

La internacionalización de la Provincia de Entre Ríos, acciones de Cooperación Descentralizada, contrastes entre los períodos 2015-2019 / 2019-2023¹

The internationalization of the Province of Entre Ríos, decentralized cooperation actions, contrasts between the periods 2015-2019 / 2019-2023.

PAMELA SOLEDAD CURVALE

Universidad Católica Argentina sede Paraná, Argentina

pamelacurvale@uca.edu.ar



CECILIA FIORELLA BADANO

Universidad Católica Argentina sede Paraná, Argentina

ceciliabadano@uca.edu.ar



RODRIGO CAMPOS WINKLER

Universidad Católica Argentina sede Paraná, Argentina

rodriwinkler@uca.edu.ar



Declaración de interés:

Nada que declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.20.1.a4>

Resumen: A partir de la década de 1970, las unidades subestatales comenzaron a desarrollar, con mayor intensidad, vinculaciones externas bajo la modalidad de la cooperación descentralizada. En el caso de Argentina, la Constitución Nacional reconoce la facultad a las provincias para desarrollar este tipo de acciones, favoreciendo así su inserción internacional. La presente investigación consiste en un estudio exploratorio, descriptivo y comparativo que tiene como objetivo caracterizar las acciones de *cooperación descentralizada* de la provincia de Entre Ríos, de la primera y segunda gestión de gobierno del Gobernador Cr. Gustavo Bordet. A partir de este análisis, será posible identificar los mecanismos más utilizados por la provincia en materia de cooperación. Los resultados obtenidos permitirán elaborar un diagnóstico preciso sobre la *gestión externa* que sirva como insumo para el diseño de políticas públicas orientadas a la internacionalización.

Palabras clave: Cooperación Descentralizada — Gobierno de Entre Ríos — Gestión Externa — Internacionalización — Actores subnacionales

Abstract: Since the 1970s, subnational units have increasingly developed external relations through the modality of Decentralized Cooperation. In the case of Argentina, the National Constitution allows provinces to carry out this type of action, promoting their international engagement. This research consists of an exploratory, descriptive, and comparative study aimed at characterizing the Decentralized Cooperation actions

¹ Artículo recibido el 24 de junio de 2025 y aceptado para su publicación el 12 de febrero de 2026.

of the Province of Entre Ríos during the first and second administrations of Governor Gustavo Bordet. Through this analysis, it will be possible to identify the mechanisms most used by the province in the field of cooperation. This information will provide a precise diagnosis of external management and serve as input for the development of public policies on internationalization.

Keywords: Decentralized Cooperation — Government of Entre Ríos — External Management — Internationalization — Subnational Actors

1. Introducción

A partir de los años setenta del siglo XX, tras la pérdida de influencia del Estado y el surgimiento de corrientes transnacionalistas, nuevos actores internacionales comienzan a ser reconocidos e irrumpen en el escenario global, interactuando de forma interdependiente. Esto ha impulsado una renovación en los análisis internacionales y ha dado lugar a diversos estudios sobre dichos actores.

Resulta significativo considerar la relevancia que han ido adquiriendo los nuevos actores subestatales en este contexto, “en tanto mantienen vínculos de diferentes tipos, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación” (Colacrai y Zubelzú, 1998, pp. 319-320). Dicho fenómeno adquiere un gran dinamismo y se repite en variadas regiones del mundo, no siendo el caso de Argentina un ejemplo aislado. Esto es entendido por Colacrai y Zubelzú (1994) como una respuesta a los cambios que se producen en el sistema internacional, tales como la globalización, la transnacionalidad y la pérdida de la exclusividad del Estado.

En Argentina, el marco legal que propició e impulsó el desarrollo de la gestión externa de las provincias fue la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Considerando que algunas provincias argentinas venían desarrollando acciones externas en el período anterior a la reforma de la Constitución, fue necesario delimitar su capacidad de actuación internacional. Por ello, se le reconoce a las provincias la facultad para celebrar convenios internacionales, siempre que no alteren la política exterior y el crédito público de la Nación (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 124).

Tras dicho marco normativo, las provincias han comenzado a experimentar, con mayor auge, diferentes métodos de movilización internacional o acciones de *gestión externa* (Zubelzú, 2006). Por tal motivo, resulta relevante promover estudios sobre el desarrollo de acciones paradiplo-

máticas o de gestión externa de las provincias de Argentina en su proceso de inserción internacional.

Siguiendo estos lineamientos, la provincia de Entre Ríos ha desplegado en las últimas décadas diversas iniciativas de vinculación y cooperación internacional. Sin embargo, la expansión de estas prácticas no ha ido necesariamente acompañada de estudios sistemáticos que permitan comprender su alcance, coherencia y efectos. En este sentido, se vuelve imprescindible desarrollar un abordaje científico basado en marcos teóricos y metodológicos propios de las Relaciones Internacionales como disciplina autónoma.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se presentan a continuación los resultados de un *estudio de caso* (Trebucq, 2025) de carácter exploratorio, descriptivo y comparativo, cuyo propósito es analizar las acciones de *cooperación descentralizada* implementadas por la provincia de Entre Ríos en su proceso de inserción internacional. El análisis abarca los períodos 2015–2019 y 2019–2023, correspondientes a las dos gestiones del Gobernador Gustavo Bordet, con el fin de examinar las dinámicas de cambio y continuidades que estructuran la paradiplomacia provincial.

El análisis de las acciones de gestión externa de Entre Ríos, en el marco de la cooperación descentralizada de la provincia, impulsa los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el marco normativo que proporciona la facultad a las provincias para desarrollar acciones de gestión externa?, ¿cuál es el estado de situación y cuáles son las acciones de *cooperación descentralizada* desarrolladas por el gobierno de la provincia de Entre Ríos en el período 2015-2019 / 2019-2023?, ¿qué tipo de iniciativas despliega el Poder Ejecutivo provincial para promover la inserción internacional y con qué actores se articulan dichas acciones? y, finalmente, ¿cuáles son los mecanismos de vinculación internacional empleados en el desarrollo de la gestión externa de la provincia de Entre Ríos en los períodos analizados?

A partir de los interrogantes previamente formulados, se plantea que el accionar de cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos no configura una estrategia de internacionalización sistematizada. Este supuesto se fundamenta en tres dimensiones analíticas. En el plano *institucional*, la ausencia de una estructura administrativa especializada en gestión externa restringe la capacidad de planificación, articulación y continuidad de las acciones internacionales. En el plano *temático*, las acciones registradas presentan una marcada orientación hacia iniciativas de comercio exterior, lo que evidencia una limitada diversificación de los objetivos internacionales. Finalmente, en el plano *metodológico*, se obser-

va un bajo nivel de formalización de las iniciativas, expresado en la reducida suscripción de convenios internacionales y/o cartas de intención, lo cual dificulta la consolidación de una política provincial sostenida de vinculación internacional.

