



COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO
SUBCOMISIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

“El Estado Provincial en el contexto internacional”

Integrantes:

- ❖ Cecilia Vanadía
- ❖ Alejandro Marengo
- ❖ Paula Demarchi
- ❖ Andrea Dusso
- ❖ Aneris Cao
- ❖ Valeria Veinticinque
- ❖ Griselda Algorañaz
- ❖ Fabio Bianchi
- ❖ Marina Pasquali

Coordinación:

- ❖ Yamile Barbará

Noviembre, 2009.



Índice

Introducción.....	3
Primer acercamiento a la situación actual de los gobiernos subnacionales argentinos.....	4
I. Los Gobiernos Subnacionales en Argentina.....	5
II. Las nuevas agendas de los Gobiernos Subnacionales en Argentina.....	6
III. Los nuevos desafíos de los Gobiernos Subnacionales en Argentina.....	9
La actividad internacional de los Gobiernos Subnacionales.....	12
I. El escenario internacional.....	13
II. Precisiones conceptuales de la cooperación internacional.....	14
III. Los actores de la Cooperación Internacional.	20
IV. Los instrumentos de la Cooperación Internacional Descentralizada.....	23
V. La Cooperación Descentralizada en el marco de la Reforma del Estado.....	29
VI. Beneficios, limitaciones y principales desafíos de la cooperación descentralizada.....	31
VII. Marco jurídico de la acción internacional de los Gobiernos Subnacionales.....	36
VIII. El accionar internacional de los Gobiernos Subnacionales argentinos en el marco del “Federalismo”	38
IX. ¿Es necesario reglamentar el artículo 124 de la Constitución reformada?.....	47
Consideraciones finales.....	52
ANEXO 1: El caso de los Municipios santafesinos.....	54
ANEXO 2: Otros Agentes: Organizaciones de la Sociedad Civil.....	57
Agradecimientos.....	61

Introducción

El fenómeno de la globalización, la transnacionalización y la descentralización de los Estados Nacionales trajo aparejado, durante los años 90, diferentes cambios en el escenario internacional, que si bien se inician en contextos más amplios que los Gobiernos Subnacionales, repercuten fuertemente en ellos.

En primer lugar, el proceso de reforma estructural, o “Reforma del Estado” produjo:

- ✓ un achicamiento de estructuras, de abandono o transferencia de funciones hacia el ámbito privado (privatizaciones de empresas estatales, otorgamiento de concesiones, etc.)
- ✓ un proceso de desconcentración, de transferencia de funciones del gobierno nacional hacia gobiernos provinciales y desde estos a los municipales. Estos últimos han visto incrementadas sus incumbencias, en especial, en temas de salud, educación y promoción del desarrollo.

En segundo lugar, el impacto de la globalización, generó cambios en los patrones de localización de las empresas las cuales comenzaron a privilegiar con mayor énfasis el territorio, las ventajas competitivas del entorno local y la generación de nuevos espacios industriales. Las estrategias intensivas de innovación, flexibilidad y autonomización de los sistemas financieros junto con la revolución tecnológica facilitaron la circulación de mayores flujos de información, favoreciendo esquemas multicéntricos y reticulares de intercambio horizontal, territorial más que central y verticalista. También tuvo como consecuencia una mayor desigualdad social en la distribución de ingresos y riquezas, lo que derivó en un nuevo escenario local de fuertes protestas sociales, de mayor interés de las ciudades por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, y de respuestas efectivas a una multiplicidad de problemas hasta entonces inexplorados por los mismos.

En este contexto de globalización, en el que las regiones y Gobiernos Subnacionales se ven fortalecidos por las iniciativas de cooperación internacional, es preciso que los mismos lideren actuaciones que les permitan incrementar los niveles de desarrollo de la región, y ello implica, repensar cómo se trabajará en el proceso de internacionalización de los territorios en el marco de la ansiada Reforma del Estado. En este sentido, la cooperación internacional constituye un instrumento privilegiado de desarrollo.

Es por ello preciso ahondar en el conocimiento de los actores subnacionales. Más específicamente, centraremos la investigación en los estados provinciales argentinos, reconociendo que si bien ellos no fijan el contenido de la política exterior – es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto)- tienen posibilidades de influir en el cómo.

A fin de comprender la participación que tienen los actores subnacionales en dichas actividades de cooperación internacional al desarrollo, la primera parte de esta investigación versa sobre la situación actual de los mismos en la Argentina, destacando sus nuevas agendas y los desafíos que enfrentan; en la segunda parte, se realiza una aproximación al contexto internacional y a la cooperación al desarrollo conjuntamente con las posibilidades jurídicas de actuación de los Gobiernos subnacionales y en especial, las provincias.



Primer acercamiento a la situación actual de los gobiernos subnacionales argentinos.



I. Los Gobiernos Subnacionales en Argentina

Bajo la denominación de Gobiernos Subnacionales se encuentra un abanico muy amplio de unidades administrativas de diversos alcances y conformación, dependiendo de los marcos normativos que delimiten dicha instancia. En el caso Argentino, las instancias subnacionales de gobierno están representadas principalmente por las Provincias y los Municipios.

Las provincias poseen la atribución de reglar su organización político-administrativa interna, las jurisdicciones varían en cuanto a su número, denominación y competencias según lo establecido por cada Constitución provincial. Esta disposición la encontramos en la Constitución Nacional (CN) que al referirse a las Provincias establece:

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En la Constitución de la Provincia de Santa Fe se establece que:

Artículo 106.- Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.

Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como Municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como Comunas.

La mencionada Ley del artículo anterior, realiza una subdivisión más al establecer que:

Artículo 1.-...las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil.

II. Las nuevas agendas de los Gobiernos Subnacionales en Argentina.

Los Gobiernos Subnacionales en Argentina están atravesando importantes modificaciones en la conformación de sus agendas de gobierno, entendidas como, las cuestiones socialmente problematizadas, de cantidad y variedad inconmensurable que fluyen constantemente hacia las esferas públicas. Su origen también puede ser diverso: medios de comunicación, organizaciones sociales y el propio Estado. Todos ellos, pujan por lograr soluciones, arbitrajes y satisfacciones, aunque sólo algunas pocas logran el calificativo de interés público ingresando en la agenda formal como cuestión a solucionar mediante actuaciones concretas de gobierno.

La literatura especializada sobre el tema realiza una importante distinción en dos tipos de agendas: la primera denominada "sistémica" o "pública", ésta es de carácter general y se constituye por todas las cuestiones que la sociedad considera merecedores de atención



pública. La otra es “la agenda formal, institucional o gubernamental la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional”¹.

La agenda oficial o formal del gobierno, sea provincial o municipal, hasta principios de los años 90, venía dada por disposiciones legales que delimitaban claramente las problemáticas a asumir por estos niveles de gobierno y la distribución de esferas de acción presentaba caracteres de autonomía y nitidez mucho más elevados que los de hoy en día. Podríamos decir que luego de la Reforma del Estado y producto también de los efectos de la globalización, se produce una “apertura” de las agendas de estos niveles de gobierno.

Al constituirse la agenda de forma poco autónoma, hasta los años 90, las administraciones provinciales eran relativamente reducidas en sus dotaciones y en sus ámbitos de incumbencia, se limitaban a la recaudación de impuestos jurisdiccionales, ejecución de obras públicas en su gran mayoría de planificación y financiamiento nacional, a la prestación de servicios sociales de alcance complementario a los planes nacionales, al mantenimiento de catastros y a funciones también complementarias de seguridad y justicia.

Los gobiernos municipales y comunales, por su parte, realizaban intervenciones aún más limitadas y con menores estructuras de funcionamiento. Se dedicaban básicamente al modelo de gestión conocido como ABL (alumbrado, barrido y limpieza), dentro del cual existían, además, funciones de habilitación y controles mínimos de comercios e industrias y algunos servicios sociales básicos (centros médicos, oficinas postales, bibliotecas, etc.).

Todas las demás cuestiones dependían de la instancia nacional, que se presentaba como un aparato “desconcentrado”² de gestión con muy fuerte presencia, tanto de organismos como de personal, en todo el territorio federal, cubriendo las cuestiones relacionadas con la educación, la salud, la producción y el desarrollo, la investigación, la seguridad y una agenda de problemáticas en las cuales se intervenía – y aún hoy lo sigue haciendo – en forma centralizada en todo el territorio nacional.

Luego de la Reforma Estructural del Estado, de los procesos de descentralización y de los impactos de la globalización creciente, los estados subnacionales se han dado una agenda acorde a las nuevas circunstancias que nada tiene que ver con la anterior. Los ejes a través de los que versa actualmente la conformación de las agendas subnacionales son presentados por Daniel Arroyo³ en cinco puntos centrales a saber:

1. La tensión entre lo estructural y lo coyuntural: refiere a la necesidad de buscar un equilibrio entre la solución a los problemas cotidianos y la ejecución de programas y planes a mediano y largo plazo.

¹ Cobb R. y Elder Ch. “Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building”. Año 1972. Citado en Aguilar Villanueva “Problemas Públicos y agenda de gobierno”. Porrúa Grupo Editorial. México. Año 1993. Pág. 32.

² Oszlak, Oscar “El estado transversal”. Revista Encrucijadas (UBA). Año 2001. Pág.6.

³ Arroyo, Daniel “Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venecia Compilador. Pág. 39 y 40.

2. La planificación concertada con actores: con el fin de agilizar decisiones y lograr consensos se abre la mesa de negociaciones a toda la cantidad de actores sociales necesarios, buscando como resultado la obtención de un Plan Estratégico de Gobierno.
3. Mecanismos de control social e institucional: con el objetivo de ampliar también el ingreso de la ciudadanía local y sus instituciones a los mecanismos de control de las políticas.
4. Corresponsabilidad Estado-Sociedad: para ampliar la participación de la ciudadanía local en los procesos de implementación de las políticas.
5. Construcción de espacios de articulación regional: entendidos como ámbitos de relacionamiento entre niveles de gobierno de una misma región para compartir información, experiencias y modos de gestión. Las relaciones pueden ser entre Municipios de una misma provincia y entre Municipios y/o gobiernos de una misma región, por ejemplo, el MERCOSUR, teniendo por finalidad lograr mayores niveles de eficacia en las políticas adoptadas.

Como se puede observar, el primer punto mencionado – la tensión entre lo estructural y lo coyuntural - alude a una nueva necesidad de las instancias subnacionales de “lidiar con toda la realidad”, en el sentido de considerar, no sólo el presente (cada vez más complejo) sino también planificar el futuro y mirar al pasado para encontrar elementos de juicio sobre las acciones a emprender. Destacar este punto es crucial ya que representa un cambio radical en el modo de operar de los Gobiernos Subnacionales. Los mismos pasan de ser un actor administrador, dependiente y heterónomo a un nuevo actor social y político, productor y gestor de políticas, capaz de dar sentido y articular actuaciones con diferentes actores, así como negociar y lograr objetivos definidos.

Los puntos 2, 3 y 4, por su parte, responden al mismo fin: encontrar consenso social en las actuaciones estatales, ampliar el espacio de lo estatal publicándolo (logrando un alcance público, un interés de la sociedad en el accionar estatal, una confluencia del estado con el “ágora”). El último punto propuesto por Arroyo, hace referencia a la necesidad de retroalimentar las experiencias sumando voluntades de otras instancias administrativas donde cobra vigor la capacidad de los Municipios y Comunas para asociarse entre si a los fines de encontrar soluciones a problemas que exceden sus delimitaciones jurisdiccionales, esto se conoce hoy en día con el nombre de “Cooperación intermunicipal” o “Intermunicipalismo”. Este último concepto entendido como “una metodología de gobernanza política y administrativa que organiza el asociativismo entre Municipios vecinos para buscar la adecuación, la permanencia de las identidades municipales y las necesidades de una administración moderna.”⁴

⁴ Según expresara Lucía Hornes, Directora de la Antena América Latina del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europa- América Latina, en el Seminario Francia-Cono Sur «Intermunicipalidad y Cooperación Descentralizada». Los conceptos vertidos por la funcionaria se extrajeron de la desgrabación de exposiciones y entrevistas del Seminario Francia- Cono Sur “Intermunicipalidad y cooperación descentralizada: la gestión común de políticas públicas locales” en Canelones y Montevideo (Uruguay), los días 6 y 7 de setiembre de 2006.



Haciendo un recorrido más detallado y centrado en los impactos de la globalización, Guillermo Schweinheim⁵ presenta las siguientes cuestiones que integrarían las agendas de los Gobiernos Municipales:

- ✓ Modernización tecnológica de las actividades económicas.
- ✓ Calidad de bienes y servicios públicos / Desarrollo científico tecnológico.
- ✓ La cuestión Educativa.
- ✓ Regulación / desregulación.
- ✓ Mercado interno.
- ✓ Dualismo estructural dentro de sus propias jurisdicciones.
- ✓ Cuestión ambiental.
- ✓ Globalización e integración.
- ✓ Cuestión cultural.
- ✓ Corrupción.

El autor señala que los gobiernos están intentando llevar adelante procesos de modernización de las gestiones para hacer frente a estos desafíos, entre los que destaca:

- ✓ Nuevo estamento de decisores públicos locales.
- ✓ Adaptación de las viejas instituciones locales al nuevo contexto.
- ✓ Difusión de nuevos paradigmas de gestión pública.
- ✓ Innovación de la infraestructura tecnológica pública.

Si bien todas estas argumentaciones están referidas a las instancias municipales de gobierno, creemos que se ajustan también sin mayores inconvenientes a los gobiernos provinciales y comunales - por supuesto, cada uno con sus particularidades-.

En referencia a estos nuevos escenarios subnacionales, no debemos dejar de mencionar las tendencias diferenciadoras que se observan hoy en día dentro de una misma ciudad, de una región o de una provincia. Los procesos socio-económicos no respetan las fronteras jurisdiccionales establecidas e inciden desigualmente en los territorios. Es así que "al mismo tiempo que se observan señales de innovación, de aumento de actividades municipales y de las expectativas de la población sobre las mismas, también se producen fenómenos de declinación y estancamiento de Comunas enteras, de diferenciación creciente entre regiones y ciudades.....Por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro el municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos"⁶.

Esto se explica debido a que los vectores o fuerzas motoras del avance de los procesos de subnacionalización son principalmente dos fenómenos que vienen de alguna manera

⁵ Schweinheim, Guillermo "Competitividad agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venecia Compilador. Pág. 24.

⁶ García Delgado, Daniel "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venecia Compilador. Pág. 9



“impuestos” o no controlados por estas instancias. Podríamos decir que desde el lugar de estos estados territoriales el propio proceso de revalorización de lo local responde a factores exógenos a su voluntad. El desafío de las nuevas adaptaciones es poder influir de alguna manera en el devenir de sus consecuencias.

Uno de estos factores, como ya se mencionó, es la globalización que introduce directamente a los circuitos de competencia global a los territorios sin las tradicionales mediaciones gubernamentales y, en el caso particular argentino, este fenómeno fragmentario está acompañado por lo que se conoce como “municipalización de la crisis fiscal del Estado nacional”⁷; proceso por el cual la instancia central de gobierno delega, transfiere o simplemente se deshace de prestaciones básicas de gran costo económico como la salud y la educación, quedando éstas últimas en manos de las instancias subnacionales sin las contraprestaciones financieras y técnico-estructurales necesarias para abordarlas.

Pero además de la transferencia de la crisis, estas instancias deben hacerse cargo de cuestiones asociadas, por ejemplo, al desarrollo y las políticas sociales, que lógicamente aumentan las expectativas sociales y, por lo tanto, las presiones en la búsqueda de soluciones a tan complejas cuestiones. De este modo, los Gobiernos Provinciales y Municipales/Comunales tienen ante sí un enorme desafío: adaptarse a un escenario que poco a poco los coloca como punto de referencia de las presiones sociales, sin contar en muchos casos, con las capacidades necesarias para afrontarlo.

III. Los nuevos desafíos de los Gobiernos Subnacionales en Argentina.

Por lo expuesto anteriormente, podemos visualizar que existe una re-politización del ámbito local, en el que “las transformaciones operadas en la gestión local corren el eje de discusión del cumplimiento de normativas a la posibilidad de lograr objetivos en un contexto crecientemente complejo y de recursos escasos, es decir, sitúan el nudo de la discusión en la capacidad del estado local”⁸.

Retomando algunos lineamientos que postula García Delgado, los Estados Subnacionales deben asumir el gran desafío de realizar una verdadera Reforma del Estado, en sus dimensiones: Político-Institucional, Cívica, Económica y Social.

- Dimensión político-institucional: hace referencia al Estado de derecho, del respeto a la ley, de la garantía de los derechos fundamentales, del acceso de todos a la justicia, del respeto a la división de poderes. Para ello, debe asumirse un cambio en el modelo de gestión, pasando del neoburocrático al modelo relacional⁹ que concibe al ciudadano como partícipe de la acción pública por lo cual diseña procesos flexibles, estructuras abiertas,

⁷ Arroyo, Daniel “Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venecia Compilador. Pág.38.

⁸ Fung, Talía, Pineda, Juan de Dios y Otros. “La nueva ciencia política. La búsqueda de lo complejo”. Universidad de la Habana Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Innovación Editorial Lagares de México, S.A. 2004. Pág. 3

⁹ Grandinetti, Rita María “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional? Grupo Política y Gestión UNR. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración.



construcción de capacidades como resultado del aprendizaje, recopilación y producción de información estratégica, favorece los mecanismos de participación, trabaja con incentivos para el logro de resultados conjuntos, etc.

- Dimensión cívica: la creación de una relación de pertenencia, el Estado como unidad de representación, de un Estado en el cual los ciudadanos se reconozcan y se respeten los derechos individuales. Un Estado eficiente y a la vez amable, capaz de impulsar con rapidez las políticas públicas, pero también de construir un trato cordial con los ciudadanos. Un nuevo Estado con legitimidad, recuperando la autoridad necesaria para transformar la sociedad y erradicando la arbitrariedad del poder.

- Dimensión económica: Se pasa de un rol pasivo de simple administrador a un rol activo impulsor del desarrollo, se va reconociendo el carácter verdaderamente gubernamental de estas instancias de gobierno. El estado va adquiriendo los calificativos de "catalizador", potenciador o articulador que lo caracterizan como impulsor de estos procesos.

- Dimensión de políticas sociales: Se pasa de un modelo residual con una lógica de petición de estas instancias al gobierno central que monopoliza los fondos y diseña los planes, a una lógica que incluye a la sociedad civil en todo el proceso de gestión de las políticas sociales y se buscan fuentes alternativas de financiamiento.

✓ Uno de los modos en que estas dimensiones pueden trabajarse es la teoría de la "Gobernanza en red". La misma surge como respuesta a la crisis del modelo democrático tradicional de gobierno que comienza a presentar problemas de dificultades de conocimiento, complejidad de valores, intereses y preferencias en juego, fracaso de los modelos jerárquicos de gobierno, interdependencia creciente de problemas y actores políticos, escasa capacidad para asumir nuevas temáticas y satisfacer nuevas expectativas y para profundizar la participación democrática.

