

S E R I E A P O R T E S

Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas ¿un rol para el sector privado?

Mercedes Botto
Virginia Scardamaglia



FLACSO
ARGENTINA

LATN ©

Red Latinoamericana
de Política Comercial
Rede Latino-Americana
de Política Comercial
Latin American
Trade Network

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

A R G E N T I N A

Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado?

AUTORAS:

Mercedes Botto (FLACSO-Argentina/CONICET)

Virginia Scardamaglia (FLACSO-Argentina)

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES - FLACSO ARGENTINA

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

RED LATINOAMERICANA DE POLÍTICA COMERCIAL

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

FUNDACION FRIEDRICH EBERT

Marcelo T de Alvear 883, 4º piso.

C1058AAK - Buenos Aires, Argentina.

E-mail: fes.argentina@fes.org.ar

www.fes.org.ar

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Impreso en Argentina, diciembre de 2011.

DISEÑO DE PUBLICACIONES:

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

E-mail: yunquemm@yahoo.com.ar

Tel. Fax: 54 11 3980 5571

Tarifa 3520 - CP1253

Buenos Aires, Argentina.

Introducción

5

Ventanas de oportunidad para el sector privado

9

Espacios/Oportunidades
para la articulación público/privada

14

Conclusiones

22





Introducción

INTRODUCCIÓN

La política exterior ha estado tradicionalmente en manos de los gobiernos nacionales, pero en los últimos años han surgido numerosos actores que vienen a disputar dicha primacía, entre ellos los gobiernos subnacionales, entendidos en este trabajo como las provincias, estados o gobiernos intermedios. Este proceso conocido como internacionalización subnacional no se da igual en todos los territorios, sino que tiene diferentes significados dependiendo del gobierno o región en cuestión. Para algunos es importante políticamente, especialmente para aquellas regiones con aspiraciones nacionalistas o para los líderes que utilizan el ámbito internacional para la construcción nacional de su región; para otros culturalmente, ya que las regiones con su propio idioma o cultura buscan recursos y apoyo en el escenario internacional, especialmente cuando hay algún tipo de enfrentamiento con el propio gobierno estatal; y finalmente económicamente, ya que los gobiernos subnacionales salen al exterior a buscar inversiones, mercados y tecnología (Keating, 2000:14). Este último punto es el más expandido globalmente y es el que explica la internacionalización de las provincias en Argentina, por lo cual lo consideramos el más importante de los tres.

Mientras la bibliografía ha hecho especial hincapié en el motor de la internacionalización¹ y los impactos sobre el diseño institucional², el foco de nuestro trabajo será sobre el vínculo entre el sector público y el sector privado. La idea que se demuestra en este trabajo sostiene que el sector privado desempeña un papel activo y relevante en las negociaciones económicas internacionales, proveyendo de capacidades y recursos al sector público. Sin embargo, este protagonismo adquiere mayor visibilidad y relevancia en las negociaciones comerciales y en el sector privado local con trayectoria previa en la materia. En este caso particular, la capacidad motora y el protagonismo que adquiere el sector privado vis a vis el público es mucho mayor que el que se pone en evidencia en las negociaciones del mismo tipo a escala nacional.

¹ Esto es, si la internacionalización está promovida por factores exógenos globales (globalización, creación de regímenes internacionales) o regionales (creación de bloques regionales como NAFTA, UE, MERCOSUR); o endógenos (descentralización, reforma constitucional, personalidad del gobernador).

² Especialmente la creación de instituciones subnacionales para la gestión de lo internacional, así como los cambios generados en la relación entre los gobiernos subnacionales y su gobierno central.

El trabajo estará dividido en tres partes. En la primera sección nos abocaremos a la descripción y el análisis de los procesos de internacionalización económica de un grupo de provincias argentinas. La selección recayó sobre las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Chaco y Corrientes, y en cada una de ellas se pasa revista sobre las negociaciones abiertas hasta el momento, distinguiendo entre las comerciales, las financieras y las de inversiones externas. En la segunda parte se focalizará el análisis y la comparación sobre el papel de las empresas locales en este proceso de internacionalización, identificando sus aportes y contribuciones a la creación de capacidades institucionales. En la tercera, se aportarán algunas conclusiones. La evidencia analizada se recogió de fuentes secundarias y de más de 65 entrevistas realizadas a actores públicos y privados involucrados, directa o indirectamente, en las políticas y la gestión internacional.

Ventanas de oportunidad

VENTANAS DE OPORTUNIDAD PARA EL SECTOR PRIVADO

para el sector privado

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

De entre los factores que posibilitaron este cambio, y que han sido profundamente analizados por la literatura, se encuentra la reforma constitucional de 1994, través de sus artículos 124 y 125, que otorga facultades a las provincias para firmar acuerdos internacionales, en tanto no afecten o contradigan la política nacional ni el crédito público. No obstante ello, como se demuestra a lo largo de este artículo, las acciones emprendidas y las capacidades adquiridas por los actores subnacionales fueron mucho más allá de los límites del debate legal³.

De hecho, algunas Constituciones provinciales se habían adelantado a la reforma en términos de permitir las acciones internacionales, como la Constitución de Córdoba de 1987, mientras otras,

³ Uno de los principales debates giró en torno a la necesidad o no de la reglamentación del artículo 124 para su puesta en práctica. Dos fueron los temas en cuestión: el primero si se debía reglamentar dicho artículo; y el segundo, en caso de hacerlo, quien lo debería hacer: el Congreso nacional o las provincias (Carbajales & Gasol, 2008:57). Sin embargo, la evidencia demuestra que en los hechos esto no fue un impedimento para el avance.

como la de Chaco de 1994, incorporaron el tema casi simultáneamente. Estas Cartas Magnas, sin embargo, tampoco fueron específicas en las facultades que otorgaban a los gobiernos subnacionales. En el caso de Córdoba, por ejemplo, la Constitución habilita a la provincia a realizar gestiones y acuerdos en el orden internacional para satisfacción de sus intereses sin perjuicio de las facultades del gobierno internacional, mientras la de Chaco permite al gobierno provincial "celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales". Aún más, ambas Constituciones establecen la facultad legislativa de aprobar acuerdos internacionales.