En consecuencia, el análisis del material documental y las entrevistas a informantes clave permitirán identificar los mecanismos más utilizados por la provincia en materia de cooperación descentralizada —tales como la firma de convenios, cartas de intención o actividades de gestión externa—, así como determinar las contrapartes involucradas, los destinos alcanzados y las temáticas abordadas en su gestión internacional, permitiendo identificar los cambios y continuidades en este proceso.

Considerando que la internacionalización de las provincias supone el diseño e implementación de políticas públicas específicas desde las estructuras gubernamentales competentes, los resultados presentados en esta investigación aspiran a constituir un insumo pertinente para los procesos de formulación y revisión de dichas políticas. Un conocimiento sistematizado y empíricamente sustentado sobre la cooperación descentralizada y la gestión externa de la provincia permitiría no solo mejorar la comprensión de las prácticas actualmente desarrolladas, sino también orientar el diseño y la puesta en marcha de una estrategia de inserción internacional más coherente y planificada.

Paralelamente, esta investigación busca contribuir a la literatura especializada sobre la proyección internacional de las provincias argentinas, ya que, aun cuando se han producido diversas recopilaciones sobre la gestión externa de los gobiernos subnacionales, no se cuenta con un análisis empírico específico sobre la cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos y su inserción internacional durante los períodos estudiados. Esta vacancia resulta especialmente relevante si se considera que Entre Ríos posee características político-institucionales y capacidades estatales que la diferencian de otras jurisdicciones subnacionales, por lo que su estudio permite no solo completar un vacío en la producción académica existente, sino también aportar evidencia que contribuya a la comprensión comparada de los procesos de internacionalización provincial en Argentina.

Con el propósito de contextualizar y fundamentar los resultados alcanzados, los apartados siguientes desarrollarán una aproximación teórico-conceptual en torno a la cooperación descentralizada, la gobernanza multinivel y la gestión externa de los actores subnacionales, junto con una descripción del marco jurídico nacional y provincial que regula dichas prácticas. Posteriormente, se abordará el caso de Entre Ríos par-

tiendo de una descripción de la organización institucional en materia de gestión externa y se presentará una sistematización y clasificación de las acciones de cooperación descentralizada emprendidas por el gobierno de la provincia de Entre Ríos durante los períodos 2015–2019 y 2019–2023, para luego avanzar en un análisis comparativo de los resultados obtenidos.

2. Fundamentos teóricos y conceptuales de la cooperación descentralizada, la paradiplomacia y la gestión externa de actores subnacionales

El escenario global contemporáneo, atravesado por los procesos de globalización y transnacionalización, evidencia un notable grado de complejidad derivado de la progresiva interdependencia entre actores de diversa naturaleza. Este contexto ha propiciado el surgimiento de entidades subnacionales que, formando parte de estructuras estatales de carácter federal, desarrollan acciones en el ámbito internacional mediante prácticas de *paradiplomacia* o *gestión externa*, con el propósito de fortalecer su inserción y proyección global.

Hacia la década de 1970, los tradicionales postulados del paradigma estatocéntrico en la disciplina de las Relaciones Internacionales resultaron insuficientes para explicar los cambios y las nuevas transformaciones del escenario internacional. La emergencia de problemáticas globales —tales como la protección del medio ambiente, el terrorismo, las migraciones, la seguridad internacional, entre otras—, junto con la irrupción de nuevos actores internacionales que configuran relaciones interdependientes entre sí, obligó a la disciplina a replantearse el enfoque y adoptar concepciones globalistas.

El paradigma globalista, también denominado transnacionalismo, plantea el reconocimiento de una multiplicidad de actores en el escenario internacional y la ampliación de la agenda temática más allá de los asuntos estrictamente estatales. Desde esta perspectiva, y retomando los aportes de Keohane y Nye (1988), la política internacional se analiza a partir del concepto de *interdependencia compleja*, que supone una disminución relativa de la centralidad de los temas de seguridad y defensa en favor de una creciente relevancia de las dimensiones económicas, sociales y ambientales en la configuración de la agenda global. La presente investigación se fundamenta principalmente en el paradigma globalista

o transnacionalista, ya que este enfoque permite comprender la emergencia de los gobiernos subnacionales como agentes con capacidad de acción externa en contextos de creciente interdependencia.

A diferencia de las perspectivas globalistas y transnacionalistas, centradas en la diversificación de actores y agendas, la teoría crítica de las Relaciones Internacionales propone una mirada orientada a problematizar las estructuras de poder y las condiciones históricas que posibilitan determinadas prácticas internacionales. Desde el enfoque planteado por Cox (1981), las dinámicas internacionales deben comprenderse en relación con los contextos materiales y las relaciones sociales que las configuran, lo que implica reconocer que las capacidades y márgenes de acción de los actores no están dados de manera neutral, sino que se encuentran estructuralmente condicionados (Llenderrozas, 2007). Aplicada al estudio de la *paradiplomacia* o *gestión externa*, esta perspectiva permite analizar de manera más reflexiva cómo las oportunidades, limitaciones y estrategias de los gobiernos provinciales se inscriben en configuraciones históricas y estructurales más amplias, contribuyendo así a una comprensión crítica de su inserción internacional.

2.1. El rol de los actores subnacionales en la proyección internacional

A partir de las transformaciones del sistema internacional en las últimas décadas, se advierte una creciente participación externa de los actores subestatales, que conciben el escenario global como un ámbito propicio para la gestión. En consecuencia, el Estado central pierde su carácter de actor exclusivo y compite con otros, adoptando una forma fragmentada y debilitando la racionalidad estatal (Barbé, 2010).

Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson y Donald E. Lampert, autores transnacionalistas y representantes del denominado “paradigma del sistema global”, elaboraron una tipología de actores internacionales que incluye a los tradicionales, pero también incorpora nuevos tipos (Barbé, 2010). En este marco, se reconocen los actores *gubernamentales no centrales* (AGNC) como parte de esta ampliación conceptual. “Un aspecto significativo de este enfoque es que permitió considerar interacciones poco contempladas por la teoría de la interdependencia compleja [...] no se centraron en los actores internacionales de tipo económico, sino en los actores políticos subestatales” (Barreto, 2017, p. 28).

Para definir a los *actores subestatales o entidades subnacionales*² se retoma a Caterina García Segura (1996) quien caracteriza a los actores gubernamentales no centrales a partir de tres elementos: “1) son territoriales (es decir, son entidades que tienen una base física precisa); 2) son gubernamentales, y 3) son entidades constituyentes de un Estado compuesto (federación, confederación) [...]” (p. 237).

Retomando estas tres características que definen a los actores subestatales, se confirma la naturaleza pública de este fenómeno, ya que existe cierta *exclusividad* en la actividad propia de las *unidades gubernamentales*. No obstante, otras perspectivas incorporan universidades, instituciones intermedias y organizaciones no gubernamentales, evidenciando una ampliación de los actores que participan en el escenario global mediante acciones paradiplomáticas (Trebucq, 2025).

Relacionado con esto, es posible identificar que las entidades políticas subestatales desarrollan múltiples canales de vinculación.