"Hoy, lo fundamental de un gobierno democrático, representante de los intereses generales, es encontrar su papel específico como catalizador de las relaciones de cooperación públicas, privadas e interinstitucionales, en función de objetivos y proyectos que respondan a los intereses generales y a las necesidades más sentidas de los ciudadanos y ciudadanas. La tarea principal para una administración es asumir las responsabilidades públicas para el buen funcionamiento de las relaciones interorganizativas en el territorio. El resultado de las políticas públicas depende de la intensidad, la calidad y la estabilidad de las interacciones que se produzcan entre los actores."¹⁰

El nuevo escenario de gobernanza reconoce dos grandes tipos de redes:

✓ Redes participativas horizontales: Son los nuevos espacios de regulación del conflicto social, se constituyen de relaciones más o menos conflictivas o consensuales entre diversos actores sociales, con distribuciones más o menos asimétricas de poder, donde se negocian prioridades y se toman decisiones colectivas.

✓ Redes Multinivel: Es una especie de federalismo en red, donde se comparten actuaciones y proyectos, sobre la base de múltiples interdependencias entre los diferentes niveles de gobierno.

¹⁰ Pascual Esteve, Josep Maria. "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. Estratègies de Qualitat Urbana". Àrea de Cooperació. Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat Elements de debat territorial núm. 13 - gener de 2001, Pàg. 26



Finalmente, las ciudades devinieron unidades de análisis relevantes debido a haberse convertido en lugares estratégicos para el desarrollo. Además de constituir un espacio en el que conviven un sinnúmero de actores públicos y privados que coordinan o cuando menos, intentan coordinar acciones, para el tratamiento de problemáticas comunes que hacen a la calidad de vida de los ciudadanos, también actúan como centros de atracción de las actividades económicas, a nuestro entender por tres razones básicas:

1. Como proveedoras de servicios especializados orientados tanto al consumo como a las empresas.
2. Como centros de producción y difusión de innovaciones.
3. Como centros de intercambio con el exterior.

Es así que el rasgo característico de las mismas es el de ser “concentradoras de actividades”. Podemos afirmar que “esta concentración de actividades, potencialidades y recursos, así como la concentración de demandas mayoritarias, confiere a los Municipios la capacidad de actuar como verdaderos motores de sus regiones”¹¹. Han pasado “de ser meras proveedoras de servicios públicos (básicos) o ejecutoras locales de decisiones nacionales, a ser un laboratorio privilegiado para poner a escena un nuevo modelo”¹². Estos procesos reconfiguran las agendas locales y regionales, colocando en el centro de las mismas las cuestiones ligadas al desarrollo, otrora reservadas de forma casi exclusiva a la administración nacional.

En síntesis, “el desafío más importante para todo gobierno territorial (sea regional, provincial o municipal) es cómo ayudar a su propio territorio a posicionarse de manera moderna y competitiva en el contexto internacional y, al mismo tiempo, de modo equitativo y participativo en el marco interno”¹³.

¹¹ Venesia, Juan Carlos. “Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional de Santa Fe” en “Políticas Públicas y Desarrollo Local” Carlos Venesia Compilador. Pág.3.

¹² García Delgado, Daniel. “Estado-Nación y Globalización” Editorial Ariel. Año 1998. Pág. 121.

¹³ Boisier, Sergio. “Modernidad y desarrollo” Cuadernos del ILPES N° 42. Año 1996. Pág. 41.



La actividad internacional de los Gobiernos
Subnacionales.

I. El escenario internacional

Tal como se ha expuesto anteriormente, la globalización junto con otros procesos que han modificado el escenario internacional, han cambiado la forma de organización de los territorios, en especial de las ciudades. Estas últimas, concentran en sí mismas el encuentro entre lo local y lo global. “La ciudad se concibe como un espacio físico que trasciende el marco administrativo para articularse en su área metropolitana y establecer relaciones con otros entornos productivos, de conocimiento, de comercio. En el mercado global, las ciudades luchan por convertirse en polos de desarrollo tecnológico e innovación, y atraer factores de competitividad: inversiones, negocios, sedes corporativas, etc.”¹⁴

Entre otras consecuencias de la globalización y de la Reforma estructural de los años 90s, se encuentra la de haber generado una mayor desigualdad social en la distribución de ingresos y riquezas, lo que derivó en un nuevo escenario local de fuertes protestas sociales, de mayor interés de las ciudades por aspectos cercanos y puntuales de la ciudad, y de respuestas efectivas a una multiplicidad de problemas hasta entonces inexplorados por los mismos. También contribuyó a la aparición de una nueva ciudadanía y unos nuevos actores locales, crecientemente internacionalizados. “Una nueva ciudadanía local más exigente, más participativa, demanda más políticas y servicios de proximidad, y se relaciona de forma natural e inmediata con sus autoridades locales -las más cercanas- reclamándoles, justamente, la máxima responsabilidad y competencia en la totalidad de cuestiones que afectan a la vida local; y ofreciéndoles, del mismo modo, formar parte de un esfuerzo de gobierno compartido, democrático y participado”¹⁵.

La presión social se encaminaba sobre todo hacia los poderes públicos del Norte demandando un involucramiento más comprometido y activo de su parte en términos de solidaridad internacional durante la década de los 90, teniendo en cuenta el proceso de fortalecimiento de sujetos territoriales y gobiernos locales que los llevaron a tener la capacidad de delinear sus propias políticas de cooperación.

En este contexto, las entidades subestatales –Provincias, Municipios, ciudades– emergen como actores en la escena internacional. Según Álvaro Coronel, este hecho tiene dos fuerzas impulsoras de relevancia. Por un lado, las fuerzas externas, representadas por las inversiones que desean evitar las intermediaciones de los gobiernos centrales al igual que las ayudas o cooperaciones internacionales que buscan un impacto mayor y más rápido. Por el otro, las fuerzas internas, producto de los reclamos de la población local, que se orientan a la búsqueda de recursos para cumplir con los mismos, como se mencionara más arriba¹⁶.

En algunos casos, especialmente en aquellas Provincias, regiones y Municipios fronterizos, el proceso de regionalización ha tenido una influencia mayúscula en la actividad internacional de estos actores subestatales.

¹⁴ Romero, María del Huerto, “Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada” en “Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina”. Editores Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero, 2004, páginas 19 a 51.

¹⁵ Romero, María del Huerto, *ibídem*

¹⁶ Coronel, Álvaro, “Breve Historia de la Cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, 2006.



La nueva presencia de los actores subestatales en la arena internacional trajo aparejado la necesidad de contar con nuevas competencias, instituciones y personal capacitado. En muchas de ellas, se crearon agencias o secretarías de relaciones internacionales encargadas de la “gestión internacional”¹⁷.

En síntesis, este nuevo escenario internacional, exige que los Gobiernos Subnacionales asuman cada vez más compromisos (tanto en términos de mayores competencias como en términos de respuestas ante la sociedad civil) y, que cada vez en mayor medida, la acción internacional aparezca como una forma de mejorar la gestión pública de los Gobiernos Subnacionales así como una herramienta para garantizar mayores niveles de calidad de vida de los ciudadanos a través de la generación de iniciativas de cooperación internacional.

II. Precisiones conceptuales de la cooperación internacional.

La cooperación internacional al desarrollo se inicia tras las II Guerra Mundial como un instrumento de ayuda o asistencia hacia países en desarrollo y con un carácter unilateral: de donante a receptor. Esta ayuda o asistencia es entendida como una política propia de estados centrales (la sociedad civil y el sector privado actúan como meros observadores) y supone una transferencia de recursos en forma de subvención o donación sin contraprestación por parte del que la recibe. En el marco de la Guerra Fría, la “Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD) – nombre que se le atribuyó a esta forma de cooperación internacional - estuvo estrechamente ligada al objetivo político de mantener la influencia en áreas geográficas consideradas estratégicas por las dos superpotencias –Estados Unidos y la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) –. Ejemplos de la misma son el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso.

La AOD de la segunda posguerra estuvo inspirada en la teoría de la modernización que consideraba que los países rezagados podían alcanzar el desarrollo imitando el camino recorrido por los países avanzados (efecto demostración). De esta manera el desarrollo como modernización era entendido de manera lineal y secuencial. Esto suponía la existencia de un único modelo de desarrollo, dejando de lado las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas existentes entre los distintos países.

¹⁷ Acerca de la capacidad de acción de los actores subnacionales según el marco jurídico previsto por la Constitución Nacional, ver punto III.I “El accionar internacional de los Gobiernos Subnacionales argentinos en el marco del “Federalismo”.

La marginación de las particularidades históricas se convirtió en el eje de las críticas formuladas por la teoría de la dependencia, surgida a mediados de la década de los '60 en América Latina. A partir de esta década, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE)¹⁸ se perfila como el principal referente en el ámbito de la cooperación internacional.

Desde la década de los '80, en los debates académicos y políticos comienza a imponerse un amplio consenso acerca de la incapacidad de los Estados para gestionar políticas públicas. Los cuestionamientos al modelo clásico no tardan en surgir, motivados por el ascenso del neoliberalismo en las altas esferas de gobierno y la implementación de profundas políticas de ajuste estatal. La idea de adoptar recetas únicas para salir del "subdesarrollo" resurgió de esta manera con el modelo neoliberal. En América Latina éste se plasmó en la aplicación de las medidas del llamado Consenso de Washington¹⁹ entre las que se destacan el achicamiento del Estado, la apertura comercial, la desregulación de la economía, los procesos de privatización de empresas y la reforma tributaria.

La evolución de la cooperación al desarrollo estuvo ligada íntimamente a lo que se entendió en distintas épocas por "desarrollo". Para Boisier, el desarrollo es una idea política de la posguerra y especialmente un tópico de las Naciones Unidas. Inicialmente, era sinónimo de crecimiento económico, y es por ello que el PBI fue el indicador indiscutible del mismo. A fines de los '60, el economista británico Dudley Seers inició un debate acerca del significado de desarrollo, asignándole a éste un carácter normativo, incorporando necesidades básicas como la alimentación, el empleo y la igualdad -entendida como equidad- e introduciendo así nuevos indicadores (nivel de ingreso, pobreza, empleo).

Hacia los 80s Manfred Max-Neef y otros académicos avanzaron en la subjetivización del desarrollo con la propuesta del Desarrollo a Escala Humana. Hacia fines de esta década y principios de los '90, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo una nueva acepción, "Desarrollo Humano", medido a través de un índice de tres componentes: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento. En 1995, también en el ámbito de las Naciones Unidas, el por entonces Secretario General Boutros Boutros-Gali publicó el informe "Una Agenda para el Desarrollo", llevando el concepto al plano de lo intangible al definir las cinco dimensiones siguientes: paz, economía, medio ambiente, justicia y democracia. En el año 2000 a partir de la Declaración del Milenio en las Naciones Unidas firmada por 189 países, se identificaron valores, principios y metas a cumplirse al 2015, relacionados con el desarrollo.

¹⁸ El CAD fue establecido en 1960 como un foro de consulta integrado por países donantes de ayuda al desarrollo. En la actualidad, es el ente principal a través del cual la OCDE se ocupa de las cuestiones relacionadas a la cooperación con países en desarrollo. El CAD constituye un fórum donde los gobiernos donantes y organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y la ONU, se reúnen con el objetivo de incrementar la efectividad de la ayuda por ellos brindada y para coordinar sus esfuerzos en materia de cooperación. La ayuda total brindada por miembros del CAD representa más del 90% de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial. Otra de las funciones del CAD consiste en producir datos estadísticos, siendo ponderado como una de las fuentes disponibles más confiables en lo que respecta a estadísticas internacionalmente comparables en materia de ayuda exterior. Información extraída de: <http://www.oecd.org/dac> (consultado el 17/09/2009).

¹⁹ El Consenso de Washington es un compendio de las reformas que debían realizarse en América Latina según los aportes realizados por los participantes del seminario "El ajuste en América Latina: ¿cuánto se ha hecho?", llevado a cabo en Washington en el año 1989. El compendio fue elaborado por John Williamson.

La agenda de la cooperación internacional no permaneció ajena a esta tendencia y sufrió una marcada influencia de la proliferación de políticas de corte neoliberal. Bajo los designios del neoliberalismo, los programas de cooperación estarían basados en la confianza atribuida a la eficacia del mercado en la asignación de recursos y su 'espontánea' capacidad de generar las condiciones necesarias para el desarrollo de los países.

En la década de los '90, las falencias del modelo clásico se hicieron evidentes con el foco de los debates puesto en la revalorización de la cohesión social, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno como elementos primordiales de todo proceso de desarrollo, los cuales habían sido desconsiderados tanto por las concepciones clásicas como por los enfoques neoliberales predominantes desde mediados de los años 80.

Particularmente, el aumento de la pobreza en varias regiones del globo, especialmente en América Latina, puso sobre el tapete la necesidad de elaborar programas de cooperación orientados a su erradicación. Esto quedó plasmado en la Declaración del Milenio, emitida por la Asamblea General de la ONU²⁰.

En la actualidad, contribuir al cumplimiento de las Metas del Milenio, a cuyo compromiso se han suscripto los países del mundo dentro del marco de Naciones Unidas, resulta uno de los mayores desafíos de las vinculaciones de cooperación multinivel como las planteadas desde el paradigma de la cooperación descentralizada²¹.

Es así como se va sistematizando una nueva postura en la forma de concebir y gestionar la cooperación internacional, englobada bajo lo que se dio en llamar el paradigma de la 'cooperación como instrumento de desarrollo humano'. Básicamente este enfoque propone un esquema de cooperación multidireccional que privilegie el desarrollo de las capacidades locales e incentive la realización de programas a partir de iniciativas propias de los países, generando apoyo autóctono a través de enfoques participativos que involucren a actores estratégicos y garantizando así una mayor eficacia de las acciones en materia de cooperación.

Según esta nueva concepción la cooperación constituye una estrategia multilateral y multidireccional de colaboración entre agentes o socios, y no una simple estrategia unidireccional que va de donante a receptor. Se da una marcada importancia al interés y beneficio mutuo como elementos inherentes a toda acción de cooperación, a la necesidad de complementar las acciones con los esfuerzos locales de desarrollo, y a la participación y concientización ciudadana.

²⁰ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se encuentran plasmados en la Declaración del Milenio, resolución aprobada por 189 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000. Los ODM se componen de 8 Objetivos -que se intentan alcanzar para el año 2015- y 18 metas cuantificables que se supervisan mediante 48 indicadores. Los ODM son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

²¹ Cafiero, Ana "Articulación Multinivel: retos para una relación fructífera", ponencia como Embajadora y Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional en la III Conferencia Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona, 26 de mayo 2008, disponible en [http://conferencias.observ-ocd.org/docs/ponencia%20ana%20cafierno\(2\).pdf](http://conferencias.observ-ocd.org/docs/ponencia%20ana%20cafierno(2).pdf), consultado el 30/08/2009, pág. 5.



En el marco de esta nueva concepción, resulta imprescindible imprimir un sentido de “corresponsabilidad” en los esfuerzos de cooperación de los actores. Al involucrar a una multiplicidad de actores y a distintos niveles dentro de la administración estatal, planificar iniciativas dentro de esta nueva modalidad de gestión internacional de la cooperación implica necesariamente una complejización de los procesos. En este sentido, como bien enuncia Ana Cafiero en su ponencia realizada durante la III Conferencia Cooperación Descentralizada UE-AL: “Uno de los abordajes que permite esperar resultados promisorios es el de la coordinación de los niveles centrales y descentralizados de ambas contrapartes en la mesa de las negociaciones y en la gestión conjunta de proyectos”²².

El viraje no sólo se produce a nivel conceptual sino también en la valorización de los instrumentos que permiten dotar de mayor eficiencia a los esfuerzos en materia de cooperación internacional. De esta forma, la transferencia de recursos como principal instrumento en la perspectiva clásica pasa a ser un instrumento más de cooperación en los nuevos enfoques, y no el principal. Cuentan con mayor relevancia otras alternativas tales como la asistencia técnica y financiera, la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, el desarrollo institucional y el intercambio de experiencias, como posibles intentos de búsqueda de soluciones conjuntas para problemas comunes.

El nuevo esquema de cooperación plantea la necesidad de integrar a diferentes actores: el rol del sector privado y la sociedad civil será tan relevante como el del Estado en la implementación de programas de cooperación. Además, la inclusión de los beneficiarios como promotores y gestores de iniciativas revestirá una importancia fundamental para asegurar el cumplimiento de los objetivos previstos.

En síntesis, se ha pasado de un modelo Tradicional de Cooperación fundamentalmente asistencialista, escasamente estratégico (sin estrategias claras de hacia qué ejes específicos de acción se encaminaba) basado en relaciones verticales Norte – Sur y en acciones puntuales que buscaban la visibilidad internacional de la solidaridad brindada; hacia otro, en que la CD aspira a ser parte de la política pública local, basado en relaciones de horizontalidad y partenariado, que revaloriza las capacidades locales, fomenta el trabajo en red y se encamina al diseño de estrategias inclusivas con participación de actores económicos y sociales vinculados al territorio, entre otros.

Partiendo de la definición de María del Huerto Romero “La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”. Las principales características del “nuevo modelo” de cooperación descentralizada son:

1- Multilateralidad y partenariado, basada en acciones de transferencia no sólo de recursos económicos en forma unilateral Norte Sur (como es más característico en el modelo tradicional) sino en el intercambio de iniciativas en distintos ámbitos (información, recursos, apoyo técnico, entre otros) y en distintas direcciones Norte Sur, Sur Norte, Sur Sur (con distintas intensidades). Al mismo tiempo es un modelo de relaciones predominantemente horizontal, que crea relaciones de co-liderazgo y corresponsabilidad de los gobiernos locales en todas las etapas e instrumentos de cooperación.

2- Participación activa de los beneficiarios, quienes pasan de ser observadores pasivos (como lo es en el modelo tradicional) a beneficiarios activos y líderes de las acciones. Cada vez en mayor medida se privilegia el conocimiento del territorio que poseen los actores locales y el

²² Cafiero, Ana. Op. Cit., págs. 1-2.



involucramiento de los mismos en las iniciativas de cooperación internacional.

3- Los actores centrales de la cooperación descentralizada local son las instancias de gobierno locales (diferentes al Estado central del norte y del sur). Aún así participan de la cooperación internacional una pluralidad de actores de los distintos niveles de gobierno (multinivel) así como otros agentes: ONGs, sociedad civil, fundaciones, universidades, sindicatos, entre otros.

4- Se promueve la participación ciudadana, privilegiando instrumentos que promuevan la gobernanza local.

En la actualidad de los debates y en la práctica del sistema internacional conviven ambos modelos como marcos conceptuales de referencia para desarrollar iniciativas y programas de cooperación al desarrollo. Sin embargo, la diversificación de concepciones acerca de cooperación internacional ha llevado a que algunos autores aludan a una distinción conceptual entre “Ayuda al Desarrollo” (identificada con el modelo clásico de cooperación) y “cooperación al desarrollo” (asociada a la concepción más reciente de cooperación como instrumento de desarrollo humano).

Aun reconociendo una diferenciación de enfoques, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE) y otras agencias especializadas en cooperación internacional engloban las acciones realizadas de acuerdo a ambas perspectivas dentro de la misma categoría: la de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

La Unión Europea de acuerdo a la IV Convención de Lomé de 1989 con los países del ACP (Asia, Pacífico y el Caribe), constituyó el primer actor a nivel internacional en incorporar la noción de cooperación descentralizada y aplicarla como modalidad y principio rector de sus programas en materia de cooperación internacional.

En el documento titulado “Decentralised Cooperation. Objectives and Methods” del año 1992, la Comisión Europea definió a la cooperación descentralizada como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”²³.