Pero esto no se desarrolló de la misma forma, ya que las Constituciones de otras provincias que sí realizan gestión internacional en la práctica, no especificaron dicha facultad en sus textos, como los casos de la Provincia de Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe (Carbajales & Gasol, 2008:71), que fueron aprendiendo en el hacer los límites de su accionar internacional.

La conclusión a la que arribamos, entonces, es que por lo general no son los textos constitucionales los que dirigen el accionar internacional de las provincias, sino más bien los espacios que ellas mismas se van abriendo en los hechos en las distintas áreas de su competencia. Sin embargo, así como no todas han incluido el aspecto internacional en la Constitución, tampoco han avanzado en la misma medida en los hechos, sino que han desarrollado diversos grados de avance, dependiendo de sus posibilidades. Estas diferencias se evidencian principalmente en la cantidad de actividades que desarrollan en tres agendas: las negociaciones comerciales, las negociaciones financieras y las negociaciones de inversiones.

LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

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

Un mapeo sobre los avances experimentados por las provincias analizadas en este trabajo nos habla de capacidades bien diferenciales entre ellas. La **provincia de Córdoba** ha avanzado con gran profundidad en todas las áreas que hacen a las negociaciones comerciales. Con respecto a la búsqueda de mercados, la provincia desarrolla actividades de inteligencia comercial para la participación de sus empresas en las actividades de promoción comercial, que es una de las más activas del país. La provincia participó en 2010 de 25 misiones comerciales, 10 ferias internacionales

y 10 misiones inversas, que contaron con la participación de casi 550 empresas. Muchas de esas misiones comerciales se realizan con organismos nacionales, como Fundación Exportar, pero también en el marco de la Región Centro⁴, formada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

También ha firmado acuerdos de intercambio comercial y de facilitación del comercio: en los '90 firmó un acuerdo de compra recíproca para el intercambio de máquinas para caminos por zapatos, a la vez que logró un acuerdo con el Puerto Autónomo de Bilbao para el uso de las instalaciones portuarias (Colacrai & Zubelzú, 2004:327).

Al igual que Córdoba, la **provincia de Santa Fe** ha avanzado a paso acelerado a nivel comercial, aunque su desarrollo fue un poco más tardío. A nivel país, es una de las provincias que más participa en misiones comerciales, contando hasta con 60 eventos internacionales anuales entre ferias y misiones comerciales⁵. En este sentido, la provincia es un "cliente VIP" de Fundación Exportar, organismo con el cual coordinan la participación en muchos eventos internacionales, compartiendo en muchos casos las tareas de inteligencia comercial, al igual que con la Región Centro, de la cual forman parte. A la vez, la provincia ha firmado acuerdos de intercambio comercial con países como Cuba, para realizar intercambios compensados, donde la provincia importa medicamentos y vacunas a cambio de leche, pollos y carnes, entre otros productos.

Santa Fe también se ha dedicado al seguimiento de las negociaciones comerciales nacionales, en especial con un estudio realizado a mediados de la década del 2000, cuyo objetivo fue detectar los productos santafesinos más sensibles afectados por aranceles.

Por su parte, la **Provincia de Buenos Aires** ha avanzado en casi todos los aspectos que hacen a las negociaciones comerciales. La provincia participa de forma constante en misiones y ferias comerciales, en especial con la Fundación Exportar, pero también por su cuenta, aunque no se ha unido a asociaciones regionales con otras provincias. Además de realizar tareas de inteligencia comercial y brindar apoyo a las PYMES a través de capacitaciones y financiamiento –cuyas modalidades cambiaron a través del tiempo⁶, la provincia ha firmado acuerdos de intercambio comercial, como el Acuerdo de Comercio Compensado con la región de Moscú (Rusia), que estipulaba una cantidad de un millón de dólares en operaciones con un año de expiración, aunque renovable (Zubelzú, 2006b:8), y ha abierto centros de negocios o casas de la provincia en distintas partes del mundo, como Moscú (Rusia), Rotterdam (Países Bajos), San Pablo (Brasil), Milán (Italia) o Nueva York (Estados Unidos).

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

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

⁶ Las capacitaciones pasaron de ser cursos sistematizados, a ser reuniones donde sólo se discutía el mercado de destino, o incluso a ser seminarios tercerizados. En el caso del financiamiento, se han financiado gastos de la participación en ferias (alojamiento, vuelos), se han otorgado stands en esas ferias, o incluso se han gestionado reintegros a los gastos de promoción comercial de las empresas.

Siendo una provincia de poca relevancia en lo que hace al comercio, la **provincia de Chaco** ha avanzado en estas negociaciones, pero con menor profundidad que el resto de las provincias. Si bien participa de ferias y misiones comerciales por su cuenta y con Fundación Exportar, Chaco lo hace en menor medida al no tener un caudal significativo de productos para aportar al concurrir a misiones o ferias internacionales. Asimismo, los recursos para realizar tareas de inteligencia comercial son escasos. A pesar de este contexto, la provincia ha logrado firmar algunos acuerdos de intercambio comercial, como la venta de charqui a Angola, y se ha avanzado en acuerdos de facilitación comercial en el marco de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR)⁷, como el uso del Puerto de Antofagasta (Chile) a un costo menor. Sin embargo, no se realiza un seguimiento de las negociaciones comerciales a nivel nacional como sí sucede en otras provincias.