Los intercambios no se limitan a los habidos entre los actores de la misma naturaleza (Estado con Estado, GNC con GNC, ONG con ONG, etc.)³, sino que hay vínculos cruzados bilaterales o multilaterales entre actores que pertenecen a distintas categorías. (Ugalde Zubiri, 2006, p. 289)

2.2. *Paradiplomacia y gestión externa de los actores subnacionales*

Las acciones orientadas a la gestión de asuntos internacionales, denominadas *gestión externa* (Colacrai y Zubelzú, 1998; Zubelzú, 2008) o *paradiplomacia* (Keating, 2000), se consideran actividades internacionales que, actuando a nivel global o transfronterizo, involucran tanto a actores gubernamentales no centrales como a gobiernos centrales o subestatales/provinciales/municipales extranjeros. Russell (2010) reconoce que los vínculos transfronterizos siempre existieron, aunque en las últimas décadas han alcanzado una mayor intensidad.

En relación con esto, Trebucq (2025) sostiene que

² Resulta apropiado determinar que, en el presente análisis, se utilizarán de forma indistinta los términos “actor subestatal” y “entes subnacionales”, refiriéndose al actor gubernamental no central (AGNC) para hacer referencia a la provincia, que es la unidad de análisis del presente estudio.

³ GNC (se refiere a los Gobiernos No Centrales) y ONG (se refiere a las Organizaciones No Gubernamentales).

Si bien es una actividad que ha estado presente desde la configuración del Estado moderno, su análisis sistemático y formalización como campo de estudio se origina a partir de la década del ochenta del siglo pasado, con la consolidación de esta práctica principalmente en Europa y Norteamérica. (p. 49)

El concepto de *paradiplomacia* representa uno de los aportes más significativos a la disciplina de las Relaciones Internacionales, al reconocer el accionar de los actores subnacionales como una práctica gubernamental con un rol cada vez más relevante a nivel global. Este término fue mencionado por primera vez por Duchacek (1986) y posteriormente profundizado por Soldatos (1990).

Existe, sin embargo, una controversia terminológica significativa en torno a la internacionalización de los actores subnacionales. Mientras que Duchacek y Soldatos introdujeron el término *paradiplomacia*, su mayor difusión se produjo gracias a Aldecoa, Keating, Lecours, Paquin, Mingus, Gelfenstein, Wolff y Zeraoui. Otros autores han propuesto alternativas como *diplomacia constitutiva* (Kincaid), *diplomacia multinivel* (Hocking), *diplomacia federativa* (Shiavon, Rodríguez), *diplomacia subestatal* (Crikemans), *acción exterior* (Massart) o *relaciones exteriores* (Hrbek, Michelmann) (Cornago Prieto, 2010).

Retomando el término *paradiplomacia*, éste se entiende como el “conjunto de acciones llevadas a cabo por un gobierno no central (GNC) que lo vinculan, formal o informalmente, con actores extranjeros” (Trebucq, 2025, p. 49).

A pesar de las diferencias terminológicas, se reconoce que la *política internacional subnacional* implica “la participación de los gobiernos no centrales en las Relaciones Internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras muy diversas” (Cornago Prieto, 2010, p. 109). Como afirma Calvento (2020), el objetivo es generar vínculos que permitan acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades en el escenario global para impulsar el desarrollo local y regional.

Calvento (2016) propone que la política internacional subnacional se ejerce a través de dos estrategias: *relacionamiento institucional internacional* y *posicionamiento internacional*. La primera incluye herramientas bilaterales y multilaterales, como hermanamientos de ciudades o acuerdos bilaterales, regionales y globales; la segunda agrupa herramientas unilaterales, como el marketing de ciudades y la promoción del comercio exterior. La autora plantea que la inserción internacional de los actores subnacio-

nales requiere combinar el enfoque de Relaciones Internacionales con la dinámica del desarrollo local.

Los gobiernos subnacionales, por lo tanto, desarrollan una política internacional subnacional entendida como “la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a articular las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento y Nicolao, 2023, p. 39).

La internacionalización, según Costamagna y Foglia (2011), se relaciona con lo territorial y constituye

un proceso dinámico en el que los actores locales —gobierno municipal, empresas y sociedad civil— trabajan de manera coordinada con el objetivo de potenciar la vinculación internacional del territorio mediante el incremento de sus flujos interactivos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación, en función de las prioridades del desarrollo local. (pp. 8-9)

Se evidencia que la política internacional subnacional carece de sentido si se aplica como un fin en sí misma, pues su valor reside en articularse como política transversal de la gestión pública local, vinculada a áreas como salud, medio ambiente, desarrollo local y promoción comercial (Calvento y Nicolao, 2023).

Por otra parte, Barreto (2017) clasifica la gestión externa de los actores subestatales según tres variables: 1) áreas temáticas abordadas; 2) actores intervinientes; y 3) áreas geográficas de despliegue, categorías que serán retomadas para el análisis de los resultados.

Resulta relevante destacar que, a los fines del presente trabajo, se optó por utilizar el término *gestión internacional* o *gestión externa* en lugar de *paradiplomacia*, siguiendo a Colacrai y Zubelzú (1994), quienes advierten que *paradiplomacia* puede interpretarse como una actividad que duplica o compete con la del Estado nacional. Además, señalan que, en el contexto argentino, el prefijo “para” puede generar connotaciones negativas, incluso de ilegalidad, lo que podría llevar a perder de vista la simultaneidad de las acciones. Esta postura coincide con Zeraoui (2011), quien recomienda usar términos como *acciones internacionales* o *internacionalización*, entendiendo que *paradiplomacia* se ha empleado como abreviación de diplomacia paralela o como sinónimo de actividades exteriores de instituciones no centrales.

2.3. La Cooperación Descentralizada como herramienta de Gestión Externa Subestatal y su relación con la Gobernanza Multinivel

En un escenario global caracterizado por la creciente complejidad e interdependencia, los gobiernos subnacionales han ampliado sus márgenes de acción internacional. En este contexto, la cooperación descentralizada se constituye como un mecanismo clave de gestión externa, representando una evolución respecto a la cooperación tradicional, que originalmente fue centralizada y de carácter exclusivamente interestatal.

Este mecanismo habilita la participación internacional de entidades subnacionales sin la mediación obligatoria del Estado nacional y se entiende como: “Toda aquella acción de ayuda al desarrollo que es llevada a efecto por agentes e instituciones, sean públicos o privados, del país donante o receptor, que no forman parte la administración central del Estado” (Grandas Estepa, 2011, p. 51).

La cooperación descentralizada se vincula de manera directa con la gestión externa, dado que incorpora dimensiones como la cultura, la educación y la ciencia, superando una lógica meramente económica. Trebucq (2025) sostiene que “La agenda paradiplomática se emparenta de manera muy estrecha con la cooperación descentralizada; incluso, algunos autores utilizan el término de manera indistinta. Asimismo, las dependencias gubernamentales en América Latina se denominan áreas de cooperación internacional” (p. 62).