Partiendo de esta noción, que constituye no sólo un planteo teórico de referencia obligada dentro de la literatura especializada sino también el marco conceptual preferido en mayor medida por los expertos en la materia²⁴, se han desarrollado distintas variantes e interpretaciones que imprimen significados, alcances y modalidades diversas al concepto básico de cooperación descentralizada.

Según María del Huerto Romero, de la definición de cooperación descentralizada propuesta por la Unión Europea se desprenden cuatro diversas lecturas, según se quiera enfatizar en los agentes de la cooperación, la naturaleza de la descentralización, los resultados esperados, o el alcance de la descentralización.

²³ Comisión Europea, “Decentralized Cooperation. Objectives and Methods”, Bruselas, 26 de noviembre de 1992, citado por Romero, María del Huerto, Op. Cit., pág. 20.

²⁴ Romero, María del Huerto, Romero, María del Huerto, “Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada”, Ed. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona con el apoyo de la Comisión Europea, 2004, disponible en http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf (consultado el 05/05/2009), Págs. 20 y 40.



Las lecturas que hacen hincapié en los agentes de la cooperación resaltan que la particularidad de la cooperación descentralizada reside en el hecho de que las acciones de cooperación son llevadas a cabo por agentes e instituciones, públicas o privadas, del Norte y del Sur, que no forman parte de la administración central del Estado. La cooperación descentralizada es, entonces, implementada por entidades políticas o de la sociedad civil que cuentan con autonomía para tomar decisiones a niveles de administración pública distintos del gobierno y de las instituciones centrales: poderes públicos locales, ONGs, asociaciones, cooperativas, sindicatos, instituciones educativas o religiosas, etc. Esta lectura básicamente amplía el ámbito de la cooperación descentralizada, incluyendo acciones de carácter privado y no meramente oficial.

Un segundo grupo de lecturas sobre la cooperación descentralizada se basa en la identificación de quiénes promueven las iniciativas, y hay dos enfoques al respecto. Según el enfoque estricto, las acciones se originan en entidades territoriales descentralizadas (origen público local) que actúan con programas y presupuestos propios en forma directa o delegando la gestión en ONGs. El enfoque amplio, en cambio, extiende el origen de las iniciativas e incluye además de las entidades públicas locales a las acciones provenientes de los estados centrales y de organismos internacionales.

Dependiendo del enfoque sobre los resultados esperados, una tercera línea de lecturas se debate entre considerar al interés mutuo como principio fundamental de la cooperación descentralizada (como sostienen las nuevas concepciones de 'cooperación al desarrollo'), o entender que las acciones de cooperación descentralizada constituyen una expresión unilateral de ayuda donante-receptor (noción más cercana al modelo clásico de 'ayuda al desarrollo').

Por último, un cuarto grupo de lecturas se enfoca en estudiar el alcance de la descentralización y la manera en que se llevan a la práctica las acciones de cooperación. Es decir, apuntan a que el debate se centre en el cómo y no solamente en qué tipo de actores intervienen o promueven las iniciativas, o en cuáles son los resultados esperados. Bajo la premisa de que la cooperación descentralizada tiene por objeto poner a los agentes en el centro mismo de la ejecución para adaptar los programas a las necesidades y garantizar su viabilidad, diversos estudios plantean diferentes grados de implicación de los actores: desde la mera participación a partir de la descentralización financiera, a la ejecución de las iniciativas, la toma de decisiones, y hasta una intervención a lo largo de todo el ciclo del proyecto de cooperación.

El CAD establece ciertos criterios para definir la AOD: es aquella ayuda destinada a cooperación que proviene de fondos públicos (de gobiernos estatales y locales o sus agencias ejecutivas) en forma de donaciones, préstamos o créditos blandos, cuya liberalidad (o componente subvencionado) sea al menos del 25% y cuyo objetivo esencial sea la mejora del desarrollo económico y el nivel de vida de los países en vías de desarrollo. El CAD, a su vez, establece una lista de países beneficiarios de los fondos específicamente categorizados como AOD, siendo el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita uno de los indicadores más utilizados para definir la categoría de país beneficiario o receptor de AOD²⁵.

²⁵ La utilización de este criterio implica una relación indirectamente proporcional entre la cuantía del PBI per cápita y el monto de fondos a recibir por cada país: cuanto más alto sea su PBI per cápita, menor será la cantidad de flujos que ese país recibirá en concepto de AOD. A este respecto, en la



Dentro de la perspectiva de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cooperación descentralizada constituye la parte de AOD que proviene desde las administraciones territoriales (regionales o locales). De acuerdo a esta concepción, entiende que se puede concebir a la cooperación descentralizada en sentido estricto y en sentido amplio: “En un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo.”²⁶

En su “Manual de Cooperación Internacional” la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) entiende a la cooperación descentralizada como “[...] el conjunto de acciones que realizan o promueven tanto los poderes públicos locales como las organizaciones de la sociedad civil entre países [...]”²⁷, constituyendo la modalidad de cooperación internacional más novedosa hasta el momento. Su particularidad no es otra que la de basarse en “[...] el reconocimiento a la capacidad y autonomía de los actores locales para acordar e implementar proyectos de desarrollo”²⁸. Desde esta perspectiva, el accionar de organizaciones no gubernamentales y diversas entidades de la sociedad civil y del sector privado (asociaciones, empresas, fundaciones, cooperativas, sindicatos, instituciones educativas o religiosas) ha ido adquiriendo cada vez mayor relevancia tanto en la cooperación internacional como en la cooperación descentralizada. Sin embargo, siguen siendo los Estados Nacionales y los organismos interestatales los actores que cuentan con el rol fundamental y la principal responsabilidad en esta materia²⁹.

III. Los actores de la Cooperación Internacional.

En este nuevo escenario en el que se desarrolla la cooperación internacional, los Estados no intervienen solos en el escenario mundial. Nuevos actores ingresan y hacen sus aportes en los proyectos transversales que se desarrollan en el ámbito de la cooperación internacional.

literatura especializada se hace referencia al PBI per cápita como un indicador inadecuado ya que se debería prestar mayor atención a la distribución de los ingresos y no a un parámetro absoluto de renta per cápita. Como manifiesta Ana Cafiero en la ponencia citada anteriormente, la exigencia de pertenecer a un “país de renta baja” para calificar como “elegible” y la suposición de que la brecha social es un problema de manejo exclusivamente nacional terminan siendo no más que excusas para restringir los fondos destinados a cooperación y, en definitiva, una mirada ciega hacia las verdaderas condiciones de inequidad social. Indicadores que den cuenta de esas desigualdades también deberían ser tenidos en consideración para determinar qué países serán beneficiarios de acciones de cooperación para el desarrollo.

²⁶ Sitio Web de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): <http://www.oecd.org>, citado por Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), “Manual de Cooperación Internacional”, Capítulo IV, pág. 37, disponible en <http://www.raci.org.ar/manual/PDF/part1.pdf> (consultado el 31/08/2009).

²⁷ Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), Op. Cit., pág. 37.

²⁸ Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI).

²⁹ Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI).



Paralelamente al surgimiento de estudios acerca del rol de las unidades subnacionales, se han venido desarrollando una serie de transformaciones en las estructuras políticas, domésticas e internacionales, tanto en lo formal -jurídico- como en las prácticas -políticas gubernamentales- que han vinculado a entes subnacionales (desde Estados federados hasta gobiernos locales) con otras unidades similares, con Estados (nacionales) y hasta con organismos internacionales. Surge la tendencia a que se produzca una transferencia del poder decisorio nacional a instancias subnacionales, produciéndose una profunda recomposición de los esquemas tradicionales en los que se ha estructurado el Estado.

Siguiendo a Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú, “en este proceso parecería darse una compleja combinación entre fuerzas sistémicas, por un lado, y un Estado que -a veces por inacción y otras por elección de abrirse al mundo- favorecen la acción de los actores subnacionales en la arena internacional³⁰”.

En este sentido, hoy nos encontramos ante la consolidación de instancias territoriales por debajo del Estado-Nación que permiten el avance de procesos de autonomías regionales, procesos de identidad territoriales, procesos de reivindicación de lo local. Aparecen nuevos y decisivos actores internacionales en la escala regional y local que se desenvuelven con creciente autonomía en torno a una agenda de intereses específicos.

Se han realizado numerosos estudios con el fin de delimitar o clasificar estos nuevos actores, siendo de sumo interés la investigación “Nonstate Actor Project” (NOSTAC), efectuada por Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert en el año 1976, quiénes en sus estudios delimitaron seis categorías de actores:

Actores públicos o gubernamentales:

1. Los Estados (Nation-State)
2. Los Actores Gubernamentales Interestatales u Organizaciones Intergubernamentales o Internacionales (Interstate Governmental)
3. Los Actores Gubernamentales No Centrales (Governmental Noncentral), en los que se incluyen los Gobiernos Regionales o Gobiernos No Centrales (GNC) y Gobiernos Locales (municipales).

Actores privados o no gubernamentales:

4. Los Actores No Gubernamentales Interestatales (Interstate Nongovernmental) o fuerzas transnacionales como son las Organizaciones No Gubernamentales internacionales y las empresas multinacionales o transnacionales
5. Los Actores Intraestatales No Gubernamentales (Intrastate Nongovernmental), entidades privadas de ámbito estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones...)

³⁰ Colacrai, Miryam y Zubelzú, Graciela; “Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas En la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales, en A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo UNESP, EDUC, EDUSC, São Paulo, 2004.



6. Los Individuos (Individual), personalidades prestigiosas (antiguos estadistas, escritores, artistas, científicos...) que pueden actuar autónomamente e influir en el espacio internacional.³¹

Resulta de sumo interés analizar el rol de los entes subnacionales, a los que podemos denominar, siguiendo la clasificación de Mansbach, Ferguson y Lampert (1976), Actores Gubernamentales No Centrales (AGNC). Esta categoría de actores reúne tres elementos fundamentales:

1. El carácter de actores internacionales
2. La naturaleza de gobiernos con determinadas capacidades, poderes y competencias (gubernamentales)
3. Su ubicación político-institucional de administraciones medias distintas a la administración del Estado (no centrales).³²

Estos actores gubernamentales no centrales pueden ser clasificados a su vez desde su posición y envergadura en los territorios locales. La siguiente clasificación nos brinda nueva luz sobre estos actores que podemos considerar "Gobiernos Subnacionales", es decir, instancias socio-territoriales de un país, menores al Estado-Nación³³.

✓ Municipios y ciudades: más allá de su tamaño, sus ubicaciones espaciales (urbanas o rurales), sus distintas realidades socioeconómicas y diferentes niveles de autonomía, todos los municipios cumplen con los requisitos de AGNC. Por otro lado, poseen una base representativa democrática que legitima su actuación política en el ámbito de la cooperación descentralizada. En este sentido, los municipios son los principales representantes de los intereses locales, puesto que sus intendentes o alcaldes son elegidos por los ciudadanos y esto legitima aún más su accionar en la arena internacional.

✓ Aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas: engloban en su seno un municipio de referencia y los núcleos de población colindantes, aportando una visión de territorio más amplia que encaja con el enfoque de planificación estratégica y de desarrollo local que plantean algunas iniciativas de cooperación descentralizada. Este tipo de conglomerados urbanos tienen por objetivo desarrollar en forma conjunta sus iniciativas a partir de un diagnóstico y un trabajo mancomunado sobre las necesidades del propio territorio. A su vez este tipo de asociaciones entre municipios se ha incrementado en todo el mundo y hoy en día muchas aglomeraciones urbanas cooperan con espacios territoriales similares en otros países, en áreas de interés común en lo que hace a la gestión del territorio. Se enmarcan de este modo, por ejemplo, en iniciativas de cooperación descentralizada a través de relaciones transversales entre actores similares.

³¹ Ugalde Zubiri, A. "La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial". Artículo publicado en Politika. Número 2. Diciembre 2006. En sitio virtual de Politika. www.politika.org.es

³² Ugalde Zubiri, A. "La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial".

³³ Zapata Garesche, Eugene; "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina", Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad, Diputación de Barcelona, 2007, Pág. 19.



✓ Departamentos o Provincias: constituyen niveles territoriales que nuclean a los Municipios y que pueden ser meras divisiones administrativas o tener los atributos necesarios para ser tratados como gobiernos locales autónomos. En el caso de nuestro país, las provincias tienen los atributos necesarios para convertirse en actores de la cooperación descentralizada, siendo el caso de los departamentos más ambiguo puesto que depende de cada constitución provincial.

✓ Regiones o Estados federados: representan el nivel inmediatamente inferior al Estado y en los que éste, bien delega parte de la ejecución de sus decisiones (desconcentración), bien el ejercicio de algunas de sus competencias (descentralización). Por sus poderes y competencias, así como por el respaldo presupuestario de que disponen, regiones y Estados son actores importantes de la cooperación descentralizada, tanto en el norte como en el sur.

La Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo establece como gobierno local autónomo “el derecho y la capacidad de las autoridades locales, dentro del marco de la ley, de regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos de su competencia y en interés de la población local”³⁴.

IV. Los instrumentos de la Cooperación Internacional Descentralizada

En este apartado se persigue la caracterización de los distintos tipos de vínculos o relaciones a partir de las cuales se desarrolla la cooperación descentralizada. En tal dirección, cabe señalar la distinción entre: relaciones institucionalizadas y relaciones no institucionalizadas o informales. Las primeras pueden ser bilaterales o pluri-institución. Respecto a las bilaterales, en este grupo se encuentran: los hermanamientos, los proyectos bilaterales y las relaciones entre asociaciones de Municipios. En cuanto a las pluri-institución se destacan: las redes y los proyectos con más de dos instituciones implicadas. Las segundas, desempeñan un rol cada vez más importante, pero resulta muy difícil cuantificarlas.

Relaciones institucionalizadas	- Bilaterales	- Hermanamientos - Proyectos bilaterales - Relaciones entre asociaciones de Municipios
	- Pluri-institución	- Redes - Proyectos con más de 2 instituciones implicadas
Relaciones no institucionalizadas o informales	Este tipo de relaciones no poseen un formato específico	

³⁴ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Coordinación de Asociaciones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales. Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo, 25 de mayo de 1998, en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/cartadiscusion.html>.



A continuación describiremos cada uno de estos instrumentos.

RELACIONES INSTITUCIONALIZADAS BILATERALES

1- Hermanamientos

Jean Bareth, uno de los fundadores del Consejo de Municipios y Regiones de Europa, definió a los hermanamientos como “el encuentro de dos Municipios que deciden hacer pública su unión para... contrastar sus problemas y para desarrollar entre ellos unos lazos de amistad cada vez más estrechos”³⁵.

Los orígenes de los hermanamientos se remontan a la Europa de la Segunda Guerra Mundial, período en el que para evitar nuevos conflictos se desarrollaron distintas estrategias. Una de ellas consistía en unir a la población de las ciudades, incentivando una relación más fraterna, libre y solidaria, que eliminase las rivalidades alimentadas durante décadas.

En la actualidad, los hermanamientos constituyen una práctica menos habitual cuya particularidad consiste en que las instituciones que participan tienen un ámbito de procedencia regional.

Siguiendo a Laurent³⁶, podemos señalar que los hermanamientos poseen tres elementos característicos:

- ✓ El valor simbólico: relación de amistad que habitualmente se plasma en apoyos políticos o intercambios culturales y que con frecuencia pueden derivar en proyectos concretos;
- ✓ La implicación de los ciudadanos: no sólo los ayuntamientos tienen un papel decisivo, sino también cabe señalar el aporte de los ciudadanos cuya contribución es vital para que un hermanamiento alcance sus objetivos. Es un compromiso de los cargos electos porque se formaliza a través del acuerdo de la corporación, pero también debe comprometer a los ciudadanos; y
- ✓ La permanencia: los hermanamientos se caracterizan por no tener una vida limitada a unos pocos años, sino por tratarse de relaciones de larga duración.

Es digno de mención el hecho de que en los hermanamientos no necesariamente se desarrollan las características de la cooperación descentralizada; es decir, pueden entablarse conexiones sin intercambios concretos, puede haber procesos de aportes financieros o materiales y se pueden elaborar proyectos que no impliquen la apropiación local, la participación y el control ciudadano y la visión del mutuo beneficio y partenariat, entre otros.

Por otro lado, cabe sostener también que muchos de los hermanamientos - sobre todo aquellos que se han constituido más antiguamente-, debido a los cambios continuos de gobierno y la ausencia de resultados concretos, han terminado por perder todo contenido

³⁵ Consejo de Municipios y Regiones de Europa, “Twinning; a European of citizens, tomorrow’s Europe”. Paris, 2005.

³⁶ Laurent, Dominique, “Global village. Les communes, partenaires du développement”. Bruselas 2000: Union des Villes et Communes Belges.



práctico. Es por ello que actualmente revisten formas de trabajo más dinámicas y ambiciosas. En algunos países a esta nueva forma se le ha llamado “hermanamiento-cooperación”, para diferenciarla del simple hermanamiento que se basaba en aspectos más culturales y de amistad entre los pueblos.

En años recientes se ha puesto en práctica una nueva modalidad de esta forma de relación, el hermanamiento trilateral, el cual se da cuando dos ciudades hermanas que hace tiempo que viene trabajando juntas, deciden invitar a una tercera para beneficiarse de su experiencia y ampliar el intercambio.

2- Proyectos bilaterales

Este tipo de relaciones genera un vínculo directo entre dos administraciones locales y/o regionales basados en la realización de una o varias actividad/es específica/s.

Entre las principales características de este tipo de relación, se pueden mencionar:

- Contienen un objetivo preciso y limitado cuyos resultados sean evaluables;
- La implicación de las dos instituciones que participan del proyecto en el diseño e implementación del mismo; y
- Una duración limitada (en tiempo y espacio), ya que al tratarse de proyectos concretos éstos deben tener un objetivo y territorio delimitado y una fecha de finalización establecida.

Los proyectos bilaterales pueden surgir en el marco de hermanamientos dentro de procesos multilaterales o como producto del trabajo en redes o asociaciones de Gobiernos Subnacionales.

3- Relaciones entre asociaciones de Gobiernos Subnacionales

Las asociaciones de Municipios son organizaciones que habitualmente agrupan a todos los Municipios de una región o un país y que tienen la vocación de ser un instrumento de los entes locales para trabajar juntos y, a su vez, actuar como interlocutor ante otros niveles de la administración. Además, estas organizaciones facilitan el intercambio de experiencias entre Municipios³⁷.

La naturaleza de estos vínculos puede ser muy diversa, desde contactos políticos hasta proyectos de apoyo técnico, aunque suelen centrarse en contactos destinados al intercambio de información.

RELACIONES INSTITUCIONALIZADAS PLURI-INSTITUCIÓN

1- Redes

Las redes, tomando la definición de Batista, Freire Lima y Fronzaglia, constituyen una forma de organización de entidades, instituciones, grupos sociales o individuos que se relacionan

³⁷ Confederació de Fons de Cooperació i Solidaritat. Municipalismo i solidaritat. Barcelona 2001.

entre sí según una articulación basada en el principio de la horizontalidad, sin un comando central, buscando alcanzar de forma conjunta objetivos determinados por ellos³⁸.

La confianza es un elemento clave en las relaciones que entablan los diferentes actores que conforman una red: confianza para reforzar los lazos que potencian el intercambio técnico y para robustecer las alianzas políticas.