Por último, la **provincia de Corrientes** muestra una situación similar a la de Chaco, en el sentido que ha avanzado en las negociaciones, pero no ha logrado profundizar esa agenda. La cantidad de misiones y ferias internacionales a las que asiste es limitada por la poca cantidad de productos industriales para promocionar, así como por la falta de recursos y cierta indiferencia de Fundación Exportar a la hora de buscar contrapartes. Sin embargo, sí ha firmado acuerdos de intercambio comercial, como el protocolo con la representación comercial de Rusia de 1994, que manifestaba su interés de promover el intercambio de máquina para caminos rusos por productos correntinos como naranjas, limones, arroz, carne y cuero (Zubelzú, 2006b:9), y se ha unido a dos importantes redes de provincias, Crecenea-Codesul y ZICOSUR.

Las experiencias de estas dos redes es actuar como instancias de reposicionamiento y re-empoderamiento de los gobiernos subnacionales, quienes cobran un mayor protagonismo en la formulación y ejecución de iniciativas estratégicas para el desarrollo de sus comunidades y la consolidación de sus economías (Merlo, 2011:51). Desde sus inicios, a fines de la década del '80, CRECENEA/CODESUL, por ejemplo, privilegió el incremento de las cadenas productivas entre Argentina y Brasil junto a la implementación conjunta y/o complementaria de medidas tendientes al incremento de los niveles de comercio privilegiando el rol de las PYMES locales y la consolidación de las relaciones con los países de la región. Al mismo tiempo, se fomentó el desarrollo de obras de infraestructura que permitieran la creación de corredores de exportación –iniciativa retomada por IIRSA y ZICOSUR con el Corredor Bioceánico- y la reconversión del complejo de cargas (Merlo, 2011:55).

Corrientes también ha logrado, a pesar de ser una provincia de poco peso a nivel comercial, monitorear las negociaciones de aranceles a nivel nacional y hacer lobby para cambiar una posición arancelaria como la de la carne y productos de búfalo, que compartía la posición de la carne vacuna. Con el cambio de posición, se permitió la reanudación de las exportaciones a Brasil, Venezuela y Bolivia, que estaban suspendidas por el problema de la aftosa.

Como conclusión, podemos decir que todas las provincias avanzaron en prácticamente todas las actividades que componen la agenda de las negociaciones comerciales, pero lo han hecho con distinta profundidad según sus capacidades (estructurales) y recursos (agencia). En este sentido, las provincias grandes han logrado salir más al exterior al tener mayores productos y recursos para

⁷ ZICOSUR es una de las asociaciones subnacionales de las cuales forma parte Chaco junto con otras provincias y regiones de Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Bolivia. Chaco también forma parte de Crecenea-Codesul con gobiernos subnacionales de Argentina y Brasil. Sobre un análisis más detallado sobre esta subregión, ver Merlo (2011).

ofrecer y apoyar a las PYMES. Asimismo, el diseño institucional ha cambiado según las gestiones, y lo ha hecho en mayor medida en Chaco, Corrientes y la Provincia de Buenos Aires, algo que llama la atención al ser una de las provincias que más participa de estas negociaciones, suponiendo la necesidad de una estructura relativamente estable que pueda gestionar las actividades de promoción y apoyo.

LA SOLICITUD DE PRÉSTAMOS

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

Estos acuerdos financieros comenzaron a implementarse a mediados de los '90 como parte de una estrategia de desarrollo que los Bancos propusieron a los países prestatarios. En Argentina este proceso se dio incluso antes de la reforma constitucional, ya que los primeros préstamos datan de 1993. Los préstamos adquieren diversas características, ya que pueden ser: 1) directos, que las provincias negocian y firman directamente, aunque la Nación actúa como garante; 2) con convenio subsidiario entre Nación y provincias, que son firmados por la Nación, pero luego traspasados a las provincias tras la firma de un segundo acuerdo; 3) con desembolso en provincias, que firma la Nación y luego los implementa en distintas provincias. En esta investigación nos interesan los acuerdos directos, al ser aquellos en los cuales las provincias tienen algún tipo de participación en la negociación.

Sin embargo, no todas han logrado obtener préstamos directos de estas entidades, ya que para hacerlo deben cumplir con una serie de condiciones, como tener capacidad de repago y obtener el aval del gobierno nacional. En el caso de **Córdoba**, ha tenido éxito en conseguir préstamos del BID y del BM, contabilizando el 10,7% del total de los préstamos directos del país entre 1991 y 2001 (Lucioni, 2003:36), así como un préstamo reciente del BNDES de 254 millones de dólares para la construcción de los gasoductos del Norte, Centro, Sur, Este y Ruta 2, con una extensión total de 1.667 kilómetros, que se conectarán a los conductos troncales que atraviesan a la provincia: Campo Durán-Buenos Aires y Centro-Oeste. Brasil no sólo financia la obra, sino que dos empresas constructoras de ese país ganaron la licitación para desarrollarla. El organismo que gestiona estos préstamos es la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento (ACIF), creada en el año 2002 como una sociedad de economía mixta por el gobierno de José Manuel De La Sota (1999-2007).

La **provincia de Santa Fe** también ha sido exitosa en este rubro, obteniendo el 12,3% de los préstamos directos del país otorgados por el BM entre 1991 y 2001, aunque hasta la fecha no logró obtener préstamos del BID (Lucioni, 2003:36). Pero también obtuvo préstamos del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe⁸ para financiar obras viales en 1993; de Fonplata, para la

⁸ Agencia estatal de Kuwait para la prestación y administración de asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo.

reconversión del puerto de Santa Fe en 2003, y recientemente un proyecto FOCEM para la reparación de 72 escuelas del norte santafesino. A los efectos de gestionar estos préstamos, se creó una Subsecretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo.