La cooperación descentralizada se refiere a

aquella política de relacionamiento externo que realizan entidades territoriales, con el objetivo de contribuir con sus pares a dar respuesta a la demanda más importante que hoy reclaman sus pueblos: ganarle la batalla a la pobreza y a su principal generadora, la creciente desigualdad. (Cafiero, 2008, p. 270)

Los gobiernos locales o entidades subestatales offician de articuladores de la política pública, por lo que la cooperación descentralizada se configura como una política pública local, donde estos gobiernos desempeñan un rol central de liderazgo y articulación. Este rol

es clave en las diferentes fases del proceso de elaboración e implementación de dicha política y [...] se desempeña sobre la base de su legitimidad democrática, de las competencias asignadas

por el ordenamiento jurídico y de los recursos públicos con los que se cuenta. (Cors, 2023, p. 50)

La comprensión de estas dinámicas requiere incorporar el enfoque de *gobernanza multinivel*. El concepto surgió para explicar cómo la movilización de actores situados en distintos niveles territoriales impulsó transformaciones institucionales dentro de sistemas políticos complejos. Como señala Simón (2024), la gobernanza multinivel puede facilitar cambios incrementales cuando existe voluntad política y su desarrollo se vincula al estudio de nuevas prácticas de coordinación entre niveles de gobierno.

Este enfoque amplía los contenidos temáticos, las escalas y los actores involucrados, incluyendo a los gobiernos subnacionales. En la gobernanza multinivel, la toma de decisiones se comparte entre diferentes niveles priorizando la cooperación y el consenso sobre la jerarquía tradicional. La misma es considerada como

el resultado de la interacción de múltiples actores en distintos niveles: supranacional, nacional y subnacional que no están necesariamente ordenados jerárquicamente como sucedía en las relaciones intergubernamentales más tradicionales. (Oddone, 2016, p. 66)

A partir de este marco, las relaciones entre los niveles de gobierno se conciben como procesos dinámicos donde pueden coexistir cooperación, competencia y negociación (Simón, 2024).

Serrano (2011), en sus trabajos sobre cooperación internacional y gobiernos territoriales, plantea que los procesos de globalización y descentralización transformaron profundamente la forma en que se gestionan los asuntos públicos. En un escenario donde el Estado nacional ha dejado de ser el único actor con capacidad para intervenir internacionalmente, la gobernanza multinivel emerge como un sistema en el que distintos niveles de gobierno interactúan con actores sociales, privados y transnacionales para la toma de decisiones colectivas.

En este marco conceptual, la cooperación descentralizada aparece como una manifestación concreta de esa gobernanza multinivel: los gobiernos subnacionales establecen vínculos directos de cooperación internacional —sin pasar necesariamente por los ministerios de relaciones exteriores— para promover desarrollo territorial, intercambiar capacidades y posicionarse globalmente. Según Serrano (2011), este tipo de cooperación permite a los territorios construir agendas propias, generar

capacidades institucionales y participar activamente en redes internacionales, fortaleciendo su autonomía relativa dentro del entramado estatal.

Así, la gobernanza multinivel ofrece un marco analítico que permite comprender la articulación y la interdependencia entre niveles de gobierno, mientras que la cooperación descentralizada constituye la práctica operativa mediante la cual los gobiernos subnacionales despliegan su internacionalización y amplían su capacidad de acción en el escenario global.

2.4. Las acciones de gestión externa de los gobiernos subnacionales y su relación con el Estado central: marco legal y reconocimiento de competencias en Argentina y en la provincia de Entre Ríos

A pesar de la centralidad del Estado-nación, este debió reformular su rol tras el auge de la participación de actores subestatales, quienes cobraron protagonismo en la esfera internacional y que, hasta hace muy poco, solo actuaban en la esfera doméstica. Por tal motivo, dentro de esta dinámica de cambios, algunos países han impulsado la creación de políticas que facultan a los actores subnacionales, reconociendo competencias que antes eran exclusivas del gobierno central.

Resulta importante destacar lo que postula Calvento (2016) cuando afirma que la proyección de los gobiernos subnacionales tiene que ver con “un conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales, de manera aislada o en conjunto, conforme a su grado de autonomía y que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional” (p. 8).

Respecto a la vinculación complementaria o conflictiva entre el accionar externo de los actores subnacionales y el gobierno nacional, resulta relevante retomar lo postulado por Trebucq (2025), quien plantea que la relación con el Estado Central está determinada por la *legitimidad*, la *autonomía* y la *convergencia*. El primer criterio, se vincula con la potestad exclusiva del Estado-nación para representar los intereses del país en el exterior, así como con el cuestionamiento sobre el accionar de actores subestatales, lo cual da lugar a análisis constitucionales que determinan el marco legal sobre el cual se establecen los límites y alcance del accionar de los actores subestatales.

El segundo criterio, la *autonomía*, se refiere a la capacidad de los gobiernos subnacionales de establecer una agenda propia para el ejercicio de los vínculos transnacionales, idea vinculada al concepto de gober-

nanza multinivel. Se pone el foco en la descentralización y en la capacidad de los actores subnacionales para tomar decisiones propias. Por último, la *convergencia*, analiza cómo se articulan los objetivos del gobierno central y los subnacionales: a veces estos actúan internacionalmente sin contradecir la política exterior y otras buscan ampliar su autonomía (Trebucq, 2025).

Partiendo del primer postulado relacionado con la legitimidad, resulta relevante destacar que ha aumentado la cantidad de Estados que reconocen competencias expresas a los gobiernos subnacionales para desarrollar acciones de gestión externa.

En el caso de Argentina, tras la Reforma de la Constitución Nacional en 1994, se consolidó un nuevo marco legal, según el cual se concluye que los actores subnacionales pueden celebrar convenios internacionales con algunas limitaciones, fomentando el reconocimiento constitucional de la proyección internacional de las provincias (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 124). Las relaciones exteriores del Estado federal comprenden la gestión de la cooperación descentralizada, sin ser de competencia exclusiva, ya que se faculta a las provincias para celebrar tratados parciales con diversos fines (Constitución de la Nación Argentina, 1994, Artículo 125), siempre que no alteren la política exterior ni el crédito público de la Nación.

Se observa entonces que los actores gubernamentales no centrales asumen la gestión de numerosos asuntos internacionales a nivel global y regional.

A partir de los límites que impone la constitución, es que cobra relevancia el vocablo por el cual definimos o nominamos a la acción internacional realizada por las provincias argentinas y el extremo cuidado para diferenciarla del término política exterior, el cual es potestad exclusiva del Estado-nación. (Zubelzú, 2006, p. 147)

Por su parte, la Constitución de la provincia de Entre Ríos de 2008 refuerza esta característica al establecer explícitamente en su artículo 75 que: “El Estado (...) podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal...” (Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008, Artículo 75).