Las principales características de las redes son: la flexibilidad, que les otorga un carácter dinámico y una elevada capacidad de adaptación; la cooperación entre iguales, puesto que se trata de actores de naturaleza dispar que interaccionan sin establecer jerarquías; y la existencia de un objetivo común³⁹. A estas características cabría sumarles, el alcance geográfico que tienen, tanto global como macro-regional, la agilidad, favorecida por la estructura horizontal y por la utilización de nuevas tecnologías, lo que permite acelerar el proceso de toma de decisiones y el intercambio de informaciones y experiencias y la democratización del saber, ya que facilitan el hecho de compartir conocimiento, siendo posible de esta forma arremeter contra problemas comunes entre sus integrantes.

En cuanto a su clasificación, consideramos pertinente resaltar la observación de Batista, para quien además de su alcance - que puede ser internacional o regional -, las ciudades entran en red para trabajar a partir de perfiles específicos o con una clara vocación temática. A partir de esta alianza la orientación puede ser más estratégica y ejercer la red funciones de lobby, o más práctica, poniéndose el acento en el intercambio técnico (Batista, 2006:31). Es decir, que las redes pueden ser agrupadas según el denominador común geográfico, de perfil o temático o de acuerdo al objetivo en común que se plantean como meta. En tal sentido, cabe destacar a modo de ejemplo⁴⁰:

	Territoriales o geográficas	Con perfil específico común	Temáticas
Orientación estratégica/ lobby	Red Andina de ciudades (vínculo con la Comunidad Andina de Naciones) Mercociudades (vínculo con Mercosur)		ICLEI (Consejo Internacional para el desarrollo de iniciativas locales)

³⁸ Batista, Sinoel, Freire Lima, María Fernanda y Fronzaglia, Mauricio (s/f). Redes de ciudades. Disponible en Internet en http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-103_1.pdf. Consultado en abril de 2009.

³⁹ Hildenbrand Scheid, Andreas. "Les xarses de ciutats; un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa". Revista Síntesis N° 10. Barcelona 2005: Diputació de Barcelona.

⁴⁰ Fuente: Elaboración del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unió Europea-América Latina

Orientación práctica/ intercambio técnico	FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones) FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano)	Metrópolis (ciudades con más de un millón de habitantes) UCCI (Unión de las Ciudades Capitales Iberoamericanas) UCCLA (Unión de las Ciudades Capitales Luso-Afro- Américo-Asiáticas)mericanas)	Redes URB-AL: droga y ciudad, conservación de contextos históricos, democracia local, desarrollo económico, políticas sociales urbanas, medio ambiente urbano, urbanización, transporte, financiación local, lucha contra la pobreza, mujeres políticas, sociedad de la información, seguridad ciudadana. CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)
--	---	--	---

Respecto a los objetivos de las redes, como sostienen Borja y Castells⁴¹, cabe destacar que habitualmente se encuentran en alguna de las siguientes categorías:

- la consolidación de espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, etc. para crear economías de escala, generar un valor añadido o desarrollar infraestructuras;
- la estructuración de un sistema de lobby;
- la inserción en un sistema internacional que permita el acceso y la utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; y
- la obtención de funciones de liderazgo y la inserción de los participantes en espacios de actuación superiores.

A esta lista podemos sumarle:

- la mejora del nivel de vida de las personas que viven en esas ciudades;
- el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre los funcionarios de los gobiernos locales involucrados;
- la promoción de la integración de un país o región;
- la implementación de proyectos transnacionales; entre otros.

Por último, los beneficios del trabajo en red están vinculados fundamentalmente al hecho de que sus miembros aprenden/enseñan y aportan/reciben, creando una situación de multipolaridad solidaria.

⁴¹ Borja, Jordi y Castells, Manuel. "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Barcelona 1997. Ed. Taurus.

2- proyectos multilaterales

Este tipo de relaciones también corresponde a proyectos basados en la ejecución de una actividad concreta, aunque - en este caso - participan varias instituciones de ambas regiones. Estas relaciones están marcadamente determinadas por el objetivo perseguido y con frecuencia nacen a partir de un programa internacional. En tal sentido, las características de este tipo de vínculo son:

- la existencia de un objetivo específico y limitado cuyos resultados sean evaluables;
- la implicación de todas las instituciones involucradas, en el diseño e implementación del proyecto; y
- una duración limitada, ya que al tratarse de proyectos concretos, éstos deben tener un objetivo delimitado y una fecha de finalización establecida.

RELACIONES NO INSTITUCIONALIZADAS O INFORMALES

Los Gobiernos Subnacionales establecen encuentros puntuales con cierta frecuencia. La característica principal de este tipo de vínculo es su falta de institucionalización y su corta duración. Habitualmente estas relaciones se enmarcan en programas más amplios destinados a facilitar el intercambio de información.

El número de miembros y la intensidad de la relación entre las instituciones involucradas dependen de los objetivos que se persigan.

Más allá de la falta de institucionalización de estos vínculos y, por lo tanto, de las dificultades que supone cuantificarlos, es digno de mención el hecho de que constituyen el puntapié inicial para el establecimiento de relaciones institucionalizadas.

En el ámbito de la cooperación internacional es importante formalizar las relaciones, suscribiendo acuerdos marcos y convenios que recojan la esencia de la colaboración y describan, concisa aunque manifestadamente, los aspectos más relevantes de ella.⁴²

Uno de los marcos jurídicos donde ubicar las acciones de cooperación descentralizada, y que constituye un fenómeno que se ha ido incrementando con la globalización, son los acuerdos o convenios de cooperación internacional. Cualquier forma de acuerdo involucra dos o más partes diferentes que, tomando un compromiso para un cierto curso de acción, piensan en algún beneficio común a todas las partes involucradas.

- ✓ Antecedentes de la relación
- ✓ Motivaciones de las partes
- ✓ Inscripción en los planes respectivos de desarrollo local
- ✓ Actores implicados
- ✓ Objetivos de la colaboración
- ✓ Derechos y obligaciones de las partes, proyectos y actividades

⁴² Sanz Corella, Beatriz; "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina", Volumen 2 Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada, Pág. 100.



- ✓ Mecanismos para su gestión
- ✓ Condiciones, etc.

Uno de los objetivos de la formalización es la asignación clara de responsabilidades y de tareas para que la “rendición de cuentas” pueda hacerse con una base real. Es decir, el acuerdo debe recibir un nombre representativo del sentido de la cooperación y dotarse de contenido, abarcando un programa con un conjunto de acciones. A partir de ahí, existen varias formas jurídicas posibles para estructurar los términos de la colaboración desde actas de intención hasta acuerdos marcos, pasando por convenios, cartas, protocolos, memorandum, acuerdo de cooperación etc.; de lo que se deduce que el nombre que lleven no es relevante ya que lo que distingue a uno de otro es el procedimiento que se sigue en su celebración el cual depende de su contenido.

V. La Cooperación Descentralizada en el marco de la Reforma del Estado.

En los últimos años, las principales acciones de cooperación en AL se han basado en principios de multilateralismo y partenariado y se ha encaminado a apoyar y desarrollar estrategias innovadoras en temas como

- Fortalecimiento institucional
- Participación ciudadana
- Cohesión social
- Desarrollo local
- Intercambio de experiencias
- Integración regional
- Entre otros.

El motivo de cooperar en estos temas se origina en que “Al ser las colectividades locales los niveles de gobierno más cercanos a las necesidades y realidades de los ciudadanos, la promoción de la cohesión social constituye un ámbito de trabajo privilegiado para el desarrollo de políticas públicas locales. Esta prioridad requiere, ante todo, de instituciones públicas democráticas, fuertes, eficaces y participativas, de ahí que se prime el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de la gobernabilidad democrática, pasando a menudo por una profundización de los procesos de integración regional.”⁴³ Efectivamente, el desarrollo de este tipo de políticas innovadoras, ha contribuido a generar – en diversas experiencias latinoamericanas - mayores niveles de inclusión social, democracia y gobernabilidad.

En palabras de Pedro J. Frías, “subsidiariedad es atribuir la gestión administrativa al nivel de gobierno más bajo y más cercano del usuario, si es apropiado. (...) Subsidiariedad quiere

⁴³ Godínez, Víctor; “Resultados, impacto y pertinencia de la cooperación descentralizada”. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE – AL.



decir que las responsabilidades deben asignarse a los particulares antes que al Estado, al municipio antes que a la provincia, a la provincia antes que a la Nación. Lo malo es que la subsidiariedad nunca tuvo buena prensa en nuestra clase política⁴⁴.”

Si bien la Cooperación Descentralizada no puede contrarrestar por sí sola fenómenos estructurales como la pobreza (medida por sus ingresos) ha permitido, en diversas ocasiones, garantizar igualdad de condiciones en el acceso a servicios sociales, al trabajo, a la educación y equidad en las condiciones para exigir esta igualdad a través de las diferentes formas de expresión de la ciudadanía (dimensión cívica). También constituye una fuente de intercambio de experiencias de gran valía. Programas originales de inclusión social y participación ciudadana, como lo es por ejemplo, el Presupuesto Participativo y políticas de Descentralización y Planificación Estratégica se han extendido en muchos lugares de AL e incluso de Europa a través de la cooperación entre Gobiernos Subnacionales.

De acuerdo con la Declaración de Guatemala (mayo de 2007) la CD es muy efectiva en resultados más intangibles fortaleciendo el territorio y la autonomía local, “el fortalecimiento institucional”, la trasmisión de experiencia y la capacitación de los gobiernos locales así como un mayor empoderamiento de la ciudadanía en asuntos como los enumerados anteriormente, que son claves para garantizar la sustentabilidad de estos procesos.

En el marco de la cooperación descentralizada, el interés creciente y la renovada orientación de las actuaciones hacia el fortalecimiento de la instancia local supone que el foco de las intervenciones no se sitúa tanto en un número establecido de cambios de políticas concretas o en la provisión de determinados servicios públicos, sino en el apoyo a los entes locales para la construcción y refuerzo de las instituciones y los procesos necesarios para elaborar y ejecutar las políticas públicas locales adecuadas y proveer servicios de calidad al conjunto de ciudadanos. Todo ello situado en un marco más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática y de fomento de la cohesión económica y social⁴⁵.

Al mismo tiempo, también la experiencia demuestra que la integración entre gobiernos locales con problemáticas similares o complementarias y el espacio que las redes de cooperación brindan para la transmisión de conocimientos, experiencias, concertación de objetivos comunes y revalorización de los gobiernos locales ante el gobierno nacional, han sido útiles a la hora de garantizar procesos de inclusión social y de poner estas problemáticas que se perciben muy fuertemente en lo local, en la agenda política nacional. De ello se desprende, que la CD es un elemento clave para garantizar los presupuestos de la cohesión social que son la democracia, respeto de los derechos individuales, preservación de la cultura, calidad ecológica y libertad en estrecha complementariedad con el gobierno nacional.

⁴⁴ Frías, Pedro; “El Federalismo Argentino”, disponible en la Página Web <http://www.acader.unc.edu.ar/artelfederalismoargentino.pdf>, consultado en Marzo de 2009, pág. 1

⁴⁵ Sanz Corella, Beatriz; “Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina”, Volumen 2 Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. Pág.60.



Según Víctor Godínez “la pertinencia de la CD radica en su impacto globalmente positivo en la formación del capital social de las localidades, contribuyendo a la formación del saber, conocimientos, instituciones y patrones de interacción de las colectividades locales”⁴⁶. La CD ha contribuido al fortalecimiento institucional no sólo de los gobiernos públicos locales sino de la sociedad civil, organizada y no organizada, promoviendo la participación ciudadana, la concertación entre los actores locales y la complementariedad con agendas de otros actores sociales de gran relevancia. Un presupuesto básico de ello, es por supuesto, lograr una verdadera apropiación por parte de los actores locales con respecto a las iniciativas de CD y un verdadero compromiso y responsabilidad social de todos los participantes.

VI. Beneficios, limitaciones y principales desafíos de la cooperación descentralizada.

El enfoque entre socios, la participación directa, plural y horizontal de actores locales en el proceso, la apropiación de los proyectos por éstos últimos, son todos aspectos intrínsecos de la cooperación descentralizada que, al permitir una mejor adaptación de los proyectos a las necesidades reales locales, promueven la sustentabilidad de las acciones y favorecen la eficacia y eficiencia de las mismas.

María del Huerto Romero⁴⁷ sostiene que la cooperación descentralizada posee las siguientes virtudes de tipo instrumental: el carácter de los agentes de la cooperación (ceranos a las realidades en que se pretende actuar), la posibilidad de participación que se les otorga (a lo largo de todo el ciclo del proyecto o al menos en su gran parte) y la multidireccionalidad propia de las relaciones “entre socios” que el enfoque promueve. Esto convierte a la cooperación descentralizada en un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo entre los órganos de representación local.

Según Romero, existen otras virtudes instrumentales como, por ejemplo, el carácter más democrático que la multiplicación de agentes y acciones propia del enfoque descentralizado imprime a las acciones de cooperación, en comparación a la cooperación de carácter netamente interestatal.

Asimismo, la autora plantea virtudes relativas a la especificidad y pertinencia de la cooperación descentralizada, entre las cuales resalta:

- El fomento de las iniciativas locales que hace hincapié en los factores territoriales y en el involucramiento de actores de la sociedad como sujetos responsables de su propio desarrollo.
- La construcción de una institucionalidad local participativa que amplía los espacios de intervención y compromiso de la sociedad civil. Esto, a su vez, incentiva un mayor protagonismo ciudadano y puede ayudar a profundizar la solidaridad social y la construcción de consensos.
- La incidencia positiva en el fortalecimiento de las entidades locales de gobierno.

⁴⁶ Godínez, Víctor, Op. Cit, pag. 5.

⁴⁷ Romero, María del Huerto, Op. Cit., págs. 46-48.



- Favorece la lucha contra la pobreza y el aumento de la cohesión social, al promover instancias de participación democrática y fortalecer los gobiernos locales, que son los más cercanos a las necesidades de la población.

En la actualidad resulta indudable que “Las gestiones internacionales de los gobiernos federales y locales han venido para quedarse, son un hecho en el mundo interdependiente”⁴⁸. Por su parte, Ana Cafiero destaca los siguientes aspectos positivos de la cooperación descentralizada, como estrategia para enriquecer las formas de vinculación internacional en los procesos de desarrollo:

- El enfoque ofrece metodologías que dan lugar al intercambio de experiencias y al involucramiento de multiplicidad de actores, sin ejercitar la imposición del conocimiento, lo cual genera una mayor cantidad de alternativas y la posibilidad de optar por aquella que se aplique más propiamente a los requerimientos locales. Esto, a su vez, permite acercar posiciones entre políticas de desarrollo y políticas de cooperación.
- Las metodologías de cooperación descentralizada hacen hincapié en la capacidad de resiliencia de comunidades, instituciones y países; apuntando a la transformación de las relaciones de poder y a la integración territorial con el objetivo de lograr procesos de desarrollo de alto impacto, y sobre todo, sustentables.
- La cooperación descentralizada incita a que exista una mayor densidad de las relaciones internacionales de un país, tanto en forma vertical como horizontal, al promover mecanismos de coordinación intra-provinciales, intra-regionales y con el Estado nacional.

Por otra parte, el intercambio entre las partes en iniciativas concretas, tiene a menudo un efecto multiplicador que se visualiza en el desarrollo de nuevos intercambios, inversiones, transferencia de conocimiento, tecnología, etc. Como sostiene Keohane al analizar la reciprocidad en las relaciones internacionales, “[...] a la larga, la reciprocidad [...] puede generar una confianza basada en la experiencia mutua como resultado del carácter recurrente y en gradual expansión de los procesos de intercambio social. Es decir, al comprometerse con éxito en la reciprocidad específica a lo largo de un período de tiempo, los gobiernos pueden crear condiciones adecuadas para el funcionamiento de la reciprocidad difusa”⁴⁹.

Desde el punto de vista de las externalidades positivas que ella genera se encuentran:

- 1- Complementa las acciones de cooperación entre los Estados centrales.
- 2- Favorece la coherencia y coordinación de las acciones descentralizadas entre sí y entre éstas y las generadas por la cooperación bilateral y multilateral.
- 3- Puede favorecer el acercamiento interregional.
- 4- Estimula la participación de las unidades subestatales en el escenario internacional, actuando como producto y refuerzo de la gestión internacional a la misma vez.

⁴⁸ Cafiero, Ana, Op. Cit., págs. 2-5.

⁴⁹ Keohane, Robert, “Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales”, GEL, Buenos Aires, 1993, Cap.6, pág. 210.



- 5- Reafirma lo local a través de la internacionalización, consolidando a los gobiernos locales en el plano nacional y fortaleciendo su capacidad negociadora frente al poder central.

En cuanto a las limitaciones que presenta la cooperación descentralizada, se registran problemas en la gestión de los agentes. A menudo ocurre que el traspaso de la responsabilidad en la ejecución de los proyectos no está acompañado de una capacitación y/o adaptación de los actores locales, especialmente en lo que atañe a prácticas contables y supervisión presupuestaria, generándose trabas burocráticas que entorpecen la rapidez y eficiencia de la gestión.

Se suma a esta limitación, el déficit y/o ausencia de información y capacitación para los agentes encargados de la gestión tanto financiera como administrativa de los proyectos de cooperación. Este déficit en recursos humanos no sólo genera inconvenientes a la hora de la puesta en marcha de los proyectos sino que atenta contra la posibilidad de que ciudades que tienen escasa o nula experiencia con las prácticas de cooperación descentralizada puedan ser partes en proyectos.

En estrecha relación con esta situación, se encuentran los peligros de discriminación que conlleva el principio de co-financiación para las pequeñas localidades que, al no contar con los recursos necesarios, tienen menos chances para aspirar a ser contrapartes en los proyectos.

Si bien se pretende contar con una amplia participación de los actores locales en el proceso de implementación de los proyectos, el déficit o ausencia de la misma no sólo afectan las características descritas como virtudes de la cooperación descentralizada (adaptación a las necesidades locales, apropiación y sustentabilidad de las acciones) sino que también puede desmotivar la participación.

Desde el punto de vista del seguimiento de los proyectos, se registra un déficit en el acceso, recogida e interpretación de la información⁵⁰.

La misma lógica “multinivel” de la cooperación descentralizada es un indicio de que ésta no debe plantearse como alternativa sustitutiva de la cooperación entre Estados, sino como complementaria. Constituye uno de los enfoques dentro de las diversas modalidades en que puede implementarse la cooperación internacional, siendo incluso capaz de incentivar nuevas instancias de articulación y cooperación en una multiplicidad de niveles: subestatal, bilateral, multilateral, regional e interregional.

En definitiva, como menciona Romero, “[...] Desde una perspectiva más estratégica y de largo plazo, el despliegue de las potencialidades del enfoque descentralizado está sujeto, en cierta forma, a dos factores. En primer lugar, a la evolución de la tendencia de mayor involucramiento de las entidades territoriales en la arena internacional [...] ello depende no solamente del interés y voluntad de los gobiernos no centrales, sino también de un conjunto de otros factores, donde sobresale el marco normativo y político de cada país [...] El segundo factor dice relación con la capacidad de las colectividades locales para generar procesos endógenos de desarrollo, y con su convencimiento sobre el carácter y la

⁵⁰ Recientes iniciativas, como la creación del Observatorio de Cooperación Descentralizada América Latina- Unión Europea, tienen como objetivo suplir esta deficiencia.



importancia del apoyo que la cooperación descentralizada puede brindar a dichos procesos (apropiación institucional de las iniciativas) [...]”⁵¹.