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

Menos suerte han tenido las **provincias de Chaco y Corrientes**, que no han obtenido préstamos directos del BID o del BM, ya que se considera que no tienen capacidad de repago de su deuda. Estas provincias sólo han podido acceder a préstamos indirectos a través de la Nación, sobre todo para desarrollar infraestructura, por lo cual no han creado instituciones particulares para la toma y gestión de préstamos. Sin embargo, Corrientes sí ha salido beneficiada con un proyecto FOCEM para su ciudad fronteriza más importante, Paso de Los Libres. Dicho proyecto, aprobado en 2010, se titula "Vínculo de Interconexión en 132 kv. ET Iberá – ET Paso de los Libres Norte".

Por lo tanto, al igual que en la agenda comercial, las provincias con más recursos han avanzado de forma más profunda en la agenda financiera, logrando acuerdos de financiamiento directo, para lo cual desarrollan instituciones para gestionarlos, algo que no hacen las provincias con menos recursos. A pesar de esto, en los últimos años se han abierto nuevos espacios, como el FOCEM, al que pueden acceder incluso las provincias sin capacidad de repago, como Chaco y Corrientes.

La agenda financiera internacional es la agenda de economía internacional con menor desarrollo y con participación casi exclusiva del sector público. A diferencia de lo que sucede en alguna de las otras agendas, los avances en las capacidades han estado determinados por el tamaño de la economía (estructural) y no por los recursos políticos (agencia), mientras en términos de diseño institucional sí se mantiene una impronta similar a la mostrada en la gestión del comercio exterior, con visiones y agencias públicas en Santa Fe y Buenos Aires y visiones de articulación público-privada en Córdoba.

LA CONVOCATORIA DE IED

La tercera agenda que analizaremos es la agenda vinculada a las negociaciones de inversiones, que es una de las pocas actividades internacionales explícitamente definidas en el artículo 125 de la Constitución, que indica que las provincias puede celebrar tratados parciales para la introducción y establecimiento de nuevas industrias y la importación de capitales extranjeros. En este sentido, las provincias promocionan sus territorios como destinos atractivos de radicación de inversiones extranjeras directas (IED)⁹ con el objetivo, por lo general, de generar más empleo y mejorar la competitividad. Para ello la provincia realiza misiones de promoción y establece incentivos a los inversores, como puede ser la exención de impuestos, garantías de préstamos, reintegro de inversión, etc.

⁹ Esto sucede cuando un inversionista residente tiene como objetivo obtener una participación duradera en una empresa residente en otra economía o país. Manual de Balanza de Pagos. FMI. 5ª Edición. Párrafo 359 y 362. 1994. Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopman/bopman.pdf>

Una de las provincias líderes en este tema es la **provincia de Córdoba**. Este liderazgo antecede a la reforma constitucional y a los años '90 ya que en la década del '50 y del '60 fue un importante destino de inversiones de empresas del sector automotriz, que armaron allí un polo de producción. Sin embargo, esto no ha cambiado en la actualidad, ya que la provincia sigue siendo uno de los principales destinos de la IED, en especial en el sector informático-tecnológico. Numerosas empresas de este sector eligen la provincia tanto por las condiciones para la radicación (ubicación estratégica de Córdoba, universidades y mano de obra), pero también por los incentivos ofrecidos. En 2005, por ejemplo, la provincia otorgó subsidios, beneficios impositivos y financiación en infraestructura a la empresa fabricante de chips Intel, y previamente lo había hecho con empresas internacionales como Motorola, Volkswagen y Lockheed Martin¹⁰.

Por su parte, las **provincias de Santa Fe y Buenos Aires** se han ubicado entre los primeros lugares en anuncios de inversión en 2009. Santa Fe se ubicó en el quinto lugar con el 3,5% del total, recibiendo inversiones de origen brasileño, chileno y norteamericano dirigidas fundamentalmente a sectores manufactureros. En tanto, Buenos Aires se ubicó en el primer lugar con el 11,6% del total¹¹, recibiendo inversiones para la industria metalúrgica, siderúrgica y automotriz, de países como Estados Unidos, Francia, Italia, Gran Bretaña, Brasil, Chile y Alemania¹².

Sin embargo, las provincias que hacen un mayor esfuerzo por atraer inversiones son **Chaco y Corrientes**, ya que lo tienen como una de las prioridades de la nueva gestión, para generar empleo y ampliar la actividad económica. En el caso de **Chaco**, el gobernador ha participado de misiones de promoción de la provincia, especialmente en los países vecinos, a la vez que se ofrecen condiciones de promoción industrial, créditos blandos y reintegros a las inversiones, entre otros incentivos. En cierta medida, esta atracción ha sido exitosa, ya que en los últimos años se instalaron empresas como la ensambladora de motos china Ghiggeri o la empresa de textiles brasileña Santana. En los próximos años está prevista una inversión muy importante vinculada a la radicación de una empresa de arrabio, que permitiría a la provincia volver al perfil siderúrgico.

En tanto, **Corrientes** fue destino de inversiones brasileñas a mediados de los '80, especialmente en el sector de campos y arroz, que se consolidaron en la siguiente década. Hoy en día, con las inversiones más débiles, la provincia ha desarrollado un Manual de Inversiones Provincial, que explicita las condiciones generales de radicación en la provincia, así como los beneficios que se otorgan, entre los que se cuentan exenciones impositivas provinciales o reducción de alícuotas por tiempo determinado (hasta 10 años como máximo), tarifas eléctricas de fomento y provisión de infraestructura, entre otras.