Considerando que existe un marco normativo que reconoce la facultad de las provincias para celebrar convenios internacionales, resulta

relevante impulsar los estudios relacionados con el desarrollo de la gestión externa de las provincias de Argentina en su proceso de inserción internacional.

3. Abordaje metodológico para el análisis de la proyección internacional de la provincia de Entre Ríos

Los límites de la presente investigación se definen por el objeto de estudio y el recorte temporal establecido. El estudio se centra en la provincia de Entre Ríos como unidad de análisis, considerada un actor subnacional, y abarca las acciones del Poder Ejecutivo provincial durante la primera y segunda gestión del gobernador Gustavo Bordet. Para abordar este estudio, se utilizó el método de *estudio de caso*, lo que permite un análisis detallado y contextualizado de las acciones gubernamentales.

Trebucq (2025) afirma que

Para explicar la conducta y el porqué de una estrategia de gestión externa, los aportes del estudio de caso y un abordaje cualitativo se muestran como las herramientas más pertinentes (...). El estudio de caso se enfoca en la comprensión de las dinámicas que se presentan en escenarios particulares. Se recurre a este tipo de estrategia cuando se pretende comprender de manera exhaustiva el por qué y el cómo de la producción de un fenómeno. (pp. 64-65)

Por tal motivo, a partir del *estudio de caso* se procurará comprender las dinámicas que se presentan en el escenario particular a ser analizado.

En primer lugar, resulta relevante identificar los tres elementos por los cuales García Segura (1996) define al actor subestatal, en relación con el caso de estudio como unidad de análisis. La provincia de Entre Ríos es considerada como una unidad política subestatal, ya que: posee una base física precisa que abarca 78.781 Km², un régimen de gobierno independiente (conservando el poder no delegado al gobierno federal) y forma parte de la República Argentina como Estado federal compuesto por veintitrés provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Todos estos elementos permiten confirmar que la provincia de Entre Ríos es un actor subestatal y por ende es susceptible de ser analizada bajo los criterios seleccionados en el estudio de la política internacional subnacional.

Considerando que la gestión de gobierno de Gustavo Bordet comenzó al asumir como gobernador de la provincia de Entre Ríos el 11 de diciembre de 2015 y fue reelecto en el 2019, los resultados sistematizados corresponden a los años 2016-2019, que abarca la primera gestión efectiva de gobierno (ya que durante el 2015 la gestión abarcó sólo unos pocos días) y 2019-2023, que comprende la segunda gestión. En cuanto a la segunda gestión de gobierno, la misma comenzó a finales del 2019 pero se hizo efectiva en el 2020, por lo que se sistematizaron las acciones de cooperación desde este año, hasta la culminación de este segundo mandato.

La selección de los períodos estudiados responde a la posibilidad de abordar la gestión externa de la provincia desde un análisis descriptivo y comparativo. En este sentido, los resultados relevados durante la primera gestión de gobierno serán contrarrestados con los registrados en la segunda gestión del Poder Ejecutivo provincial, con el fin de realizar un análisis comparativo que aporte conocimiento sobre los tipos de acciones de gestión externa, las áreas temáticas, los actores intervinientes y las áreas geográficas, en cada período de gestión de gobierno. Esto permitirá demostrar rasgos particulares de cada gestión, la evolución y los virajes existentes en las políticas impulsadas para lograr la internacionalización.

Cabe mencionar que la recolección del material documental para abordar el tema se encuentra dispersa en diferentes organismos, ya que el gobierno de Entre Ríos no cuenta con una oficina específica encargada de las relaciones internacionales de la provincia. Por tal motivo, existen ciertas limitaciones a la hora de recopilar la información.

Como parte de la estrategia metodológica, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave seleccionados por su relevancia, experiencia y vinculación con el objeto de estudio, lo que permitió obtener información directa sobre la toma de decisiones, la implementación de políticas y las estrategias de internacionalización, complementando el análisis documental. Paralelamente, se recopiló material oficial y notas de prensa sobre acciones de cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos, disponible en el portal del Gobierno provincial, empleando los siguientes criterios de búsqueda: “internacional”, “cooperación internacional”, “hermanamientos”, “gestión externa” y “gestión internacional”.

A partir de la recolección de los datos, la información fue analizada y sistematizada en función de las siguientes categorías Cabrol (2015):

- *Convenios internacionales*: documentos celebrados por escrito en materia de cooperación descentralizada entre la provincia de Entre Ríos y demás socios externos. En dichos documentos se establece el objetivo y se acuerdan las actividades para alcanzar dicha meta.
- *Cartas de intención*: documentos celebrados por escrito en materia de cooperación descentralizada entre la provincia de Entre Ríos y demás socios externos. Dichos documentos manifiestan la intención de profundizar los lazos entre las partes y el compromiso de realizar futuras acciones conjuntas.
- *Actividades concretas*: se refiere a eventos específicos donde, sin la firma de una carta de intención o de un convenio, las partes han tomado contacto y han realizado algún tipo de actividad en la que se registren acciones de gestión externa que favorecen la inserción internacional de la provincia de Entre Ríos.

Paralelamente la información relevada fue clasificada a partir de las variables propuestas por Barreto (2017) sobre la gestión externa de los actores subestatales:

Variable 1: Las *áreas temáticas* abordadas en la gestión: pueden ser acciones que abarquen una sola temática, tales como economía, política, educación, salud, cultura, medio ambiente, ciencia y tecnología, inclusión social, derechos humanos, entre otras; o acciones que abarquen varias temáticas.

Variable 2: Los *actores intervinientes* en la gestión externa: pueden ser socios externos públicos o privados.

Variable 3: Las *áreas geográficas* sobre las que se despliega el accionar externo: regionales, fronterizas, o globales.

En base a la información sistematizada, se caracterizaron las acciones de cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos en el proceso de inserción internacional durante los períodos estudiados. Esto permitió establecer el estado de situación de la vinculación internacional de la provincia de Entre Ríos en su gestión externa. A continuación, se presentan los resultados de la investigación.

4. Resultados de la proyección internacional de la provincia de Entre Ríos

4.1 Limitaciones de la estructura institucional de la provincia de Entre Ríos y sus efectos en la gestión externa

Resulta relevante señalar que, en los períodos analizados, no se identifica la existencia de un área destinada específicamente a las relaciones internacionales. No obstante, el gobierno provincial cuenta con una repartición vinculada al comercio exterior que, durante varios años, llevó la denominación de Dirección General de Relaciones Internacionales y dependió del Ministerio de Producción. A lo largo de ambos períodos, dicha repartición experimentó cambios en su denominación y en su rango político, aunque se mantuvo restringida por las limitaciones inherentes a su adscripción al ámbito de Producción.

Un ejemplo ilustrativo de estos cambios institucionales se observa en 2017, durante el primer gobierno de Bordet, cuando el área de Producción perdió el rango ministerial que había adquirido en 2008 bajo la Ley de Ministerios. En ese contexto, la dependencia encargada de las gestiones externas vinculadas al comercio también experimentó una reducción de sus funciones.