En definitiva, uno de los aspectos en el que contribuye más positivamente el enfoque de la cooperación descentralizada es “[...] el valor añadido con el que enriquece la gestión, contribuyendo al proceso de constitución de los Gobiernos locales en motores del Desarrollo Local”⁵². Es este punto el que puede reconocerse como principal beneficio del enfoque descentralizado.

El estudio de la cooperación descentralizada está creciendo en la medida en que la fuerza del fenómeno se hace más evidente y va acumulando peso específico en el ámbito de las relaciones internacionales. En este sentido, nos interesa a continuación desarrollar una serie de desafíos que la cooperación descentralizada debe enfrentar si se pretende la puesta en práctica de las potencialidades y virtudes propias de este tipo de cooperación.

- ✓ El primer gran desafío que debe ser superado es el de fortalecer el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los gobiernos locales como socios plenos de la cooperación al desarrollo, para que de esta forma puedan desempeñar un rol más protagónico.
- ✓ Asimismo, habría que explorar las vías a través de las cuales las agencias nacionales e internacionales de cooperación puedan poner en marcha mecanismos que permitan confiar a los gobiernos locales la gestión de los programas de cooperación dirigidos directa o indirectamente -como en el caso de los programas de apoyo a la descentralización- a otros gobiernos locales, en particular cuando se trata de programas de apoyo institucional.
- ✓ Es necesario focalizar las acciones de cooperación descentralizada en las temáticas propias de las agendas públicas locales con el objetivo de insertar las iniciativas de cooperación en la visión estratégica general de los propios gobiernos locales, es decir, de convertirlas en políticas públicas. Dado que desde la búsqueda de mejoras concretas en las situaciones locales, se va hacia formas de intervención más globales para incidir de manera coordinada en las agendas nacionales y regionales, con el fin de mejorar las condiciones generales de ejercicio del poder local y la participación de gobiernos locales en las políticas de desarrollo.
- ✓ En relación a lo anterior, es imprescindible que cada autoridad local desarrolle sus propias capacidades y estrategias que contribuyan a la concreción de su acción internacional y cooperación descentralizada en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local. Para tal fin es necesario profundizar el proceso de democratización y descentralización del Estado en términos tanto de competencias como de recursos; buscar la complementariedad y la concertación con los niveles superiores de gobierno, sin el respaldo de los cuales el margen de acción de las administraciones locales quedaría limitado; y fortalecer sus relaciones con la sociedad civil en toda su diversidad, el sector privado y, principalmente, con los ciudadanos.
- ✓ En este sentido, es imprescindible instaurar relaciones de partenariatado con un enfoque de intercambio mutuo y de trabajo en red, avanzando hacia la creación de espacios de cooperación basados en modelos horizontales en los cuales los

⁵¹ Romero, María del Huerto, Op.Cit., Pág. 51.

⁵² Cafiero, Ana, Op. Cit., pág. 5.

gobiernos locales están situados en pie de igualdad y pueden plantear una mayor reciprocidad en la relación.

- ✓ Fortalecer el principio de armonización o, dicho de otro modo, la necesidad de que los países donantes se coordinen e implementen las medidas adecuadas para simplificar y homogeneizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión acarreados a los países socios.
- ✓ En lo que respecta a la operacionalización de las iniciativas, es imprescindible la consolidación institucional de los gobiernos locales, la creación de capital social y humano capacitado en los temas de gestión de la cooperación descentralizada y la adquisición de recursos tecnológicos y financieros necesarios para llevar adelante las iniciativas.
- ✓ Otro reto importante está asociado a la necesidad de superar las diferencias que se dan en el traspaso de responsabilidades financieras el cual generalmente no implica la adaptación de los “modos de hacer” a las realidades y posibilidades de los actores locales a quienes se otorga la responsabilidad. Frecuentemente, los diferentes procedimientos y prácticas contables y de supervisión presupuestaria generan trabas burocráticas que atentan contra una gestión eficaz, eficiente y ágil.
- ✓ El principio de cofinanciación –elemento clave para algunos tipos de cooperación descentralizada- puede convertirse en una traba para el despliegue del carácter democrático de la cooperación descentralizada, además de atentarse contra el principio de igualdad de oportunidades, al no favorecer a las colectividades locales de menos recursos, quienes son las que más requieren apoyo. En tal sentido, el desafío es estudiar formas alternativas de cofinanciamiento, buscando fórmulas más sencillas que faciliten el acceso de nuevos actores a la cooperación descentralizada.
- ✓ Debido a la existencia de limitaciones en lo que respecta a la recolección, interpretación y aprovechamiento de la información, así como también en el seguimiento y evaluación, resulta imperioso promover, por un lado, la cultura de la evaluación ex-ante, la cual se focaliza en la pertinencia de la acción, la factibilidad, la posibilidad de llevarla a cabo dentro de criterios de condiciones razonables de eficacia y eficiencia, así como una primera estimación de sus resultados e impactos. Y por el otro, la cultura de la evaluación ex – post, que permite examinar los resultados y los impactos de las acciones, analizar la calidad de una acción pasada, detectar sus posibles fallas y entregar información acerca de posibles reorientaciones de las acciones futuras.
- ✓ Es elemental avanzar en la supresión de la naturaleza burocrática y de la estructura vertical de las instituciones gubernamentales, que aún persisten en la mayoría de los gobiernos locales, más allá del proceso de la descentralización.
- ✓ Un tema central el cual conforma un nuevo reto en esta materia es la elaboración de una definición jurídica y la operacionalización de un “estatuto de un cooperante local expatriado”. Según algunos especialistas, este punto debería convertirse en una de las prioridades que permitan al mismo tiempo potenciar la cooperación descentralizada y asegurar a los profesionales de la cooperación pública local las garantías y el reconocimiento profesional que requieren.
- ✓ Otro de los desafíos de la cooperación descentralizada refiere a establecer una mayor coordinación de las acciones con la cooperación bilateral y multilateral tradicional. A fin de mejorar la complementariedad de sus acciones y la coherencia con las metas de las políticas locales y nacionales.



Para concluir cabría considerar que a pesar de la necesidad y la urgencia de afrontar estos desafíos que hoy se le presentan a la cooperación descentralizada y que no le permiten desplegar plenamente sus fortalezas y potencialidades, ésta constituye un proceso en constante crecimiento y en continua evolución. La fructífera reflexión conceptual que se ha desarrollado en los últimos años ha permitido la definición de un modelo de cooperación descentralizada que supera la visión tradicionalista de la AOD y que concibe a la cooperación descentralizada como una verdadera política pública local, reafirmando su valor añadido, fundamentalmente en ámbitos como la cohesión social y territorial y el papel protagónico de las autoridades locales en ella.

VII. Marco jurídico de la acción internacional de los Gobiernos Subnacionales.

En el contexto argentino, señala Zubelzú que “la creciente interacción y la consecuente firma de acuerdos internacionales por parte de las Provincias y ciudades, constituye un fenómeno que se ha incrementado en los últimos años con la globalización. Se trata de un fenómeno positivo y relevante y constituye uno de los principales indicadores para dar cuenta de la actividad externa.”⁵³

La provincia de Santa Fe –como estado subnacional- y al igual que otros Estados provinciales, ha firmado numerosos convenios⁵⁴ para la instrumentación de programas y proyectos del sector público.

En este sentido, es preciso realizar un análisis sobre el marco jurídico con el que cuentan las Provincias para llevar adelante su accionar en materia de gestión internacional. En este sentido, siguiendo los lineamientos que presentan Carbajales y Gasol surgen interrogantes como: ¿Cuáles son los alcances de la gestión internacional de las Provincias argentinas a la luz de la Constitución Nacional reformada en 1994? ¿Cuáles son las facultades y condicionamientos que se desprenden del artículo 124? ¿Cómo se comportan en la práctica los distintos actores subnacionales en orden a dichas facultades de gestión internacional? ¿Cómo se presenta esta cuestión en las Constituciones provinciales?⁵⁵

Se puede decir que a partir de la reforma de la Constitución de 1994 se trató de fortalecer el federalismo, poniendo el énfasis en uno de concertación entre las Provincias y la Nación, se imprimió de esta forma una relación compleja pero positiva al fin entre las Provincias y el

⁵³ Zubelzu, Graciela; “Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, agosto de 2004, Pág. 42.

⁵⁴ Este instrumento jurídico adopta en la práctica las más diversas denominaciones: Acuerdo, Convención, Convenio, Carta (normalmente se usa para designar a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales), Estatuto, Compromiso, Concordato (el que regula las relaciones del Estado y la Iglesia), Protocolo (complementario de un tratado anterior), etc.

⁵⁵ Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal Argentino y a la luz de sus propias constituciones” en “Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal” Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias, Graciela Zubelzú. 1RA Edición Buenos Aires Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008. Página 47.



gobierno. En este sentido, el artículo 124 que se incorpora a la Constitución reformada, reconoce ciertas prerrogativas a los actores subnacionales para celebrar convenios internacionales, estableciendo al mismo tiempo limitaciones para resguardar los poderes que se delegan a la Nación.

Es necesario por ello, para evitar “herir este federalismo que se propone intensificar” reglamentar el artículo que se intentó analizar en este trabajo.

Entonces, las Provincias, como actores subnacionales que son precisas de un marco normativo lo suficientemente definido más allá de los límites que el texto constitucional impone, para llevar adelante su praxis internacional.

No obstante, tal como plantean algunos autores los principales temas que giran en torno a la naturaleza jurídica de la gestión internacional de las Provincias y los límites que deben seguirse son cuestiones que aún están pendientes de resolverse.

De esta forma, la provincia de Santa Fe –como estado subnacional- ha firmado numerosos convenios para la instrumentación de programas y proyectos del sector público. Para ello, consideramos interesante remarca la creación por parte de la ACID (Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁵⁶) de una base de datos que contiene los Acuerdos Marco, Cartas de Intención, Convenios, Proyectos y Programas de Cooperación que se fueron realizando en gestiones anteriores.

En el contexto argentino, señala Zubelzú que “la creciente interacción y la consecuente firma de acuerdos internacionales por parte de las Provincias y ciudades, constituye un fenómeno que se ha incrementado en los últimos años con la globalización. Se trata de un fenómeno positivo y relevante y constituye uno de los principales indicadores para dar cuenta de la actividad externa. Sin embargo, la inexistencia de un ámbito que centralice la información no sólo a nivel nacional, sino a veces en una misma provincia, obstaculiza las posibilidades de contar con información exhaustiva. Ahora bien, al considerar la suscripción de acuerdos con otros actores, observamos que la información es parcial, no está reunida - ni siquiera a modo de inventario- ni física ni virtualmente. Dada la no obligatoriedad de participar a la nación por parte de las Provincias, no existe una instancia que reúna la documentación de manera completa y actualizada⁵⁷”.

Para intentar responder a estas preguntas y para tratar de comprender el accionar de las Provincias como actores subnacionales en el marco de un sistema federal de gobierno; se revisará en primer lugar este sistema federal tal como es propuesto por el artículo primero de la Constitución Nacional.

En segundo lugar se realizará un abordaje sobre la situación previa a la reforma constitucional de 1994.

Luego, a partir de uno de los objetivos propuestos por esta reforma, a saber el fortalecimiento del federalismo, se estudiarán los límites (explicitados en el mismo artículo

⁵⁶ En la provincia de Santa Fe se crea el 11 de marzo de 2004 por Decreto N° 0300/04 la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo –ACID por sus siglas- en el ámbito del Ministerio Coordinador; un área nueva sin precedentes en la estructura provincial, encargada de la gestión de la cooperación técnica internacional.

⁵⁷ Zubelzú, Graciela; “Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, agosto de 2004, Pág. 42.



124) y las competencias que gozan la Provincias (la firma de convenios internacionales por ejemplo)

En este marco también se tendrá en cuenta el debate jurídico y doctrinario en torno a la reglamentación del artículo 124 en donde se pretende establecer a quien le compete reglarlo: a las Provincias, al Congreso Nacional o bien a ninguno.

Finalmente se analizará de que manera cada una de las Constituciones provinciales aluden a la Cláusula Federal⁵⁸ y a su participación internacional.

VIII. El accionar internacional de los Gobiernos Subnacionales argentinos en el marco del "Federalismo".

Tradicionalmente el país ha adoptado la forma representativa, republicana y federal de gobierno. El artículo 1 de la Constitución Nacional determina. "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal según lo establece la presente Constitución."

En este sentido, Ricardo Dalla Vía explica que la forma de Estado Federal declarada en este artículo de la Constitución Nacional responde a una relación de poder-territorio referida a la manera en que la capacidad de gobierno y de coacción del Estado se distribuye en la geografía nacional a través de una asignación definida de competencias.⁵⁹ Dentro de este contexto, es en el artículo 121 de la Constitución Nacional en donde se encuentra el principio ordenador en el ámbito de asignación de las competencias territoriales. El mismo dispone que las Provincias conserven todos los poderes que no han delegado expresamente en el Gobierno Federal.⁶⁰

De acuerdo con el autor citado, el país adoptó el federalismo como una fórmula superadora de las contingencias y antagonismos entre unitarios y federales; siendo que los integrantes de este último grupo eran independentistas que bregaban por una confederación de Estados soberanos cuyo principal fundamento era la oposición a Buenos Aires. Según Dalla Vía, este conflicto civil del siglo XIX puede describirse también como el enfrentamiento entre un modelo de valores tradicionales enfrentado a una propuesta de progreso ilustrado de connotaciones asambleístas.

⁵⁸ La cláusula federal indica las facultades de gestión externa que pueden poseer los distintos miembros de un Estado Federal conforme a sus propias Constituciones. No obstante, en el ámbito del derecho internacional público se puede observar que en caso de incumplimiento por parte de un estado subnacional de un acuerdo internacional celebrado por éste en el ámbito internacional la responsable sería la Nación.

⁵⁹ Dalla Vía, Ricardo; "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina" En: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_DallaVia.pdf, pág. 11

⁶⁰ Artículo 121: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación."

Finalmente, fue después Caseros⁶¹ que se adoptó la fórmula federal propuesta por Echeverría y por Alberdi como transición entre las dos tendencias que se encontraban en pugna. Es de remarcar, sostiene el autor, que desde el inicio fue un federalismo concentrado. El Congreso, por ejemplo, mantenía la facultad de revisar las Constituciones Provinciales y de promover el juicio político a los gobernadores. Sin embargo, con la reforma constitucional de 1860 estas medidas fueron anuladas y se agregaron algunos elementos de mayor autonomía provincial como consecuencia de las concesiones realizadas a la provincia de Buenos Aires con motivo de su incorporación a la Nación unificada.⁶²

Este autor concluye que “el federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y fue adquiriendo cada vez un carácter más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos hasta concluir en un “unitarismo solapado” (según expresión de Bidart Campos)⁶³

Aquí también se puede ubicar la postura de Carbajales y Gasol quienes explican que: “se ha sostenido de manera más radical que la frecuente renuencia o condicionamiento del Estado Central a transferir fondos – que en rigor de verdad son propios de las Provincias- ha llevado a decir a algunos autores que después de la etapa de “federalismo de confrontación”(haciendo alusión a la relación conflictiva entre el gobierno central y las Provincias por el reparto de los fondos fiscales) y del “federalismo de cooperación”(en donde priman las relaciones de cooperación en torno a esta cuestión) ha sobrevivido un “federalismo de extorsión”⁶⁴(es decir uno en donde el vínculo con el gobierno central se traccionan como consecuencia de su renuencia a ceder los respectivos fondos sin obtener contraprestaciones a cambio).

De esta manera se puede ver que las tensiones centralistas y anticeutralistas están presentes en el juego de las mismas instituciones creadas por la Constitución, que establece el principio de delegación de competencias originarias desde la periferia al centro (art. 121). Como así también manifiesta su preocupación por el fortalecimiento del Estado central a quien había que dotar de las mayores facultades que fuera posible, tal como Alberdi lo proponía en sus “Bases”, puesto que para éste era preciso robustecer al ejecutivo y al gobierno central a través de las rentas porque sin rentas no habría ni gobierno ni Nación.⁶⁵

Al retrotraerse a la Constitución histórica de 1853/1860 se puede asentar que es al Gobierno Federal a quien le compete de forma exclusiva la materia de relaciones internacionales.⁶⁶ En este sentido, el artículo 107 determinaba “las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal y promover su

61 La batalla de Caseros se libró en febrero de 1852 entre las fuerzas el Ejército Grande liderado por Justo José de Urquiza contra las que comandaba Juan Manuel de Rosas, quien se oponía a la organización nacional y a la sanción de una Constitución. Entre muchas otras causas, fue por ello que, a partir de 1851, Justo José de Urquiza decidió enfrentarse al gobierno bonaerense y alistó a sus hombres en el llamado Ejército Grande. Avanzó sobre Buenos Aires y derrotó a Rosas en la Batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852. La caída del gobernador bonaerense parecía poner fin a las disputas provinciales...

62 Dalla Via, Ricardo; Op Cit. Pág. 12

63 Dalla Via, Ricardo; Op Cit. Pág.13

64 Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia Op. Cit. Pág. 49

65 Dalla Via, Ricardo Op. Cit. Pág. 13

66 Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia OP. CIT. Pág.49



industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios.”.

En este sentido, el artículo 107 determinaba “las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios.”

No obstante, a pesar de estas prerrogativas que se les otorgaba a las Provincias, el artículo 108 designaba los límites de tales facultades, estableciéndolos del siguiente modo: “Las Provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político...”

De este artículo se desprende que, el marco jurídico que se plasma en la primera norma fundamental prescribe que la conducción de las relaciones exteriores es una potestad exclusiva del Gobierno Federal quedando vedada esta posibilidad a los gobiernos provinciales. Esta situación recién queda fundamentada en la actual Constitución reformada, que en el art. 126 dispone “las Provincias no ejercen el poder delegado a la nación...”

Sin embargo, Carbajales y Gasol explican en su trabajo sobre la gestión internacional de las Provincias que ya con antelación a la reforma constitucional que se llevó a cabo en 1994, las mismas comenzaron a suscribir acuerdos internacionales en materia de radicación de industrias, préstamos de los organismos internacionales y en general respecto a los temas incluidos en el artículo 125 que dispone “Las Provincias pueden firmar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interés económico y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y de canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”.

En este mismo sentido se expresa también Ana Cafiero quien sostiene: “Si bien históricamente son los Estados quienes tienen las facultades de determinar la política exterior cabe advertir que en algunos países, sin perjuicio de ello, se han incorporado en su legislación algunas facultades para permitir el accionar internacional de los Gobiernos Subnacionales en la medida en que cumplan con algunos requisitos preestablecidos”⁶⁷

De acuerdo a algunos autores como Pedro Frías, la reforma de la Constitución de 1994, termina de “pasar en limpio” el proceso federal que se venía gestando desde hacía algún tiempo⁶⁸. De hecho, la modificación constitucional, “tuvo entre sus propósitos cambiar el

⁶⁷ Cafiero, Ana; en “La cooperación descentralizada en Argentina” <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-201.pdf>, pág. 5

⁶⁸ Frías, Pedro; “El Federalismo Argentino”, disponible en la Página Web

<http://www.acader.unc.edu.ar/artelfederalismoargentino.pdf>, consultado en Marzo de 2009, pag. 1.

predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, a través del fortalecimiento de las atribuciones a las Provincias.”⁶⁹

De esta forma, el proceso de afirmación del federalismo, que se impulsa por el cambio conceptual hacia el federalismo cooperativo, se refleja en la reforma constitucional de 1994 que determinó entre sus objetivos el fortalecimiento del federalismo⁷⁰

Podemos decir que la reforma de 1994 introdujo modificaciones de relevancia para analizar la capacidad de actuación de los Gobiernos Subnacionales en el contexto internacional:

✓ A los Municipios se le reconoció el derecho a la autonomía, siendo las Provincias las encargadas de regularlo en sus respectivas Constituciones.