Por lo tanto, concluimos que las provincias más débiles en términos de producción industrial están más concentradas en la atracción de inversiones que en la promoción comercial, ya que necesitan desarrollar su oferta comercial. Asimismo, notamos que por lo general todas las provincias otorgan incentivos a los inversores extranjeros, aunque ciertas condiciones estructurales de las provincias más grandes las favorecen a la hora de la elección. El límite de estos incentivos radica en las posibilidades

¹⁰ "Córdoba: Silicon Valley del Sur". Disponible en: <http://www.tenoma.com.ar/private/polo.pdf>; Longoni, Matías, "Intel instala una fábrica de microchips en Córdoba", Diario Clarín, 20 de septiembre de 2009.

¹¹ Informe Anuncios de Inversión 2009, Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones, enero de 2010.

¹² "Scioli espera más inversiones", www.ambito.com, jueves 24 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=574444> Último acceso: 27 de abril de 2011.

financieras de cada provincia así como en el respeto a la serie de tratados bilaterales a nivel nacional que regulan las inversiones bilaterales. En este sentido, cada provincia ha recibido distinta cantidad de inversiones, aunque por lo general se utilizan los mismos instrumentos para atraerlas.

No obstante, los distintos alcances y resultados obtenidos por las provincias según sus condiciones privilegiadas (estructura), los años '90 significaron un cambio de época para los gobernadores (agencia), en donde el activismo en estos temas permeó por igual a todas las provincias, amparados en la reforma constitucional.

TABLA Nº 1. Capacidades vs. Facultades

Provincia	Comercio	Finanzas	IED
Córdoba	Inteligencia comercial. Participación en misiones comerciales, con Fundación Exportar y con Región Centro. Creación oficinas exterior. Acuerdos facilitación.	Directos. Distintas fuentes (BID, BM, BNDES).	Recibe desde 60s. Novedad: informática. Distintos orígenes (EEUU- UE- América del Sur).
Santa Fe	Inteligencia/misiones. Seguimiento negociaciones nacionales.	Directos. Distintas fuentes (BM, FOCEM, Fondo Kuwaiti).	Hacia agro. Distintos orígenes (EEUU- UE- América del Sur).
Buenos Aires	Ídem Córdoba: inteligencia/misiones con Exportar/casas en el exterior /acuerdos. SIN vínculos con otras provincias.	Directos. Distintas fuentes (BM, BID).	Distintos orígenes (EEUU- UE- América del Sur).
Chaco	Poco desarrollo por falta de estructura productiva. Misiones con Fundación Exportar. Acuerdos específicos marco y redes regionales.	No directo por falta de solvencia.	Foco de política. IED como motor desarrollo.
Corrientes	Poco desarrollo misiones por falta de estructura y sintonía con gobiernos. Capacidad de incidencia lobby.	Ídem Chaco. FOCEM (obras de infraestructura).	Ídem Chaco.

Espacios/oportunidades

ESPACIOS/OPORTUNIDADES PARA LA ARTICULACIÓN PÚBLICO/PRIVADA

para la articulación público/privada

Como vimos en la introducción, la mayoría de los trabajos sobre el tema sólo focalizan las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales y explican los distintos niveles y modalidades de internacionalización como el resultado de factores domésticos (subnacional) vinculados el tamaño, perfil productivo, ubicación geográfica de la provincia, factores que la literatura caracteriza como estructurales. En estas páginas, en cambio, buscamos demostrar que el sector privado también juega un rol muy importante a la hora de impulsar la relación comercial con el exterior y de definir el diseño institucional de la provincia. Nuestra hipótesis de trabajo va por más y señala que los distintos alcances y diseño institucional alcanzados por las distintas provincias se explican en gran medida a las distintas capacidades, recursos y/o interés del sector privado en cada una de ellas.

Este apartado analizará el rol cumplido por el sector privado de cada provincia como motor de la internacionalización provincial, haciendo hincapié en la forma en que los actores privados se han articulado con el sector público en cada una de las actividades arriba descritas, hasta el punto, en algunos casos, de formar parte de las instituciones de promoción comercial o de internacionalización.

Cabe destacar que cuando hablamos del sector privado nos referimos a un actor no homogéneo en sus capacidades y recursos. La literatura tiende a separar entre el gran capital¹³ y las PYMES, distinción que como veremos más adelante es de especial utilidad en lo que hace al proceso de internacionalización subnacional.

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

¹³ Haremos particular referencia a los sectores que exportan manufacturas, ya sean de origen agrícola (MOA) o de origen industrial (MOI), ya que las exportaciones de productos primarios, como granos, no necesitan promoción, sino que se manejan por otros canales, generalmente de nivel nacional y no subnacional.

EL CASO DE CÓRDOBA

En el caso de **Córdoba**, el sector privado ha tenido un rol importante en la búsqueda de mercados, la promoción comercial y la creación de redes. Han sido empresas como Arcor en Arroyito o AGD en General Deheza las que, además de generar empleo y ser el corazón de determinados municipios, salieron a exportar y luego insistieron en incorporarse al diseño institucional de la promoción de exportaciones. Estas grandes empresas ya internacionalizadas apoyan a las PYMES cordobesas para que estas también logren salir al exterior a vender sus productos.

Este apoyo se plasma, en primer lugar, a través del apoyo de la agencia de promoción de exportaciones público-privada Pro Córdoba, para participar de ferias y misiones comerciales. En segundo lugar, a través de la participación en la Cámara de Comercio Exterior, cuyas actividades se enfocan al sector PYME, ya que a pesar de ser parte de estas instituciones, las grandes empresas generalmente no necesitan sus servicios. Por último, a través de la formación de grupos exportadores o de programas en los que multinacionales como Fiat o Wal Mart apadrinan a las pequeñas, a quienes compran sus productos o insumos.