En la entrevista a los informantes clave, se registra lo siguiente:

El paso de Ministerio a Secretaría no es una decisión política menor. Implica un debilitamiento general del peso en la agenda institucional de las cuestiones relacionadas a la producción e industria provincial. Al mismo tiempo, la Secretaría de Producción pasó a depender, orgánicamente, del Ministerio de Hacienda, órgano en el cual dominan un conjunto de temáticas relacionadas a los ingresos y egresos de recursos provinciales de forma transversal a todas las áreas de gobierno. Así, las cuestiones productivas se pierden o diluyen fácilmente en las tensiones que generan las demandas de muchas otras áreas consideradas prioritarias. Claramente en este contexto el poder de negociación y puesta en agenda del funcionario a cargo se debilita. Asimismo, el área de comercio internacional que había recibido un importante impulso y apoyo durante varias gestiones, perdió su rango de Dirección General y se transformó en una mera Coordinación (...) Esas modificaciones resultan nocivas para el desarrollo de las capacidades estatales de áreas dedicadas a acti-

vidades productivas que requieren personal técnico capacitado, que pueda acumular conocimientos, realizar correcciones en la implementación o diseño de las políticas públicas y fortalecer vínculos con el sector privado cuyos actores mutan casi siempre en el largo plazo. (Entrevista a informante clave: ex funcionario público durante la gestión del segundo mandato del gobernador Bordet)

Las afirmaciones anteriormente mencionadas reflejan la pérdida de importancia del área y dejan de manifiesto que las modificaciones regulares en los rangos de los organismos desestabilizan y perjudican la gestión. Esto afecta a la continuidad de las políticas públicas, especialmente a aquellas relacionadas con la vinculación internacional de la provincia.

Por otra parte, cabe mencionar que en la Ley 10.093, denominada Ley de Ministerios (2023), se establecen las funciones de los Ministerios en la provincia donde se identifican las atribuciones sobre gestión externa para cada organismo. Retomando lo subrayado por los entrevistados, se visualiza que las facultades para el accionar externo se encuentran dispersas en variados ministerios, pero es en el Ministerio de Producción donde se registran la mayor cantidad de funciones relacionadas con la política internacional subnacional. En el artículo 13, inciso 8, los subpuntos 6, 15 y 20 mencionan cuestiones de gestión externa, en especial refieren a la capacidad del Ministerio de producción para entender en la coordinación de las gestiones, proyectos, convenios y acuerdos nacionales e internacionales en materia de innovación, ciencias y tecnología (Ley 10.093/2023).

Esto permite afirmar que, en las decisiones políticas y la estructura gubernamental provincial, los temas de paradiplomacia y gestión externa se encuentran limitados, dado que la oficina en la que se registra la mayor cantidad de acciones de internacionalización depende de un ministerio específico cuyas funciones están lejos de vincularse con una planificación estratégica internacional para la gestión externa.

Desde la perspectiva de gobernanza multinivel, la ubicación de la principal “ventana internacional” dentro de un ministerio sectorial reduce la coordinación vertical (con Nación) y horizontal (con otras áreas provinciales y actores no estatales). La falta de un órgano especializado de relaciones internacionales disminuye la capacidad de articular una agenda propia y coherente en el tiempo, reforzando la fragmentación detectada empíricamente. Desde la teoría crítica, estos vaivenes de rango y funciones muestran cómo la proyección externa provincial depende

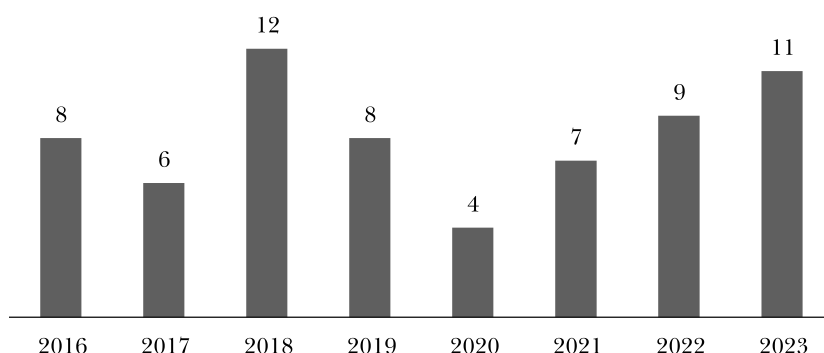
de arreglos internos de poder y recursos, ya que la capacidad internacional no surge solo de la voluntad política, sino de estructuras institucionales que habilitan o restringen su ejercicio.

4.2. Sistematización y análisis de las actividades de gestión externa de Entre Ríos

A continuación, se presenta la sistematización, en figuras y tablas, de la información relevada sobre las actividades de gestión externa de Entre Ríos correspondientes al recorte temporal establecido.

Figura 1

Cantidad de actividades de cooperación descentralizada realizadas por la provincia de Entre Ríos, período 2015-2023 (por año)



Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

La Figura 1 permite visualizar la totalidad de actividades de cooperación descentralizada que ha llevado adelante la provincia de Entre Ríos a lo largo del período comprendido en ambas gestiones con un total de sesenta y cinco (65) acciones, habiendo tenido lugar treinta y cuatro de ellas (34) en la primera gestión y treinta y una (31) en la segunda.

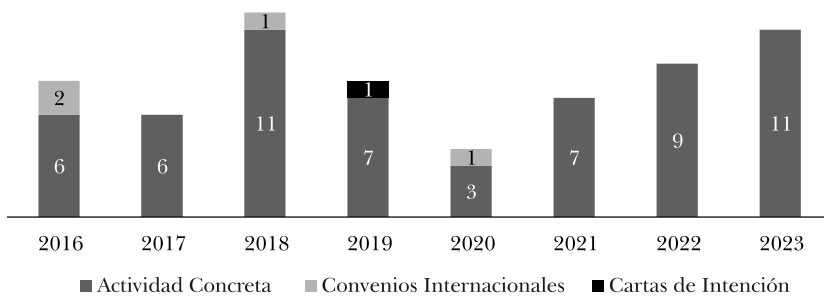
Es posible afirmar que durante la primera gestión de gobierno se registra una mayor cantidad de actividades de gestión externa, en comparación a la segunda gestión. Por otra parte, los años 2018 y 2023 concentran la mayor cantidad de acciones registradas, con doce (12) y once

(11), respectivamente, mientras que 2020 constituye el año de menor registro, únicamente con cuatro (4) acciones. Esto último se explica a raíz del contexto de pandemia de COVID-19 que aconteció en el escenario internacional y dificultó la realización regular de las actividades de internacionalización.

Desde el transnacionalismo, el accionar de Entre Ríos mantiene coherencia con los postulados de la interdependencia compleja. Los gobiernos subnacionales encuentran incentivos para vincularse internacionalmente en áreas de baja conflictividad relativa (especialmente en las áreas económicas y de cooperación técnica), pero su margen de acción se ve afectado por shocks sistémicos que alteran el ritmo de la agenda. Desde la mirada de la Teoría Crítica, la volatilidad observada sugiere que la proyección externa no depende únicamente de la voluntad política, sino también de condiciones estructurales y contextuales que habilitan o restringen capacidades provinciales en cada coyuntura.