✓ Se incorporó a la Ciudad de Buenos Aires como sujeto de las relaciones del régimen federal, gozando de una autonomía mayor a la de los Municipios pero en grado menor que las Provincias.

✓ A través del artículo 124 se estableció que las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de esos fines. También este artículo reconoce la tendencia que se afianzó en la jurisprudencia y en la legislación acerca del dominio exclusivo y originario sobre los recursos naturales que se encuentran en el territorio de las Provincias, se ratifica de esta forma los poderes no delegados por las mismas al Gobierno Federal, explicitado en el artículo 121.

✓ Se incorporó el artículo 75 Inc. 24 para reglar las relaciones de la nación con los países vecinos en el marco de los procesos de integración y, en este contexto, cabe resaltar una de las cláusulas del artículo 124 que permite a las Provincias “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal y al crédito público de la Nación con el conocimiento del Congreso Nacional”

✓ En el Inc. 19 del artículo 75 se incorpora un nuevo mandato que antes se encontraba implícito en el texto constitucional en donde se establece que es al Congreso Nacional a quien le compete “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio, promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las Provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será la cámara de origen.”

✓ Esta disposición hace referencia al Inc. 2 del mismo artículo donde se determina que la distribución de los recursos que sean parte de la masa del sistema de coparticipación “será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.”

✓ Finalmente, la reforma toma en cuenta la evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de potestades provinciales en los establecimientos de utilidad nacional establecidos en su territorio. En este sentido, se modificó el anterior artículo 67 Inc. 27 por el artículo 75 Inc. 30 para definir el alcance de las facultades del Gobierno Federal en tales sitios determinándose que “las autoridades municipales y provinciales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”

⁶⁹ Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 51

⁷⁰ Dalla Vía, Alberto Ricardo Op cit Pág. 13 y 14

En resumen, con la Reforma Constitucional de 1994 se establecieron bases más claras, para definir la relación entre las Provincias y la Nación poniéndose el acento en un federalismo de cooperación sustentado por los denominados tratados intrafederales (celebrados entre la Nación y las Provincias) en cuanto a cuestiones de coparticipación impositiva, la consagración de las autonomías municipales, el dominio provincial de los recursos naturales, la gestión internacional de las Provincias consagrada en el artículo 124 ateniéndose a los límites determinados por ese texto. Llevando a cabo, de esta forma las ideas ya anunciadas en su momento por Alberdi y que encontraron su canal de realización a través de este federalismo cooperativo.

El artículo 124, merece particular atención, ya que determina lo siguiente: “Las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán celebrar también 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 sus territorio.”

Del texto del artículo 124 se desprende una cuestión de importancia capital para la gestión exterior de las Provincias a saber, la posibilidad de celebrar convenios internacionales. De esta forma varios juristas e incluso convencionalistas han defendido la idea de que estos actores subnacionales promocionen sus intereses en el exterior por medio de la firma de convenios con otros entes del derecho internacional.

En este sentido, Horacio Rosatti, cuando explica los alcances del federalismo en la reforma del 94 expresa que: “si partimos de la idea sostenida habitualmente por la Corte Suprema de Justicia de que los poderes de las Provincias son originarios e indefinidos, y los delegados a la Nación definidos y expresos, pero con la lógica limitación de que aquellos poderes provinciales no pueden enervar el ejercicio razonable de los poderes delegados al Gobierno Federal, vemos que en principio no existen obstáculos a la proyección de los intereses provinciales en el ámbito internacional, a condición de que tal proyección no resulte incompatible con la política exterior de la Nación, cuya determinación incumbe a las autoridades nacionales.”⁷¹

Es así como dentro este marco, muchas Provincias han reformado sus constituciones y han incorporado en sus agendas distintos temas internacionales como: la integración regional, el comercio internacional, la soberanía de las Islas Malvinas, como así también la reivindicación de un espacio propio de acción internacional, que sin tener que competir con la política del Estado Nacional, las habilite a actuar en este ámbito. De la misma manera, se las facultó también de la posibilidad de crear “Regiones”, plataformas que muchas de las Provincias han utilizado para impulsar eficazmente acciones de relacionamiento externo.⁷²

Ahora bien, es preciso destacar cuales son las limitaciones y las competencias que pueden desprenderse de este artículo que se analiza.

Según explica Dalla Vía es necesario remarcar el párrafo que así se expresa en el artículo 124: “las Provincias... podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al

⁷¹ Rosatti, Horacio; citado en Dalla Vía, Alberto Ricardo Op. Cit. Pág. 13 y 14

⁷² Ibidem



Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con el conocimiento del Congreso Nacional...”

De aquí puede deducirse que las restricciones a las facultades de las Provincias en materia internacional son⁷³:

- ✓ 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; y
- ✓ Que se celebren con el conocimiento del Congreso Nacional

En este marco, entonces, las entidades subnacionales sostiene Dalla Vía, pueden celebrar acuerdos de cooperación sobre algunos temas específicos con el objetivo de resolver aspectos pragmáticos favoreciendo los procesos de integración, especialmente con los pueblos vecinos en las zonas de frontera, y aún otro tipo de acuerdos que se destinen a dar cumplimiento al paradigma constitucional de fomentar el “desarrollo humano”.

Se observan así, distintos antecedentes en el marco del Derecho Público Provincial que se han articulado en ese sentido, un ejemplo de ello es el denominado “Pacto de Reafirmación Federal”, en donde dentro de sus objetivos se puede enunciar el de “reconocer el derecho de las Provincias a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses locales sin lesionar las atribuciones constitucionales, que en materia de política exterior le corresponde al Estado Nacional.”⁷⁴

Aquí puede verse que uno de los principales límites que encuentran los actores locales en su accionar internacional está determinado por el hecho de que es al Gobierno Federal a quien le cabe la responsabilidad y la facultad de llevar adelante la política exterior de la Nación, siendo ésta una capacidad que las Provincias delegaron a favor de aquél.

Sin embargo, Carbajales y Gasol manifiestan que esta restricción está matizada, por un lado, por los poderes que las Provincias se han reservado en virtud del artículo 121 de la Constitución Nacional y, por el otro, por los poderes concurrentes⁷⁵ con el Gobierno Federal para el bienestar económico y social.

En este sentido, Vicente Solá establece que sin dejar dudas sobre la atribución que tiene el Gobierno Federal en lo que concierne a la conducción de las relaciones exteriores, es conveniente realizar una distinción entre la gestión de facultades que las Provincias se han reservado para sí y las que tienen concurrente con el Gobierno Federal para fomentar su bienestar económico y social; puesto que éstas pueden desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar las competencias de aquel. En todo caso, el límite que se impone a esta actividad es que en la promoción de sus intereses,

⁷³ Carbajales y Gasol; Op. Cit. Pág. 52.

⁷⁴ Citado en Dalla Vía, Alberto Ricardo en Op. Cit. Pág. 20.

⁷⁵ Los poderes concurrentes son aquellas materias que son de competencia tanto del Estado Federal como así también de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación. Por ejemplo la concurrencia de facultades ha servido de fundamento para la celebración de los primeros convenios en materia de coparticipación impositiva con el objeto de evitar la doble imposición. De esta forma, al tener la Nación y las provincias competencias comunes (como surgen del artículo 125 y el artículo 75 Inc. 18) también pueden tener fuentes de financiamiento comunes.

las Provincias, no comprometan a las negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales.

De esta manera se puede distinguir claramente, por un lado, las relaciones exteriores en donde el Gobierno Federal posee el monopolio y donde tiene la facultad de concluir tratados internacionales aún sobre temas de competencia exclusiva de las Provincias y, por otro lado, los negocios administrativos de éstas.⁷⁶

Otro de los límites que se encuentran en el texto del artículo 124, se refiere a la no afectación de las facultades delegadas al Gobierno Federal. Se puede establecer que este condicionamiento está en consonancia con el arriba analizado, teniendo en cuenta que es plausible definir que las facultades delegadas que no se deben ver afectadas son justamente las de conducir la política exterior de la Nación.

De esta manera, las competencias que pueden llegar a ser objeto de convenios internacionales por parte de los actores subnacionales están estipulados en el artículo 125 "las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires podrán promover el desarrollo económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura."

En relación con lo estipulado por este artículo cabe señalar también lo que dispone el 126 puesto que prohíbe a las Provincias "celebrar tratados parciales de carácter político"

En orden de promover el desarrollo económico, humano, cultural, etc. las Provincias pueden solicitar créditos, siempre y cuando - como se estipula en el artículo que se está estudiando - no se afecte el crédito público de la nación. Es decir, no comprometer la responsabilidad de la Nación o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el Gobierno Federal.

De acuerdo al jurista Ekmekdjian "no afectar al crédito público de la Nación significa que dichos convenios financieros provinciales-internacionales, no deben tener el aval del Estado Nación, es decir que el Gobierno Federal no puede ni debe comprometerse como fiador o avalista de la provincia que sería en deudor principal,"⁷⁷

Por otra parte, Natale agrega: "¿Qué se entiende por afectar el crédito público de la Nación? ¿Responsabilizar al Gobierno Federal por las obligaciones crediticias de las Provincias, o someterlas a la aprobación previa de la autoridad financiera nacional? Es notorio que las Provincias, por sí, no podrían comprometer a la Nación, sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquellas. Si descartamos esta respuesta, nos quedaría otra: al decir que las Provincias no pueden afectar el crédito público de la nación, la Constitución ha querido limitar su capacidad de endeudamiento para evitar que las reservas del país o su crédito puedan alterarse por los compromisos provinciales."⁷⁸

⁷⁶ Citado en Cabajales y Gasol. Op. Cit Pág. 53.

⁷⁷ Citado en Cabajales y Gasol. Op. Cit Pág. 55.

⁷⁸ Citado en Cabajales y Gasol. Op. Cit Pág. 55.

Finalmente, el artículo 124 señala que la celebración de los convenios internacionales debe realizarse con el conocimiento del Congreso.

Existe un debate doctrinario respecto a la interpretación del texto constitucional sobre la celebración de los convenios internacionales con el conocimiento del Congreso de la Nación.

Hay dos posturas, una defensora de la doctrina del conocimiento, la otra promotora de la doctrina del consentimiento⁸¹

Dentro del segundo grupo se puede ubicar a Dalla Vía quien reconoce los límites que tienen los actores subnacionales a la hora de celebrar dichos convenios. Para este autor, es función del Congreso definir las materias sobre las que se puede acordar y sobre las que no, a fin de evitar eventuales conflictos.

“El mero “dar conocimiento” al Congreso Federal por parte de las Provincias de los convenios internacionales que celebren parece ser un requisito insuficiente para asegurar la necesaria unidad de la política exterior. Si se admite que cada provincia siga su propia política internacional se caería en una situación anárquica y el modelo de Estado Federal se desnaturalizaría hacia una forma confederada que no es la que la Constitución establece.”⁸²

De acuerdo a lo que sustenta este autor, los postulados que sostienen los artículos 124 y 125 respecto a la conclusión de convenios internacionales y tratados parciales para el fomento del desarrollo económico y humano deben ser interpretados a la luz del principio constitucional de unidad interpretativa, partiendo de la forma Federal de Estado (art.1 de Constitución Nacional) y de las normas que determinan los grandes principios de la política exterior del país (Art. 75y99)⁸³

La mayoría de los textos constitucionales provinciales hacen referencia a la temática internacional utilizando como sinónimos los términos “acuerdo”, “tratado” o “convenio”, lo cual está en discusión en la doctrina dada la compleja –y aún no resuelta- separación doctrinaria en cuanto a la naturaleza jurídica de los “acuerdos internacionales” que celebran las Provincias como miembros de la federación.

De acuerdo a Dalla Vía, no existe “una diferencia de sustancia o naturaleza jurídica entre tratado y convenio internacional, son sinónimos que se pueden utilizar indistintamente...”⁷⁹

Carbajales y Gasol explican que el término “tratado” era receptado en la Constitución Nacional de 1853 aludiendo a los tratados interprovinciales que las Provincias podían celebrar entre sí. Pero con la reforma de 1994, si bien el artículo 125 mantiene dicha facultad, el artículo 124, al incorporar expresamente el ámbito internacional para la actuación de las Provincias, introduce el concepto de “convenios internacionales”. En este sentido, los autores marcan una diferencia entre los “tratados parciales” que postula el artículo 125 y los “convenios internacionales” del artículo 124, pudiéndose percibir en ese texto la intención de los legisladores contraria a considerar a dichos documentos como verdaderos tratados internacionales a la luz del derecho internacional público.⁸⁰

⁷⁹ Dalla Vía, Alberto Ricardo Op. Cit. Pág. 21.

⁸⁰ Carbajales Y Gasol Op. Cit. Pág. 64.

⁸¹ Carbajales Y Gasol Op. Cit. Pág. 55.

⁸² Carbajales Y Gasol Op. Cit. Pág. 55.

⁸³ El artículo 75 de la Constitución Nacional hace alusión a las facultades del Congreso, en cuanto a la regulación de los tratados internacionales ver incisos 22 y 24. Por otro lado, el artículo 99 es el que explica las atribuciones del Poder Ejecutivo y en el inciso 11 se especifica: “Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.”

En este sentido, es necesario tener en consideración los principios del Derecho Internacional que se encargan de regular la responsabilidad internacional de los Estados, puesto que, siendo éstos los sujetos del Derecho Internacional es sobre quienes recae la responsabilidad internacional con independencia de quien haya gestado o promovido el acuerdo.⁸⁴

De acuerdo a Carbajales y Gasol, como vimos, “dar conocimiento” sería suficiente ya que supone el “consentimiento” del Congreso. A diferencia de Dalla Vía, sostiene la idea de que conocimiento no significa aprobación del Congreso pero sí autoriza su análisis.

En esta línea también se encuentra Bidart Campos; quien afirma que el Congreso debe tener “conocimiento” de los tratados parciales, lo que quiere decir conocer para eventualmente aprobar o desechar.

Estos autores sostienen que este criterio se encuentra establecido en el proyecto de Alberdi quien aclaraba: “La aprobación del Congreso es un requisito que servirá para evitar que en esos tratados locales se comprometiesen intereses políticos o intereses diferidos a la Confederación y se destruyera el equilibrio de los pueblos del Estado”⁸⁵

También Solá se enmarca en esta línea ya que sostiene que el Congreso rechazaría un tratado que fuera manifiestamente inconstitucional o contrario a la política exterior del país “El conocimiento implica un control, el registro de un tratado parcial es su aprobación. Los constituyentes excluyeron la aprobación como requisito previo, formal y expreso del tratado parcial, pero al exigir el conocimiento establecieron que no podrá haber tratado sin consentimiento, quizá, tácito del Congreso.”⁸⁶

En el grupo opuesto se sustenta la doctrina según la cual el conocimiento no se traduce en aprobación, los partidarios de esta postura sustentan sus argumentos haciendo hincapié en la diferencia entre el texto final del artículo 124 y en los antecedentes de Alberdi en las Bases como así también en la Constitución de Estados Unidos. En consonancia con ello, Ekmekdjian postula: “... el conocimiento del Congreso no implica que éste deba expresar su aceptación expresa, sino que ésta se presume luego de transcurrido el año parlamentario en que fue notificado de la celebración del convenio...”⁸⁷ En este mismo sentido Dormí y Menem afirman que: “conocimiento no quiere decir aprobación ni ad referendum, sino que el Congreso debe ser notificado de los tratados internacionales acordados por las Provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes.”⁸⁸

⁸⁴ Dalla Vía, Alberto Ricardo Op. Cit. Pág. 21.

⁸⁵ Citado en Carbajales y Gasol Op. Cit. Página 56.

⁸⁶ Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 56.

⁸⁷ Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 57.

⁸⁸ Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 56.

IX. ¿Es necesario reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional?

La mayoría de los autores estudiados son partidarios de que es preciso realizar alguna forma de reglamentación de este artículo de la Constitución Nacional que incorpora la posibilidad de acción en el ámbito internacional por parte de las Provincias.

Esta necesidad responde a orígenes tanto teóricos como prácticos. En cuanto a la necesidad de precisiones teóricas, se requiere establecer una delimitación para la interpretación del texto constitucional cuya redacción es ambigua y bastante vaga en especial en las frases “compatibilidad con la política exterior de la Nación”, la “no afectación del crédito público” y el “conocimiento del Congreso”. De allí que no estén claros los márgenes de acción sobre, por un lado, los límites del actuar internacional de las Provincias, y por otro, con qué profundidad debe entender el órgano legislativo federal.⁸⁹

Y en cuanto a los motivos pragmáticos se demanda una reglamentación de este artículo para dar solución a eventuales conflictos que se puedan suscitar en la práctica.

Por su parte, algunas lecturas en torno al artículo que se analiza entienden que la norma, tal como está redactada, si quedara abierta a libre interpretación podría ocasionar graves consecuencias al Estado Federal y también herir al federalismo que es justamente el valor que los constituyentes pretendieron reservar.⁹⁰

En este sentido Dalla Vía explica que hay que poner énfasis en los problemas que puede generar la praxis diaria del accionar externo de las Provincias frente al encuadre jurídico, convirtiendo de esta forma los límites impuestos por la normativa constitucional en “zonas grises” cuya delimitación es difusa y de vago alcance.

Hay que señalar también, que las Provincias no pueden responsabilizarse internacionalmente por los acuerdos o convenios que celebren; de manera que siempre será sobre el Estado Federal sobre quien recaiga dicha responsabilidad tanto por razones jurídicas como así también por razones económicas. Se hace necesario, entonces reglamentar con precisión el artículo 124 para salvaguardar el derecho de las Provincias a celebrar convenios internacionales, delimitando su esfera de acción para que no comprometa la política exterior, ni el crédito público de la Nación en su conjunto.

“...La ley que mencionamos debería, en principio, deslindar qué tipos de acuerdos son los que las Provincias pueden realizar, además de establecer que el “conocimiento” que la Constitución requiere es un conocimiento racional y eficiente que supone la existencia de una manifestación de voluntad, positiva o negativa, por parte del Congreso que es el órgano del Gobierno Federal en quien reposa la facultad de aprobar todos los tratados internacionales que comprometen a la Nación.”⁹¹

En el debate sobre la reglamentación del artículo 124 se pueden describir tres corrientes doctrinarias. La primera es partidaria de que ésta sea hecha por el Congreso. Aquí se encuentran los constitucionalistas Dalla Vía, Saviolo, Beraud y Solá.

⁸⁹ Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 56.

⁹⁰ Dalla Vía, Ricardo Op. Cit. Pág. 22.

⁹¹ Dalla Vía, Roberto citado en Carbajales Y Gasol Op. Cit. Pág. 59.



En la segunda, en donde bregan que sean las Provincias las encargadas de dicha reglamentación, se posiciona Sabsay.

Y finalmente, en la última corriente en donde se prefiere que ni las Provincias ni el Congreso establezcan esta reglamentación, se ubican Fabris y Barberis.

❖ Partidarios de la reglamentación por el Congreso de la Nación:

¿Se puede reglamentar el artículo 124 de la Constitución Nacional por el Congreso o es una atribución exclusiva de las Provincias? Respondiendo a esta pregunta Alberto Dalla Vía explica que es el Congreso quien debe reglamentar.