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

Ambas instituciones también son activas en el área de las capacitaciones, en especial la Cámara de Comercio Exterior, que gestiona una carrera terciaria de Técnico Superior en Comercio Exterior y Marketing Internacional a través de su Instituto Superior de Comercio Exterior (ISCE), así como un Curso Intensivo en Comercio Exterior de tres meses y otros cursos puntuales sobre normativa bancaria u otros aspectos técnicos. En tanto, en el marco de Pro Córdoba, las empresas participan de la organización de capacitaciones y seminarios específicos para PYMES exportadoras y se está organizando una línea de asistencia para PYMES con potencial exportador, es decir, las que aún no exportan pero podrían hacerlo con asistencia.

De los cinco casos de estudio de este trabajo, Córdoba es la única provincia que ha logrado armar una estructura institucional donde empresarios y gobierno provincial comparten objetivos y recursos. Es el sector privado quien gestiona la agencia con recursos del gobierno provincial y siguiendo sólo ciertas "sugerencias" provinciales, en palabras de los propios directivos. Este entrelazamiento entre los dos sectores es de larga data en la provincia, aunque no ha tenido las mismas características a través del tiempo¹⁴. En 1984, el sector privado colaboró en la creación del Ministerio de Comercio Exterior de Córdoba, que funcionó en los comienzos en la sede de la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CaCEC), aunque no formaba parte formalmente del diseño institucional.

¹⁴ El diseño institucional no siempre ha sido de esta forma, sino que en un principio existió un ministerio de comercio exterior, creado durante el gobierno de Eduardo Angeloz (1983-1995), luego se degradó hasta llegar a ser dirección de comercio exterior, y finalmente en 2001 durante el gobierno de José Manuel De la Sota (1999-2007), se creó la agencia público-privada, incorporando formalmente al sector privado al esquema institucional.

EL CASO DE SANTA FE

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

En primer lugar, las grandes empresas participan de las ferias y misiones comerciales, tanto por su cuenta, como en cooperación con el gobierno provincial, aportando su conocimiento acerca de los mercados más convenientes y atractivos, así como de posibles contrapartes en los destinos seleccionados. La Cámara de Comercio Exterior ha creado espacios propios de capacitación, en los cuales realiza seminarios y cursos sistematizados sobre una variedad de temas relacionados al comercio exterior, a la vez que participa de la creación de redes a través de la participación del proyecto de antenas territoriales¹⁵ junto con la Dirección de Comercio Exterior y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), y de las actividades de promoción comercial de la Región Centro. El activismo del sector privado se completa con su participación, a través de la Federación de Industrias de Santa Fe, del estudio de negociaciones comerciales nacionales para la detección de los productos santafesinos sensibles a los aranceles.

Todas estas actividades fueron desarrolladas por la Subsecretaría de Comercio Exterior dentro del ámbito del Ministerio de la Producción durante las gestiones del Partido Justicialista (1995 a 2007), pero cambió a partir de esa fecha con la llegada del socialismo al poder. En primer lugar, la agencia gubernamental encargada del tema se convierte en Dirección de Comercio Exterior. En segundo lugar, cambia el concepto de promoción que regía hasta el momento, que se basaba en el apoyo a las empresas para que se posicionen a nivel internacional, aumentando de esta forma la oferta exportable en número y diversificación de productos y sectores. Esto significaba que el gobierno provincial recogía directamente de las empresas o de la cámara de comercio exterior las sugerencias y/o reclamos del sector exportador. Aunque en este esquema no se habían creado instituciones conjuntas, sí había importantes canales de diálogo establecidos entre ambos sectores.

Pero a partir de la llegada de Hermes Binner (2007-2011) a la gobernación, el sector privado se incorpora a consejos económicos organizados por cadenas de valor, que sugieren en qué ejes estratégicos debe trabajar el poder ejecutivo provincial para fortalecer ese sector. Esta relación, si bien es a través de la creación de un organismo público-privado como el consejo económico, es muy diferente a la estructura de Pro Córdoba, que está principalmente enfocada en el comercio exterior y donde la demanda de participación en ferias viene directamente desde las empresas. Los consejos económicos no sólo se concentran en el comercio exterior sino en toda la cadena de valor, de la cual el comercio exterior es uno de los últimos eslabones.

¹⁵ El proyecto intenta establecer una red de comercio exterior de Santa Fe con referentes institucionales en Paraguay, Bolivia y Brasil.

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

EL CASO DE BUENOS AIRES

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

Una característica particular de la provincia de Buenos Aires, que la diferencia de las otras provincias con gran potencial exportador como Córdoba o Santa Fe, es no sólo su desarticulación e inestabilidad a nivel público, sino también una falta de articulación del propio sector empresario. En este sentido, aunque los empresarios se han nucleado en asociaciones sectoriales, no han logrado formar una cámara de comercio exterior provincial donde las grandes empresas cooperen con las pequeñas como sucede en otras provincias, sino que, de suceder, esto se da a nivel sectorial. Esto puede deberse a la importancia de los sectores por sí mismos, que al ser demasiado grandes no ven la necesidad de nuclearse con otros sectores. Sin embargo, sí se conforman grupos exportadores de empresas grandes y pequeñas, lo cual supone un apoyo de las primeras a las segundas.

Lo mismo sucede en la relación entre el sector público y el privado, que se ha erosionado en el tiempo debido a los cambios de política, en especial con respecto a la participación en ferias y misiones¹⁶. A pesar de ello, tanto grandes empresas pero especialmente las PYMES participan de la promoción comercial y del seguimiento de las negociaciones nacionales. A la hora de participar de las ferias y misiones comerciales, las grandes empresas, e incluso en ocasiones las medianas-grandes, suelen asistir técnicamente al gobierno provincial con su experiencia¹⁷. Las capacitaciones han asumido diversas modalidades a través del tiempo, con el sector privado siendo activo y pasivo: en la mayor parte de los casos, las capacitaciones han sido lideradas por el gobierno provincial, pero a mediados de los 2000 funcionó Buenos Aires Exporta, un ente tercerizado privado contratado para brindar capacitaciones y asistencia técnica a las empresas, en especial las PYMES.