Figura 2

Tipo de acción de cooperación descentralizada realizada por la provincia, período 2015-2023 (en términos absolutos)



Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

A partir de lo relevado y sistematizado, se observa que los mecanismos utilizados por la provincia para el desarrollo de la gestión externa giran en torno a la realización de *acciones concretas* y, en menor medida, a la firma de *convenios de cooperación* y *cartas de intención*.

Siguiendo la clasificación de acciones planteada por Cabrol (2015), durante la primera gestión del Gobernador Bordet es posible identificar que se realizaron treinta y cuatro (34) actividades de gestión exter-

na, de las cuales: tres (3) corresponden a la firma de *convenios de cooperación* en materia de educación, tecnología y producción rural, y una (1) a la firma de *cartas de intención* orientadas a generar convenios que faciliten la posibilidad de acceder a becas de posgrado en los Estados Unidos para graduados universitarios entrerrianos; por último, treinta (30) de ellas son *acciones concretas* sin la firma escrita de algún convenio o carta, pero que demuestran el interés de la provincia por internacionalizarse.

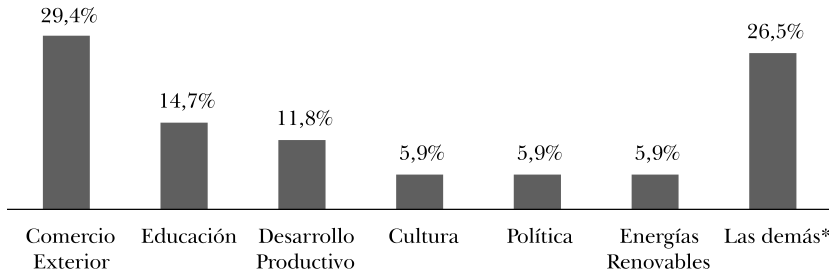
Durante la segunda gestión, es posible confirmar la realización de treinta y una (31) actividades de gestión externa, de las cuales una (1) corresponde a la firma de un *convenio internacional* junto a la Embajada de Francia en Argentina orientado a la promoción del desarrollo de acciones de internacionalización de la formación docente no universitaria; y treinta (30) son *acciones concretas* sin la firma escrita de algún convenio, pero que, al igual que la gestión anterior, evidencian la intención de internacionalización de la provincia. Este patrón es especialmente relevante si se lo interpreta a través de la distinción de Calvento (2016) entre *relacionamiento institucional internacional* y *posicionamiento internacional*. El predominio de actividades concretas por sobre convenios o cartas de intención revela una internacionalización orientada al posicionamiento, más que al relacionamiento institucional.

En términos del supuesto de trabajo, la escasa formalización restringe la acumulación de compromisos y aprendizajes institucionales y vuelve más frágil la continuidad de los vínculos cuando cambia el contexto político o administrativo. Por lo tanto, a pesar de la implementación de acciones concretas, se observa una limitada formalización asociada a debilidades institucionales en los órganos encargados de la gestión externa.

A continuación, y retomando las tres variables planteadas por Barreto (2017) para clasificar el accionar externo de una entidad subestatal, se procede a analizar las *áreas temáticas*, los *actores intervinientes* y las *áreas geográficas* de la provincia de Entre Ríos en los períodos estudiados.

Figura 3

Principales áreas temáticas objetivo de la cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos, período 2015-2019 (en porcentaje)

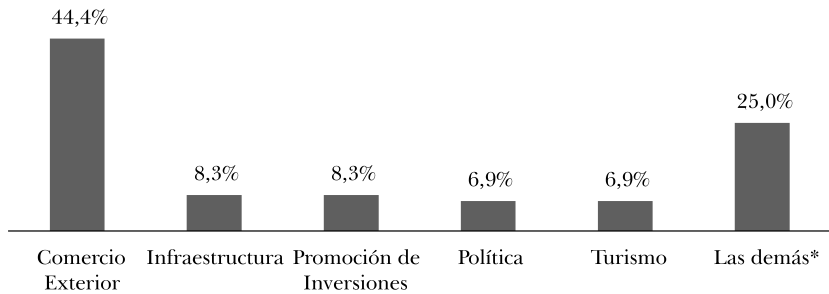


Nota. * “Las demás” incluye: Infraestructura, Turismo, Integración Regional, Financiamiento Internacional, Integración Fronteriza, Deporte, Desarrollo Rural, Financiamiento Productivo y Recursos Hídricos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

Figura 4

Principales áreas temáticas objetivo de la cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos, período 2019-2023 (en porcentaje)



Nota. ** “Las demás” incluye: Integración Regional, Financiamiento Internacional, Medio Ambiente, Economía, Derechos Humanos, Inclusión Social, Ciencia y Tecnología, y Educación.

Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

Las figuras 3 y 4 permiten visualizar que, en ambas gestiones (2015-2019 y 2019-2023), el mayor porcentaje de las actividades que hacen a la cooperación descentralizada de la provincia tienen como área temática objetivo el *Comercio exterior*, con un registro del 29,4% en la primera gestión y de un 44,4% en la segunda.

Seguido de ello, el mayor porcentaje de las actividades en ambas gestiones se encuentran dentro de la categorización *Las demás* y, en este sentido, cabe aclarar que se ha optado por unificar, bajo esta denominación, al porcentaje de acciones que contemplan una variedad generalizada de temáticas (aclaradas en la parte inferior de cada gráfico) a fines de optimizar la sistematización de información. No obstante, se registra una disminución de la cantidad de estas actividades en la segunda gestión (25%) con respecto a la primera (26,5%).

El tercer lugar está ocupado por dos áreas temáticas distintas en cada gestión, correspondiendo a *Educación* en la primera gestión, con un 14,7% de actividades, e *Infraestructura* junto a *Promoción de Inversiones* en la segunda, con un 8,3% cada una. El resto de las áreas temáticas comprenden categorizaciones como *Política*, *Cultura*, *Turismo*, *Desarrollo Productivo*, entre otras, donde se registran porcentajes más bajos de actividades comprendidas en ellas.

Los resultados presentados evidencian una marcada centralidad del comercio exterior como eje prioritario de la cooperación descentralizada, acompañado —en menor medida— por campos como la educación, la infraestructura y el desarrollo productivo. Esta orientación revela una estrategia orientada a fortalecer las capacidades económicas y la proyección territorial de la provincia.

El predominio temático confirma otro supuesto de trabajo: la internacionalización provincial no aparece diversificada en objetivos, sino focalizada en una agenda económica. Como plantea el enfoque transnacionalista, el sesgo hacia temas económicos es esperable en los actores subnacionales, ya que el margen de maniobra es mayor y la reciprocidad internacional tiende a ser más accesible.