El artículo 121 de la Constitución Nacional hace reserva de las competencias no delegadas por las Provincias, siendo entonces, transmitida al Gobierno Federal la competencia sobre las relaciones internacionales. En consecuencia, siendo la política exterior de la Nación una materia expresamente delegada por la Constitución al Gobierno Federal, entiende este autor que bien puede ser el Congreso, donde se encuentran representadas las Provincias, el encargado de legislar sobre esta materia. “Ello obedece a que Argentina es un Estado Federal y no una confederación (donde las relaciones exteriores pueden estar divididas entre diferentes órganos, provinciales o nacionales). En un Estado Federal, la política exterior está unificada en el Gobierno Federal.”⁹²

Una postura similar sostiene Saviolo quien expresa: “si el Parlamento Nacional es la institución donde se hallan representados los Estados Federales y el Pueblo de la Nación, debería ser quien se encargue de reglamentar el mencionado artículo 124 de nuestra Constitución. La reglamentación sería establecida consecuentemente a través de una Ley Nacional”⁹³

En consonancia con ello Dalla Vía también propone: “Resulta necesaria la sanción de una ley de la Nación, en cumplimiento de la pauta general del artículo 27⁹⁴ de la Constitución Nacional que fije los grandes marcos o lineamientos habilitantes (umbrella agreement) y que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los Estados locales para que los convenios que suscriban sean válidos, de manera que el Congreso pueda intervenir y tomar conocimiento antes de la concreción del tratado y otorgar o negar la autorización. Dicha ley debería atender, asimismo y con particular atención, la publicidad de los tratados que se firmen.”⁹⁵

Dentro de esta línea de pensamiento también se ubica al constitucionalista Alan Beraud quien explica: “las Provincias pueden celebrar tratados internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación. Pero esta facultad en materia de política exterior está delegada en el Gobierno Federal: el ejercicio de esta facultad, que es originaria de las Provincias está condicionada por el límite de la compatibilidad con la política exterior nacional y la no afectación del crédito público. Pero además de esta restricción originaria constitucional existe también una limitación por las consecuencias de la acción, es decir el

⁹² Carbajales y Gasol, Op Cit Pág. 59.

⁹³ Carbajales y Gasol, Op Cit. Pág. 60.

⁹⁴ Artículo 27: El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución.

⁹⁵ Dalla Vía, Op Cit. Pág. 22.

tema de la responsabilidad internacional. En definitiva, debe definirse por una reglamentación del Congreso.... No es bueno que las Provincias tengan un circuito autónomo en materia de relaciones exteriores. ¿Hasta dónde llega la no afectación? Hay que ponerle límites para que funcione aceitadamente..."⁹⁶

Por último podría mencionarse aquí la postura del Ministro Juan Solá quien expresa: "En Estados Unidos las competencias entre las Provincias y la Nación están bien distribuidas: la Nación prevalece sobre los Estados en materia de relaciones internacionales. Este esquema es tomado por Argentina pero en forma más acentuada.... El Congreso Federal puede legislar sobre todo, porque allí están integradas las Provincias..."⁹⁷

❖ Partidarios de la reglamentación por las propias Provincias

Hay un sector de la doctrina que presenta otra manera de solucionar esta cuestión, y consiste en reconocer a las Provincias la facultad de autorregularse sin la necesidad de tener que recurrir a otra instancia nacional.

En este sentido se tiende a afirmar que es imposible no relacionar el artículo 124 de la Constitución con el 125 de la misma. Siendo este último una cláusula de resguardo provincial, por medio de la cual las Provincias se reservan ciertas facultades que en tal magnitud son no delegadas, es decir son conservadas. Sin embargo aquí se presenta un problema y es la no existencia de un régimen en materia de convenios internacionales para las Provincias puesto que pocas de ellas reproducen en sus Constituciones el esquema del artículo 75 inc.22 más el artículo 31⁹⁸ de la Constitución.

Quienes sostienen esta posición, entre ellos Daniel Sabsay, argumentan que las Provincias deberían auto limitarse a través de un convenio interprovincial, lo cual sería compatible con el federalismo argentino, cuyas Provincias se han preservado ciertas prerrogativas mediante cláusulas federales.

Considerándose, entonces que no sería acertado que el Congreso legisle sobre este tema puesto que sería una redundancia sumar una legislación más a la ya existente.

❖ Partidarios de la no reglamentación

Finalmente algunos autores internacionalistas sostienen la postura que reivindica el hecho de que las Provincias preceden a la Nación, y en consecuencia, las facultades que éstas se guardaron no necesitan que sean reglamentadas por la Nación.

⁹⁶ Beraud, Alan. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) Comité de provincias, reunión plenaria. Debate Jurídico sobre el art.124 de la Constitución Nacional. Disponible en www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf

⁹⁷ Sola, Juan; en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) Comité de provincias, reunión plenaria. Debate Jurídico sobre el art.124 de la Constitución Nacional www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf

⁹⁸ Artículo 31: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de Noviembre de 1859."



Las Provincias están limitadas en su accionar internacional, y en el caso de que se sobrepasen los límites sería la Corte Suprema de la Nación la encargada de declarar la inconstitucionalidad de lo actuado.

Aquí se puede ubicar la postura de Julio Barberis quien manifiesta lo siguiente: “Las Provincias están antes, delegaron la competencia en materia de relaciones exteriores pero se guardaron algo: eso que se guardaron no es necesario ni constitucional que sea reglamentado por la Nación. Las Provincias tienen límites y si se extralimitan, está la Corte Federal para declarar la inconstitucionalidad.”⁹⁹

Justamente para evitar los casos extremos Saviolo propone por ejemplo que la Cancillería participe activamente “...velando para que la provincia en cuestión que celebre un convenio con el exterior en lo que respecta a sus competencias legislativas, no afectando las facultades delegadas al gobierno central, no comprometiendo el crédito público y asegurando que su accionar sea compatible con la política exterior de la Nación...”¹⁰⁰

En este sentido, Luciano Fabris expresa: “La Constitución Nacional no habilita a las Provincias a tener relaciones exteriores propias, pero sí relaciones internacionales. Siempre con el conocimiento de la Cancillería y del Consejo Federal de Inversiones”¹⁰¹

Sin embargo, dentro de este debate en donde se prefiere que no haya reglamentación del artículo 124, es preciso subrayar la problemática que puede surgir, a saber la identificación del sujeto responsable a nivel internacional. En este sentido, hay quienes sostienen que la responsabilidad es del Estado Federal, quien tiene la facultad delegada de las relaciones exteriores.¹⁰²

Es decir, que en cuanto al accionar internacional de los actores subnacionales, se encuentran dos limitaciones, una originaria constitucional explicitada en el artículo 124; y la otra por las consecuencias de la acción, esto es basada en la responsabilidad internacional.

Entonces, algunos autores sostienen, que “las Provincias para celebrar tratados deben comprometer su crédito público o bien recibir la garantía del Estado Federal; de lo contrario ningún Estado Extranjero ni organismo internacional de crédito accedería a arriesgarse.”¹⁰³ “...” No obstante en los tratados que no requieran garantía de la Nación será pertinente que cualquiera de las partes solicite la intervención del Poder Ejecutivo Nacional, por vía del Ministerio competente.”¹⁰⁴

Por otra parte, la posición contraria afirma que si las Provincias fueran solventes financieramente no sería necesaria la garantía ni del Tesoro Público ni del Banco Central. Y en el caso de que el crédito público de la Nación fuera afectado por una provincia ésta sería la responsable en el ámbito internacional, no el Estado Federal.

En este marco cabe remarcar lo que explica James Crawford, relator especial de Naciones Unidas.; este autor atribuye la responsabilidad internacional al Estado Federal, reconociendo no obstante dos excepciones 1) cuando la contra parte acepta limitar la

⁹⁹ Barberis, Julio; Op. Cit.

¹⁰⁰ Citado en Carbajales y Sola; Op. Cit. Pág. 62.

¹⁰¹ Fabris, Luciano; Op. Cit.

¹⁰² Carbajales y Gasol; Op. Cit. Pág. 62.

¹⁰³ Carbajales y Gasol; Op. Cit. Pág. 62.

¹⁰⁴ Boggiano, Antonio “Teoría del Derecho Internacional. Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos” citado en Carbajales y Gasol Op. Cit. Pág. 63.



responsabilidad por incumplimiento solamente al estado subnacional y 2) en el caso de que una cláusula federal así lo establezca.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Carbajales y Gasol, Op. Cit. Pág. 66.



Consideraciones finales

Este nuevo mundo globalizado ofrece a los gobiernos subnacionales la posibilidad de asumir un creciente protagonismo en el escenario internacional al mismo tiempo que los compele a tomar nuevos desafíos en materia de estructuración institucional, política y técnica. En especial, con respecto a la cooperación internacional, importantes cambios han alterado de manera significativa el accionar de regiones y ciudades. Ejemplo de ello es la emergencia de nuevos actores internacionales y la intensificación de su participación en el escenario, fenómenos que han contribuido a la conformación de nuevas relaciones y dinámicas. Se detectan así diversas relaciones bilaterales y redes de ciudades que se centran en aspectos fundamentales para lograr una verdadera Reforma del Estado como la participación ciudadana, el fortalecimiento de los procesos electorales, el funcionamiento de la democracia local, la promoción de las mujeres en los espacios de responsabilidad, entre otros. Al mismo tiempo y fruto de la tendencia global a la descentralización político administrativa de los Estados Nacionales, la Cooperación Descentralizada se ha volcado a considerar a las sociedades locales no como grupos de "beneficiarios" sino como "tejidos vivos de actores implicados en procesos políticos y concernidos por el desarrollo"¹⁰⁶, hecho que propicia la promoción de la profundización de las democracias locales y el fortalecimiento del espacio público y de las políticas y actores locales.

Estos significativos cambios suponen la imperiosa revisión del propio papel de los Estados subnacionales como actores internacionales legítimos. Sobretudo teniendo en cuenta que hasta hace sólo algunos años la actividad internacional era considerada una competencia exclusiva del Estado Central. Competencia que en las 2 últimas décadas los gobiernos subnacionales comienzan a ejercer "de hecho" y que hoy puede decirse, es irreversible. Esta situación implica la necesidad de darles cobertura legal y competencias formales adecuadas para desplegar este accionar.

Hasta el momento, los avances más llamativos en materia de cooperación descentralizada no han sido precisamente los del entramado jurídico o competencial legal. Sólo se ha logrado un reconocimiento efectivo del accionar internacional por parte de los Estados Nacionales y de la Comunidad Internacional asociados a la construcción y ejecución de políticas internacionales. Como consecuencia "la capacidad de acción exterior de los gobiernos descentralizados varía significativamente en cada país, ya que los procesos de descentralización en cada uno de ellos han dado lugar a marcos legales que dotan de diferentes márgenes de actuación a los gobiernos descentralizados."¹⁰⁷

Argentina, no ha estado exenta del impacto de estas transformaciones a nivel internacional. De hecho, como vimos, se han realizado importantes modificaciones en su Constitución Nacional que flexibilizan el marco normativo para el accionar de los Gobiernos Subnacionales. Al mismo tiempo, desde la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería se ha lanzado un Programa de Fomento de la Cooperación Descentralizada, que contiene en particular, desde el año 2005, la celebración de Encuentros de

¹⁰⁶ "La Cooperación Descentralizada UE-AL en perspectiva. Unamirada sobre su evolución reciente 2005-2009" de Jean-Pierre Malé, octubre 2009.

¹⁰⁷ "La eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada" de Ignacio Martínez y Guillermo Santander, octubre 2009.



Cooperación Descentralizada con conferencias, espacios informativos y de contacto y donde han acudido principalmente representantes de regiones y municipios italianos y españoles.

Sin embargo, aún persisten importantes “lagunas” en el sistema normativo que hacen que el accionar internacional de las provincias encuentre limitaciones y sea extremadamente disperso y multiforme. Cada gobierno provincial determina por si mismo y hace evolucionar de año en año sus modalidades y formas de cooperación, sin que exista ningún mecanismo de recogida, sistematización y agregación de estas informaciones elementales ni, menos aún, un dispositivo global de análisis, seguimiento y evaluación. Además, dada la no obligatoriedad de participar a la nación por parte de las provincias, no existe una instancia que reúna la documentación de manera completa y actualizada¹⁰⁸.

Constituyendo el presente trabajo la primera etapa de una serie de investigaciones que la Comisión de “Reforma del Estado” del CEMUPRO se encuentra realizando, podemos afirmar que este primer estudio exploratorio constituye la base para poder trabajar, entre otros temas, en la elaboración de una propuesta normativa para el accionar internacional de la Provincia de Santa Fe. La misma, se encuentra operando con una importante actividad internacional, ha firmado numerosos convenios¹⁰⁹ internacionales para la instrumentación de programas y proyectos del sector público reunidos en la ACID (Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹¹⁰) y, sin embargo encuentra serias dificultades para avanzar en la toma de protagonismo en el escenario global.

Una de las más importantes dificultades se encuentra en la falta de reglamentación a nivel nacional que regule la actividad de la cooperación descentralizada conjuntamente con la ausencia de una reforma de la Constitución Provincial que brinde un marco a la actividad internacional y permita crear normativas adecuadas a la realidad santafesina en materia de cooperación internacional.

Es por ello que este trabajo, no debe apreciarse en modo alguno como un trabajo acabado sino como pilar fundamental, marco conceptual y visión estratégica para comenzar a estudiar posibles reformas jurídicas a nivel provincial que permitan continuar transitando hacia una mayor internacionalización de la Provincia de Santa Fe.

¹⁰⁸ Zubezú, Graciela; “Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, agosto de 2004, Pág. 42.

¹⁰⁹ Este instrumento jurídico adopta en la práctica las más diversas denominaciones: Acuerdo, Convención, Convenio, Carta (normalmente se usa para designar a los tratados constitutivos de organizaciones internacionales), Estatuto, Compromiso, Concordato (el que regula las relaciones del Estado y la Iglesia), Protocolo (complementario de un tratado anterior), etc.

¹¹⁰ En la provincia de Santa Fe se crea el 11 de marzo de 2004 por Decreto N° 0300/04 la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo –ACID por sus siglas- en el ámbito del Ministerio Coordinador; un área nueva sin precedentes en la estructura provincial, encargada de la gestión de la cooperación técnica internacional.



ANEXO 1

El caso de los Municipios santafesinos

Hasta el momento describimos un conjunto de acontecimientos y procesos que dimos por sentada su materialización, pero ¿se transmutan éstos concretamente en las instancias subnacionales de gobierno en la provincia de Santa Fe?

Si miramos hacia adentro de la Provincia vemos Municipios, sobre todo los más importantes, que aparentemente han reconocido, al menos algunos puntos, de esta nueva agenda. Esto se condice con lo señalado por Víctor Mazzalay¹¹¹, ¿por qué los gobiernos locales de esa región asumen nuevas funciones?. Resalta tres factores explicativos, ordenados según importancia:

1. La concepción del ejecutivo local acerca de la responsabilidad del gobierno.
2. El tamaño de la localidad (a mayor tamaño, mayores responsabilidades reconocidas y prestación de servicios más complejos)
3. La existencia en sí de nuevas problemáticas y necesidades.

De lo que se desprende que si bien la voluntad política sigue siendo el factor central de la innovación, el tamaño de las ciudades, no obstante, parece estar constituyéndose en elemento importante de presión sobre esa voluntad política.

Presentamos algunos casos de Santa Fe, no es finalidad de este trabajo ahondar en cada una de estas experiencias y sus alcances, como tampoco contar con un listado taxativo de las mismas, nos basta con nombrar algunas a modo de ejemplo.

Tenemos el caso de la ciudad de Rosario, que en fecha muy temprana (1995) impulsó su Plan Estratégico. Dentro de éste se incluyó una batería de planes y proyectos que se inscriben dentro de los ejes temáticos de la nueva agenda, de entre los cuáles nos interesa resaltar el llamado "Plan de Modernización y Descentralización Municipal"¹¹², que se propuso reemplazar al viejo estado municipal centralizado en el centro de la ciudad sin llegada a la mayor parte del territorio municipal, es así que una vez definidos los territorios llamados "distritos", se comenzó la construcción de los "Centros municipales de distrito" (seis en total: centro; norte; sur; noroeste; suroeste y oeste) cuyas principales funciones son:

- ✓ Tareas administrativas, con el fin de acercar la administración al vecino agilizando trámites por medio de procesos de modernización.
- ✓ Centro de servicios: de desarrollos sociales, culturales, recreativos y productivos.
- ✓ Centro de participación y canalización de demandas ciudadana, de sus organizaciones y movimientos.

¹¹¹ Mazzalay, Víctor Hugo "La descentralización: ¿porqué los gobiernos de la región central de Córdoba asumen nuevas funciones? En "Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas" Díaz, Grandinetti y Nari Compiladoras. Edit. Homo Sapiens. Año 2002

¹¹² Municipalidad de Rosario. Documento: "Descentralización y modernización" "Parte por parte".



✓ Centro de coordinación de las políticas a llevar a cabo en cada distrito con el fin de equilibrar territorialmente las acciones de gobierno.

Este plan aún hoy está en ejecución y más allá de los logros obtenidos, nos interesa ver como el gobierno municipal reconoce los nuevos desafíos planteados, éste va a definir los pasos a seguir para reformar el Estado con los siguientes ejes¹¹³:

- ✓ Modernización de estructuras e incorporación de nuevas tecnologías.
- ✓ Descentralización de funciones.
- ✓ Fuerte participación ciudadana.

Otro caso lo constituye el “Plan General de la Ciudad de Venado Tuerto”, el cual está definido como: “un proyecto integral de planificación estratégica impulsado por la Municipalidad de la ciudad... La cualidad central del Plan General radica en la apertura e interacción entre la ciudadanía (a través de sus instituciones sociales) y el Municipio, con la finalidad de elaborar propuestas en los planos económico, urbano, ambiental y social. Asimismo, el control y legitimación del Plan General recae específicamente en un órgano conformado por 20 entidades de diversa índole: la Junta Promotora.”¹¹⁴ La elaboración del plan comenzó en el año 1998 y se extendió hasta el año siguiente, en su metodología se incluyen a diversas organizaciones de la sociedad civil y empresarias para definir lo que ellos llaman una “Cartera priorizada de Proyectos”. Se arribó a una matriz de amenazas y oportunidades de la ciudad, así como a una de fortalezas y debilidades instrumentos necesarios para una gestión adecuada al nuevo contexto. El plan versa sobre cinco ejes temáticos presentados en forma de capítulos que traslucen los componentes de la nueva agenda de gobierno ampliada, estos son: Capítulo Comercios y Servicios / Economía / Industria / Plan Social / Urbanismo.

En la ciudad de Rafaela, por su parte, se crea en 1997 el “Instituto de Capacitación y estudios para el Desarrollo Local” (ICEDeL), cuyo objetivo es “trabajar sobre la capacitación de recursos humanos, la construcción de información para la toma de decisiones y la generación y gestión de programas estratégicos para el desarrollo de la ciudad”¹¹⁵.

Este instituto trabaja sobre tres ejes principales a saber:

- ✓ Mejora de procesos y profesionalización de agentes públicos.
- ✓ Construcción de información para la toma de decisiones a nivel local.
- ✓ Fortalecimiento de la sociedad civil, construcción de capital social.

