *Metodología de las ciencias sociales*. Barcelona (España): Laia.
- Luna, J. y Ballesteros, H. (2005). *Actualidad de los hermanamientos mexicanos*. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Recuperado de: <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/777>.
- Maira, L. (2010). *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Buenos Aires (Argentina): Libros del Zorzal.
- Marx, V. (2019). "La paradiplomacia en el escenario brasileño: el caso de Porto Alegre". En: Alavarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N.: *América Latina global: estudios regionales sobre paradiplomacia* (pp. 199-217). Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Michelini, J. y Davies, C. (2009). Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. Documento de Trabajo N° 5. Grupo de Estudios sobre Desarrollo Urbano. Madrid (España): CSIC.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford (Inglaterra): Clarendon Press.

- Municipio de Pergamino (2019). Perfil General del Municipio de Pergamino, Argentina. Secretaría de Producción. Recuperado de:
<https://www.pergamino.gob.ar/wp-content/uploads/2019/07/PERFIL-PERGAMINO-PRODUCCION-2018.pdf>
- Nicolao, J. Calvento, M. y Piersanti, A. (2022). Pandemia y gobiernos locales en el interior de la Provincia de Buenos Aires: el reimpulso internacionalizador. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, vol. 34, pp. 24-48. Recuperado de:
<https://doi.org/10.35305/revistamici.vi34.96>
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y Relaciones Internacionales: De la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Revista OASIS*, (32), Julio-Diciembre 2020), pp. 63-84. Recuperado de <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.06>
- Ojeda Medina, T. (2020). El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular. *Revista OASIS* (31), pp. 9-29. Recuperado de:
<https://doi.org/10.18601/16577558.n31.03>.
- Philippart, É. (1997). Le comité de regions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne. En J. Bourrinet J. (Ed.), *Le Comité des Régions de l' Union Européenne* (pp. 6-13). Paris (Francia): Editions économique.
- Pontis (2012). *Las áreas internacionales de los municipios argentinos*. Recuperado de:
<http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>
- Prado Figueredo, D. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional, Belo Horizonte*, vol. 13, (3), pp. 137-168. Recuperado de:
<https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>
- Roccatagliata, J. (2001). Territorio y Gestión. Ciudades, Regiones y Territorios en el espacio mundial globalizado. Buenos Aires (Argentina). Editorial Docencia.
- Rodríguez Castellón, J. M., Meñaca Guerrero, I., Cazallo Antúnez, A. M., Lechuga Cardozo, J. I., Bascón Jiménez, M. y Meñaca Guerrero, S. A. (2018). Hermanamiento entre Barranquilla (Colombia) y Bilbao (España) como instrumento de cooperación internacional descentralizado. *Revista Espacios*, vol. 29(22), pp. 26-39. Recuperado de:
<http://eprints.uanl.mx/15348/>
- Romero, M. (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Barcelona (España): Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Saidman, M (2014). *Promoción y Desarrollo Local: Estrategia de Marca Ciudad en Tres Arroyos*. [Tesis de Grado, Universidad Nacional de la Plata].
- Schiavon, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En Maira, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 135-176). Buenos Aires (Argentina): Libros del Zorzal.
- Trebucq, F. y Pizarro, L. (2017). *Estado de las relaciones Internacionales de los Municipios de la Provincia de Córdoba*. Córdoba (Argentina): Editorial CEIC.
- Vapñarsky, C. y Gorojsvsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. GEL.
- Velázquez, G. (2004). Aglomeraciones de tamaño intermedio y Calidad de Vida en la Argentina de los noventa. En Velázquez, G., Lucero, P., Mantobani, J.M, Sagua, M., Aguirre, L., Rivieri, I., García, M.C., Juárez V. y Ferrante E. (Ed.) *Nuestra geografía local: población, urbanización y transformaciones socio-territoriales en el partido de General Pueyrredón, Argentina, 1975-2000*. Mar del Plata (Argentina): Universidad Nacional de Mar del Plata.

- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- Zapata Garesché, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Barcelona (España): Diputación de Barcelona.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G. (Ed.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 83-106). Buenos Aires (Argentina): CARI-PNUD.