¹⁶ Este fue el caso de una política de reintegros de participación en ferias implementada cuando el organismo de promoción se encontraba en la órbita del Ministerio de Producción. Sin embargo, al pasar sus funciones a la SPIECI, quienes no habían terminado el trámite ya no pudieron cobrar el dinero prometido, lo que generó rispideces entre empresarios y gobierno provincial.

¹⁷ Fue el caso de Manuel San Martín, consultado a la hora del armado de los stands, ya que había desarrollado experiencia propia.

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

Esta oficina de defensa comercial se encuentra bajo el paraguas de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, un organismo completamente público donde el sector privado no tiene participación institucional. Sin embargo, la institucionalización de lo internacional en la provincia ha sido especialmente cambiante e inestable a lo largo del tiempo, cambiando según la administración y el nivel de consolidación público-privado. El primer organismo dedicado a lo internacional fue la dirección de comercio exterior, creada a mediados de los '80 bajo la órbita del Ministerio de Economía, pero que se dedicaba solamente al relevamiento estadístico de exportaciones e importaciones. En 1999, con la llegada de Carlos Ruckauf a la gobernación, las relaciones internacionales comienzan a tomar un tinte más político y la subsecretaría se convirtió en secretaría. El reemplazo de Ruckauf por su vicegobernador, Felipe Solá, implicó una nueva reubicación del área, volviendo a ser una Subsecretaría dependiente del Ministerio de la Producción y que ejercía sus funciones principalmente a través de la entidad Buenos Aires Exporta.

En tanto, la llegada de Daniel Scioli como gobernador en diciembre de 2007 implicó la creación de la Secretaría de Promoción de Inversiones, Exportaciones y Cooperación Internacional (SPIECI), con rango de ministerio y con el objetivo de "fomentar las inversiones y las exportaciones, la promoción, ejecución y aplicación de los acuerdos de cooperación internacional" (Esposto, Simonoff & Zapata, 2009:181). Sin embargo, una vez más se dio marcha atrás con esta reforma institucional y la Subsecretaría volvió a depender del ministerio de producción.

EL CASO DE CHACO

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

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

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

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

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

Tal como indica este ejemplo, el diseño institucional ha cambiado con el tiempo, aunque con excepción de dicho proyecto comercial, siempre se ha mantenido como un organismo público. La secretaría de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, dependiente del gobernador, se creó en 1995 con la asunción de Ángel Rozas. Luego se le quitaron ciertos recursos y autonomía, trasladándola a la Casa de Gobierno durante la gobernación de Roy Nikisch (2003-2007), para luego constituirse como la Agencia de Inversión, Comercio Exterior, Relaciones Internacionales, Representación y Promoción Provincial de Chaco, con sede en Buenos Aires, en la primera gestión de Jorge Capitanich (2007-2011). Sin embargo, en la segunda gestión del gobernador chaqueño (2011-actualidad), la agencia fue transformada en Secretaría de Comercio Exterior, Inversiones y Promoción Provincial.

EL CASO DE CORRIENTES

El caso de Corrientes, a pesar de ser muy similar al de Chaco en cuanto a la pasividad de las PYMES y la creación de redes, también posee importantes divergencias. En esta provincia fueron las grandes empresas como Las Marías las que apoyaron en los comienzos las actividades de la dirección de comercio exterior, incluso económicamente, para alentar la participación de las PYMES en las ferias internacionales. Más recientemente, el sector privado de medianas y grandes empresas aglutinado en la Federación Empresarial de Corrientes (FECORR), organizó un viaje a China al cual estuvo invitado el gobierno. Sin embargo, igual que en Chaco, las PYMES continúan siendo reactivas: participan cuando las invitan a ferias pero luego son reacias a un trabajo de cooperación, continuidad y compromisos, como enviar muestras, cotizaciones, etc.

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

Sin embargo, en los últimos años se ha generado un proyecto desde el sector público para incorporarlos al diseño institucional, a través de la creación de una agencia mixta llamada Pro

Corrientes. Si bien el proyecto presenta avances y retrocesos, de concretarse, los empresarios participarían de una forma más activa en la promoción de sus productos y podrían capacitarse y comenzar a generar cierto *expertise* propio.

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

En este sentido, el avance del sector privado en las actividades de internacionalización ha sido desigual, con las empresas de provincias como Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires siendo fuertes en las actividades de promoción comercial y búsqueda de mercados, ya que tienen un sector privado fuerte y activo. En segundo lugar, Córdoba, Chaco y Corrientes son fuertes en la creación de redes. En el caso de Córdoba se da por interés del gobierno y en especial del sector privado de multiplicar la presencia institucional en el exterior –y por lo tanto los resultados de la internacionalización–, mientras en Chaco y Corrientes, sucede por la necesidad de afianzar las aún débiles capacidades provinciales y privadas. Por último, Buenos Aires pisa fuerte en lo que hace al seguimiento de las negociaciones comerciales al tener un sector privado fuerte y de un mercado sesgo exportador, que se aglutina en cámaras sectoriales.

Por último, encontramos que los diseños institucionales y la incorporación del sector privado a los mismos han cambiado a lo largo del tiempo en todas las provincias, pero por lo general se ve una tendencia a incorporar a las empresas al diseño institucional para aprovechar su *expertise* y/o incitarlos a participar más activamente del proceso. Este impulso a incorporarse al diseño institucional viene a veces del sector privado, como fue el caso de Córdoba y los hasta ahora fallidos intentos de la Cámara de Comercio Exterior santafesina, o del sector público, como es el caso de los intentos de creación de Pro Corrientes.