En la ciudad de Casilda, por dar otro ejemplo del reconocimiento de los nuevos temas de agenda, se emprendió una reforma administrativa de dimensiones importantes y se diseñó en el año 1997 un programa de desarrollo productivo y social, coordinado con cámaras de comercio de la región del Véneto de Italia, cuyas actividades centrales incluían: La capacitación del personal; la evaluación de proyectos de desarrollo productivos de empresas locales, programas de apoyo al joven empresario; etc.

Vemos que las instancias subnacionales de gobierno en nuestra provincia, en este caso Municipios grandes y medianos, reconocen desde mediados de los 90 todo un abanico de

¹¹³ Municipalidad de Rosario. Documento: “La descentralización en Rosario”.

¹¹⁴ Fuente: Municipalidad de Venado Tuerto: “Plan General de la ciudad de Venado Tuerto”. Pág. 3.

¹¹⁵ Fuente: Municipalidad de la ciudad de Rafaela en www.rafaela.gov.ar.



nuevas problemáticas a las cuales de una u otra manera, con buenos o malos resultados, se intenta dar cuenta, dejando atrás el clásico modelo ABL de conformación de la agenda gubernamental.



ANEXO 2

Otros Agentes: Organizaciones de la Sociedad Civil

El conjunto de instituciones que no pertenecen al mercado ni al sistema político pueden aglutinarse bajo la denominación de Organizaciones de la Sociedad Civil¹¹⁶, se hace difícil identificar los puntos en común y las diferencias entre los grupos de organizaciones sociales a las que aluden las diferentes nociones aparentemente análogas: 'Organizaciones de la comunidad', 'Organizaciones Sin Fines de Lucro', 'Organizaciones No Gubernamentales' (ONGs), 'Organizaciones de la Sociedad Civil' (OSC), 'Organizaciones del Tercer Sector' (OTS) u otros del tipo. Nosotros utilizaremos a los fines operativos el concepto de OSC, siguiendo a Sergio De Piero estos son actores que buscan intervenir en la construcción de la agenda pública desde distintas dimensiones y con varias herramientas, generalmente no representan a un conjunto homogéneo, no simbolizan un espacio de refugio ético ni depositante de solidaridad por definición, el objetivo es siempre claramente político: modificar la construcción del espacio público.

Estas organizaciones que componen la sociedad civil, habrá que distinguirlas por sus fines, objetivos, financiamiento, autonomía, auto imagen, construcción de redes, visibilidad, alcance geográfico.

Estas organizaciones cumplirían, en algún grado, con las siguientes características:

Institucionalizadas, en términos de su propia estructura organizacional.

Independiente de toda formulación jurídica particular.

Privadas, en el sentido de construir una estructura separada del Estado y de la administración pública.

Sin fines de lucro, es decir que no distribuyen excedentes entre sus miembros, se pueden acumular beneficios como productos de distintas operaciones, pero debe ser reinvertido y destinado al cumplimiento de la misión específica y no distribuido entre sus miembros.

Autogobernadas, o sea que disponen de sus propios órganos de gobierno y mantienen la autonomía y el control de sus propias acciones.

No religiosas, como iglesias o congregaciones dedicadas a la práctica y difusión de un credo, aunque no se excluyen las organizaciones vinculadas o promovidas por iglesias.

No partidarias, en el sentido de no estar destinadas a imponer una idea política, a sus candidatos o a alcanzar el poder del Estado, aunque no se excluyen organizaciones promovidas por partidos políticos.

Voluntarias o que involucran de manera significativa la participación voluntaria.¹¹⁷

El rico universo de las OSCs es amplio y heterogéneo, se pueden clasificar atendiendo a los beneficiarios de sus acciones:

Organizaciones de membresía, cuyos beneficiarios son los asociados.

¹¹⁶ OSC's.

¹¹⁷ Jorge Balbis, " ONGs, gobernanca y desarrollo en América Latina y el Caribe", paper en Seminario, Uruguay, agosto 2001.



Organizaciones cuyos beneficiarios son otras personas distintas de los miembros o fundadores de la organización.

O podemos clasificarlas por el origen de los recursos:

Organizaciones que tienen una base de recursos propios provenientes del flujo permanente de fondos genuinos como cuotas societales.

Asignaciones presupuestarias o legados y/o venta de servicios.

Organizaciones que obtienen sus recursos de otras fuentes, a través de actividades de levantamientos de fondos, subsidios, donaciones, convenios y aportes de trabajo voluntario.¹¹⁸

La sumatoria de los anteriores atributos da lugar a construir una tipología¹¹⁹:

Asociaciones de afinidad: dirigen sus acciones a la defensa de sus asociados, los mismos comparten los atributos que las definen, la forma de obtener recursos es por medio de cuotas de sus miembros; pertenecen a ésta categoría mutuales, gremios, sindicatos, colegios de profesionales y asociaciones patronales.

Organizaciones de base territorial y comunitaria: se constituyen con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los pobladores de un ámbito territorial determinado. Asociaciones vecinales, sociedades de fomento, clubes barriales, bibliotecas populares, cooperadores escolares, integran esta categoría, los recursos son de aportes extra miembros, sus actividades se inclinan a satisfacer los intereses de la comunidad y a generar vínculos comunitarios.¹²⁰

Fundaciones Empresarias: son instituciones creadas y financiadas por una empresa con el propósito de realizar donaciones y desempeñar actividades filantrópicas, legalmente separados de la empresa que se le da origen.

Organizaciones de apoyo: creadas por un grupo de personas con el objetivo de ayudar a otros. Entidades de prestación de servicios sociales, organizaciones de defensa de derechos y centros académicos.

Para De Piero y García Delgado el crecimiento de la sociedad civil se debe a dos cuestiones representan en parte las llamadas nuevas formas de hacer política donde se valora la participación menos estructurada, más directa el trabajo concreto, estas buscan a su vez recomponer parte de la representación política. Actualmente en crisis, aputanlandola desde aspectos tales como el desarrollo local, las políticas públicas de control ciudadano, la protesta, las organizaciones territoriales de base, etc Durante los '90 conocimos la consolidación del llamado modelo gerencial que traslada el principio de la eficacia y la eficiencia empresaria a las políticas públicas y al funcionamiento y lógica de la acción de las organizaciones, de esta manera se privilegió fortalecer las capacidades técnicas de las organizaciones para poder mejorar su capacidad de intervención en las políticas.

¹¹⁸ PNUD-BID, "El capital social, hacia la construcción del índice de desarrollo, sociedad civil en Argentina", apunte cátedra Seminario sociedad civil y tercer sector, Edilab Editora, Bs. As. Pág. 29

¹¹⁹ Otra clasificación más reciente fue elaborada por el Instituto Gino Germani para el CENOC, esta divide a las instituciones que están fuera de la estructura gubernamental en cuatro tipos diferentes, Promoción Humana, Promoción Social, Promoción del Desarrollo, Promoción de Derechos. (CENOC; 2003, Pág. 30).



Así muchas OSC's se vieron favorecidas, ya que participaron de un proceso sistemático, capacitación y acceso a nuevos espacios de articulación con el estado y con organismos multilaterales de crédito, generación de redes con organizaciones pares y esto generó evidente influencia sobre las decisiones de gobierno, de esta manera se pudo observar mejor: en el espacio local mientras se desarrolla la gerencia local se genera el problema de una mirada focalizada en la cuestión social haciendo perder la visión del contexto.

También se consolidaron las organizaciones de advocacy que trabajan en las demandas hacia el Estado en cuanto a derechos individuales o de grupos, o bien por ejercer mecanismos de control sobre los funcionarios gubernamentales, que llevan a cabo lo que Peruzzotti denomina de accountability¹²¹ social. El ejercicio de la accountability social en América Latina se apoya en tres tipos de estrategias: jurídica, movilización y mediática. La primera presupone la iniciación de reclamos o peticiones legales por parte de los ciudadanos. La movilización social es la segunda estrategia empleada en el ejercicio de la accountability social, en este caso, el control se alcanza cuando actores sociales organizados logran centrar la atención pública en un problema o reclamo particular derivado del accionar indebido de agencias u oficiales públicas. La tercera es la estrategia mediática. Este tipo de accountability requiere visibilidad, y los medios son el instrumento más importante para alcanzar esa meta, esta estrategia funciona porque la visibilidad impone costos de reputación a los agentes públicos que tienen que proteger su imagen moral y profesional para mantenerse en el cargo.

La representación implica accountability para este tipo de organizaciones es decir, que el representante es responsable de sus acciones ante quienes lo autorizaron a hablar en su nombre, ésta es vertical y horizontal en las democracias representativas, mientras que en las delegativas se limita sólo a la primera o la horizontal es muy esporádica. El concepto de accountability se refiere a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. (Peruzzotti-Smulovitz)

Las distintas corrientes organizacionales discuten además sobre que tipo de sociedad civil se debe construir, como se generan espacios nuevos de participación, que lugar ocupan las OSC's en la resolución de la cuestión social, a este debate se suma la discusión acerca de que visión de Estado deseamos.

Uno de los límites del neoliberalismo es pretender pensar autónomamente el Estado y la Sociedad Civil, el mercado, en este contexto se convirtió, en el mayor asignador de recursos y su lógica se extendió a toda la sociedad. Esto sucedió, dice De Piero, cuando el Estado dejó de hacerlo, fue un proceso destinado a destruir las estructuras colectivas capaces de resistirse a las lógicas del mercado.

Con más énfasis a partir de la crisis del 2001, la Sociedad Civil, ante innumerables proyectos con financiamiento externo, ha comenzado a constituirse en un actor más relevante ante el Estado y los organismos internacionales de crédito, para la ejecución de programas sociales. Particularmente los organismos internacionales de cooperación (BID, Banco Mundial, etc.), otorgaban a las OSC's un rol excluyente en la ejecución de los

¹²¹ El concepto de accountability se refiere a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas. (Peruzzotti-Smulovitz, Controlando la Política, Editorial Temas, año 2002).

programas sociales, también se les adjudicaba el rol de auditoras sociales, en tanto serían los agentes más confiables. De ésta manera también el gobierno nacional pone énfasis en las organizaciones, dejando de lado el resto de los estamentos estatales, y le otorga recursos a aquellas a cambio de hacerse cargo de la asistencia (comedores, guarderías, etc.), así se asegura la eficiencia, es decir un modelo exclusivamente instrumental. En ésta etapa histórica de la relación la fuerza centrífuga del Estado para intercambiar lealtades y recursos con las organizaciones, fue inhibiendo otras modalidades de articulación de la acción colectiva.

Así observamos como la situación de conflicto y urgencia borra las diferencias cruciales entre distintas organizaciones, entre organizaciones y el Estado, entre el Estado y los organismos de crédito internacionales, entre fundaciones y organizaciones de base territorial, el intento de dividir, histórico y característico de nuestra historia política se borra en poco tiempo. Son privatizados las creencias, los valores, los estilos, así obtenemos identidades frágiles, con fecha de vencimiento, esto es lo que enfrentan los residentes de la modernidad líquida.¹²²

Las contradicciones entre lo público-político y lo privado-económico que tienen su expresión global en la debilidad de los estados nacionales para ejercer su poder soberano frente a los actores de la economía transnacionalizada, de esta debilidad externa se deriva una esterilización de la representación política interna. La falta de control de los estados de sus fortunas, la erosión del actor estatal por parte de fuerzas transnacionales deja un escaso margen para la decisión, todo esto impuso un panorama gris casi negro en nuestra sociedad tan desordenada, aún antes del “desorden mundial”.¹²³

Se va desarrollando la constitución de nuevos sujetos y formas de hacer política, más horizontales y dialógicas, hechos que tensionan el modelo clásico de lo político como sistema de dominación esbozando alternativas que tienen más que ver con la idea de poder como “potencia construida colectivamente entre iguales”. Esta nueva forma de que toma lo social trajo “nuevas” formas de organizarse, multiplicándose las formas de representar y ser representados, fue decreciendo la importancia de las elecciones, complejizándose las dinámicas representativas, ya que también la sociedad lo ha hecho, entonces estamos ante el incremento de instancias de mediación, más que de una crisis, así nacen organizaciones y acciones colectivas en busca de la providencia perdida.

¹²² Bauman, Zygmunt; “Modernidad líquida”. Fondo de Cultura Económica, 2002. Pág. 188.

¹²³ Bauman, Zygmunt; “La globalización: consecuencias humanas”. Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 78.



Agradecimientos

- Lic. Mónica Bifarello, Secretaria de Regiones, Municipios y Comunas del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- D. Diego Gismondi, Subsecretario de Modernización de Gestión del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Lic. María del Huerto Romero, Subsecretaria de Cooperación y Relaciones Internacionales del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Silvana Galloso, Asistente de coordinación Sede Cemupro Rosario.
- Mónica Liendo, Asesora Técnica, Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Norma Quinteros, Asesora Técnica, Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Adriana Martínez, Asesora Técnica, Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.



BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Daniel; "Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venecia Compilador.
- Batista, Sinoel, Freire Lima, María Fernanda y Fronzaglia, Mauricio (s/f). Redes de ciudades. Disponible en Internet en http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-103_1.pdf. Consultado en abril de 2009.
- Bauman, Zygmunt; "La globalización: consecuencias humanas". Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Bauman, Zygmunt; "Modernidad líquida". Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Beraud, Alan; Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) Comité de provincias, reunión plenaria. Debate Jurídico sobre el art.124 de la Constitución Nacional. Disponible en www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf
- Boggiano, Antonio; "Teoría del Derecho Internacional. Las relaciones entre los ordenamiento jurídicos" citado en Carbajales y Gasol Op. Cit.
- Boisier, Sergio; "Modernidad y desarrollo" Cuadernos del ILPES N° 42. Año 1996.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel; "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Barcelona 1997. Ed. Taurus.
- Cafiero, Ana; "Articulación Multinivel: retos para una relación fructífera", ponencia como Embajadora y Representante Especial para Asuntos de Cooperación Internacional en la III Conferencia Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona, 26 de mayo 2008.
- Cafiero, Ana; "La Cooperación Descentralizada en Argentina", Editorial: Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2008, en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=395>
- Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia; "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal Argentino y a la luz de sus propias constituciones" en "Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal" Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias, Graciela Zubezú. 1RA Edición Buenos Aires Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2008.
- Cobb R. y Elder Ch.; "Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building". Año 1972. Citado en Aguilar Villanueva "Problemas Públicos y agenda de gobierno". Porrúa Grupo Editorial. México. Año 1993.
- Colacrai, Miryam y Zubezú, Graciela; "Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas En la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales, en A dimensão subnacional e as relações internacionais, São Paulo UNESP, EDUC, EDUSC, São Paulo, 2004.



- Coronel, Álvaro; "Breve Historia de la Cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica", Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, 2006.
- Dalla Via, Ricardo; "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Argentina" En:
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_21_2004_DallaVia.pdf
- Frias, Pedro; "El Federalismo Argentino", disponible en la Página Web <http://www.acader.unc.edu.ar/artelfederalismoargentino.pdf>, consultado en Marzo de 2009.
- Fung, Talía, Pineda, Juan de Dios y Otros. "La nueva ciencia política. La búsqueda de lo complejo". Universidad de la Habana Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Innovación Editorial Lagares de México, S.A. 2004.
- García Delgado, Daniel; "Estado-Nación y Globalización" Editorial Ariel. Año 1998.
- García Delgado, Daniel; "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venecia Compilador.
- Godínez, Víctor; "Cohesión Social y Cooperación Descentralizada. La experiencia euro-latinoamericana", Colección de Estudios de Investigación N° 2, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007.
- Godínez, Víctor; "Resultados, impacto y pertinencia de la cooperación descentralizada". Observatorio de Cooperación Descentralizada UE – AL.
- Grandinetti, Rita María; "La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional? Grupo Política y Gestión UNR. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración.
- Hildenbrand Scheid, Andreas; "Les xarses de ciutats; un instrument emergent de cooperació intermunicipal a Europa". Revista Síntesis N° 10. Barcelona 2005: Diputació de Barcelona.
- Jorge Balbis; " ONGs, gobernanacia y desarrollo en América Latina y el Caribe", paper en Seminario, Uruguay, agosto 2001.
- Keohane, Robert; "Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales", GEL, Buenos Aires, 1993.
- Laurent, Dominique; "Global village. Les comunes, partenaires du développement". Bruselas 2000: Union des Villes et Communes Belges.
- Mazzalay, Víctor Hugo; "La descentralización: ¿porqué los gobiernos de la región central de Córdoba asumen nuevas funciones? En "Tecnologías y gestión local en Argentina: Experiencias y perspectivas" Díaz, Grandinetti y Nari Compiladoras. Edit. Homo Sapiens. Año 2002
- Oszlak, Oscar; "El estado transversal". Revista Encrucijadas (UBA). Año 2001.



- Pascual Esteve, Josep Maria; "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades. Estratègies de Qualitat Urbana". Área de Cooperació. Oficina de la Xarxa Barcelona Municipis de Qualitat Elements de debat territorial núm. 13 - gener de 2001.
- Peruzzotti y Smulovitz, "Controlando la Política", Editorial Temas, año 2002.
- Romero, María del Huerto; "Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada" en "Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina". Editores Víctor Manuel Godínez Zúñiga y María del Huerto Romero, 2004, páginas 19 a 51.
- Romero, María del Huerto, "Una Aproximación Contextual y Conceptual a la Cooperación Descentralizada", Ed. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona con el apoyo de la Comisión Europea, 2004, disponible en http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf (consultado el 05/05/2009).
- Sanz Corella, Beatriz; "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina", Volumen 2 Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada.
- Schweinheim, Guillermo; "Competitividad agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venesia Compilador.
- Sola, Juan; en Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) Comité de provincias, reunión plenaria. Debate Jurídico sobre el art.124 de la Constitución Nacional www.cari.org.ar/pdf/informe-art124cn.pdf
- Ugalde Zubiri, A. "La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial". Artículo publicado en Politika. Número 2. Diciembre 2006. En sitio virtual de Politika. www.politika.org.es
- Venesia, Juan Carlos; "Gestión Pública y Desarrollo: El desafío regional de Santa Fe" en "Políticas Públicas y Desarrollo Local" Carlos Venesia Compilador.
- Zapata Garesche, Eugene; "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina", Volumen 1: Manual práctico para internacionalizar la ciudad, Diputación de Barcelona, 2007.
- Zubelzu, Graciela; "Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales", Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, agosto de 2004.



Páginas Web

www.rafaela.gov.ar.

<http://www.oecd.org>

<http://www.raci.org.ar/manual/PDF/part1.pdf>

www.politika.org.es

<http://www.observ-ocd.org>

<http://www.cari.org.ar>

<http://www.mrecic.gov.ar>

Fuentes Documentales

- Carta Mundial del Gobierno Local Autónomo, 25 de mayo de 1998, en <http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384/cartadiscusion.html>
- Confederació de Fons de Cooperació i Solidaritat. Municipalismo i solidaritat. Barcelona 2001.
- Consejo de Municipios y Regiones de Europa, "Twinning; a Europe of citizens, tomorrow´s Europe". Paris, 2005.
- Municipalidad de Rosario. Documento: "Descentralización y modernización" "Parte por parte".
- Municipalidad de Rosario. Documento: "La descentralización en Rosario".
- Municipalidad de Venado Tuerto: "Plan General de la ciudad de Venado Tuerto".
- PNUD-BID, "El capital social, hacia la construcción del índice de desarrollo, sociedad civil en Argentina", apunte cátedra Seminario sociedad civil y tercer sector, Edilab Editora, Bs. As.