TABLA Nº 2: Articulación público - privada

Provincia	Articulación	Formato institucional
Córdoba	Grandes empresas lideran vínculo (Pro Córdoba). Centralizada en Cámara de Comercio Exterior. Cooperación con liderazgo en ferias, capacitación PYMES y creación de redes.	De ministerio a agencia público-privada. Redes internacionales RTPO/Cuatro Motores para Mercosur.
Santa Fe	Sector público lidera vínculo hacia cadenas de valor (foco en PYMES). Grandes empresas, centralizada en Cámara de Comercio Exterior & Federación de Industrias Santa Fe. Colaboración en todas las actividades (ídem Córdoba).	Dirección de Comercio Exterior (Ministerio de Producción). Inclusión del sector privado en consejos económicos (por cadena). Articulación redes público/privadas en exterior (antenas territoriales).
Buenos Aires	Existe vínculo pero es inestable. Fragmentación sectorial de los empresarios. No existencia de cámara de comercio exterior centralizada. Cooperación en todas las actividades.	Muchos cambios. Última versión: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. No se institucionaliza el vínculo público-privado. Desinterés en redes con el exterior.
Chaco	No hay casi vínculo por falta de masa crítica. Tenues indicios de interés privado en promoción comercial y creación de redes.	Muchos cambios. Última versión: Secretaría de Comercio Exterior, Inversiones y Promoción Provincial. No se institucionaliza el vínculo público-privado.
Corrientes	No hay casi vínculo por falta de masa crítica. Tenues indicios de interés privado en promoción comercial y creación de redes.	Ídem Buenos Aires. Cambios. Última versión: agencia. Tenues indicios de incorporación de sector privado a diseño institucional.

Conclusiones

CONCLUSIONES

El análisis comparado sobre las distintas negociaciones emprendidas por las provincias desde los años ochenta hasta la actualidad demuestra que los avances fueron mayores en las actividades de promoción de exportaciones que en el resto de las negociaciones económicas internacionales. La promoción de exportaciones supone una serie de actividades y de capacidades públicas y privadas de distinta complejidad que las provincias argentinas fueron adquiriendo con el tiempo de manera progresiva como las tareas de inteligencia comercial, la organización y puesta en marcha de misiones, ferias y rondas de negociaciones; la firma de acuerdos y el seguimiento y monitoreo de las negociaciones comerciales a nivel nacional.

La conclusión que salta a la vista del análisis de casos nos habla de alcances y de capacidades bien distintas entre las provincias. Entre los casos analizados en este trabajo se desprenden dos modelos o tipos ideales: aquellas provincias que han avanzado más en las negociaciones comerciales (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires) y aquellas otras, que como Chaco y Corrientes, focalizan su interés y recursos hacia las negociaciones vinculadas a los préstamos (indirectos) para la infraestructura y la atracción de IED. No obstante ello, el trabajo también arroja pistas en torno a la existencia de diferentes estrategias y modalidades entre provincias que comparten las mismas prioridades (como son los casos de Córdoba y Santa Fe).

Las respuestas que la literatura da a estos distintos niveles y modalidades de internacionalización han venido apuntando a cuestiones estructurales como el tamaño, perfil productivo y ubicación geográfica de la provincia. El análisis y la evidencia recolectada en este trabajo, sin embargo, contribuyen a echar luz sobre nuevos elementos que influyen la internacionalización subnacional, como es la articulación público-privada. Si bien en términos generales, la capacidad y fortaleza del sector privado dependen de factores estructurales (como el perfil productivo), la evidencia recogida en el trabajo de campo demuestra que la existencia o no de un vínculo dependen más de variables de agencia (como la decisión y estrategias de los gobiernos).

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

BIBLIOGRAFÍA

"Córdoba: Silicon Valley del Sur". Disponible en: <http://www.tenoma.com.ar/private/polo.pdf>

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

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

ALDECOA, FRANCISCO & KEATING, MICHAEL (2000), *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons.

CARBAJALES, JUAN JOSÉ & GASOL, CLAUDIA (2008), "La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones", en, Iglesias, Eduardo (editor), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD, pp. 47-82.

CASTRO, LUCIO & SASLAVSKY, DANIEL (2009), *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*, Buenos Aires: CIPPEC.

COLACRAI, MYRIAM & ZUBELZÚ, GRACIELA (2004), "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en, Vigevani, Tullo, Wanderley, Luiz Eduardo, Barreto, Maria Inês & Passini Mariano, Marcelo (organizadores), *A dimensao subnacional e as relações internacionais*, Sao Paulo: EDUC, UNESP, EDUSC, pp. 313-344.

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

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

ESPOSTO, LUCÍA; SIMONOFF, ALEJANDRO & ZAPATA VICTORIA (2009), "La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires", en Zaraoui, Zidane (coordinador), *Regionalización y Paradiplomacia. La política internacional de las regiones*, Puebla: Montiel y Soriano Editores, pp. 167-182

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Manual de Balanza de Pagos*. 5ta Edición. Párrafo 359 y 362. 1994. Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopman/bopman.pdf>

GASOL VARELA, CLAUDIA GABRIELA & IGLESIAS, EDUARDO (2010), *El rol de los gobiernos subnacionales en los procesos de integración regional*, Buenos Aires: CARI.

IGLESIAS, EDUARDO (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, Buenos Aires: PNUD.

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

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

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

MAIRA, LUIS (2010), *La política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal.

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

SANTORI, TATIANA & AQUILINO, NATALIA (2011), "La internacionalización de la trama público privada: el caso de Rafaela". X Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Ciudad de Córdoba: SAAP.

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

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

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