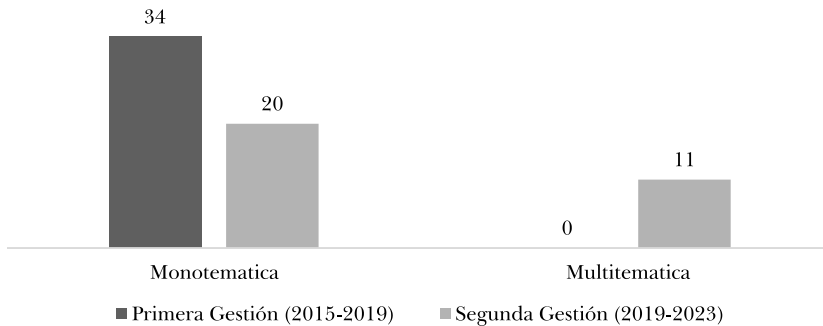
Sin embargo, el mencionado marco teórico permite advertir un límite, ya que se disminuye la posibilidad de establecimiento de una agenda más integral, reforzando una internacionalización estrecha, sectorial y con escasa transversalidad hacia otras políticas públicas.

La sistematización de la gestión externa de la provincia de Entre Ríos permite dimensionar lo planteado por Calvento (2016), al afirmar que estos actores ejercen la política internacional subnacional por medio de dos estrategias: el *relacionamiento institucional internacional* y el *posicionamiento internacional*. En el caso estudiado, se observa que, en menor medida, se ha logrado alcanzar un relacionamiento institucional internacional; sin embargo, la provincia sí ha logrado posicionarse a nivel internacional con acciones unilaterales para la promoción del comercio exterior, como por

ejemplo con el plan provincial de promoción comercial al exterior impulsado y gestionado por el área relacionada al comercio exterior.

Figura 5

Acciones multitemáticas y monotemáticas de cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos, período 2015-2023



Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

Teniendo en cuenta lo descrito por Barreto (2017) con respecto a la variable de *área temática*, la Figura 5 permite observar la realización de acciones de carácter monotemático —es decir, aquellas acciones que versan sobre una sola temática específica— y multitemático —aquellas que contemplan una variedad de temas— en ambas gestiones. Resulta evidente que la totalidad de las acciones de cooperación descentralizada de la primera gestión del gobernador Bordet fueron monotemáticas, sin registrarse acciones del tipo multitemático. Sin embargo, esta tendencia presenta una variación en la segunda gestión, en la cual es posible identificar veinte (20) acciones de carácter monotemático y once (11) acciones susceptibles de ser categorizadas como multitemáticas. Este cambio permite afirmar que, de una gestión a otra, la agenda temática de la cooperación descentralizada entrerriana se diversificó, incorporando múltiples dimensiones temáticas en el desarrollo y ejecución de las acciones.

En cuanto a lo concerniente a la variable referida a los *actores intervinientes* (Barreto, 2017) en las actividades de cooperación descentralizada de la provincia, la Tabla 1 muestra que las mismas se llevaron a cabo, en ambas gestiones, con entidades públicas y privadas a nivel internacional, tales como Agencias de Cooperación, Embajadas, Organismos internacionales, Organismos regionales, Consulados, Fundaciones, Bancos,

Organizaciones No Gubernamentales, universidades, entre otras, demostrando el amplio abanico de unidades internacionales de diversa naturaleza con quienes se vincula la provincia. Reiterando lo anteriormente mencionado en el desarrollo respectivo a las áreas temáticas de las acciones estudiadas en este trabajo, nuevamente se ha optado por agrupar bajo la denominación *Los demás* a aquellos actores con menos de dos (2) intervenciones, a fines de acotar la extensión de la información sistematizada relevante de destacar en el presente apartado.

Tabla 1

Principales actores intervinientes en las acciones de cooperación descentralizada de la provincia de Entre Ríos (período 2015-2023)

Actor	Número de intervenciones
Consejo Federal de Inversiones	7
Cancillería	7
Provincias Argentinas	5
Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional	5
Embajada de Francia en Argentina	5
Región Centro	4
Corporación Andina de Fomento	4
Banco Mundial	2
Municipalidad de Macia	2
Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe	2
Banco Interamericano de Desarrollo	2
Los demás	52

Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

A partir de los resultados obtenidos, es posible corroborar lo planteado por Ugalde Zubiri (2006), al reconocer que los actores subnacionales desarrollan múltiples canales de comunicación cuyos intercambios no se limitan a relaciones con actores de similar naturaleza, sino que pueden establecerse de manera bilateral o multilateral con unidades de diversa tipología, tal como se visualiza en las gestiones de gobierno de la provincia.

Desde la gobernanza multinivel, el peso de actores nacionales con alta recurrencia (Cancillería, Consejo Federal de Inversiones, Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional) evidencia una coor-

dinación vertical relevante, pero más reactiva que organizada desde un nodo provincial especializado. Paralelamente, la dispersión de contrapartes de baja recurrencia agrupadas en *Los demás* refleja una coordinación horizontal débil, coherente con la ausencia de una estructura provincial especializada en relaciones internacionales capaz de establecer prioridades estratégicas y garantizar la continuidad institucional de las redes en el tiempo.

Resulta relevante destacar en la primera gestión la participación de la provincia en el Comité de Integración Fronteriza Paysandú- Colón y en ATACALAR, demostrando el interés por profundizar los lazos fronterizos y fomentar la integración regional subnacional. Por otra parte, durante la segunda gestión se destaca el desarrollo de acciones con Región Centro (articulando actividades con la provincia de Córdoba y Santa Fe).

Figura 6

Áreas geográficas sobre las que se desplegó el accionar externo de la provincia de Entre Ríos (2015 – 2023), según intensidad



Nota. Fuente: elaboración propia en base a datos de <https://portal.entrerios.gov.ar/>

La Figura 6 muestra las *áreas geográficas* sobre las cuales se desplegaron las acciones estudiadas, según su grado de intensidad —siendo aquellos en tonalidad más clara los de menor intensidad de vinculación y en tonalidad más oscura los de mayor intensidad—. Es posible dar cuenta

de que las mismas se concretaron con entidades o actores de Alemania, Bolivia, Brasil, Colombia, Francia, España, Estados Unidos, Japón, Chile, Paraguay, China, Israel, Uruguay y en el ámbito de diversos Organismos Internacionales. Se observa que la mayoría de estas acciones se ejecutaron con países limítrofes y con aquellos Estados con los cuales existe un vínculo cultural y un pasado unido por lazos históricos de inmigrantes, como por ejemplo Francia o España. Cabe aclarar que en una (1) de las acciones relevadas no se establece una determinada región geográfica donde se ejecutó la acción; y en once (11) de ellas, el área geográfica en cuestión fueron organismos internacionales.

A partir de lo identificado es posible observar que la internacionalización entrerriana se apoya tanto en vínculos históricos como en oportunidades emergentes de cooperación económica y técnica.

Para concluir con el análisis, se destaca que los perfiles de internacionalización identificados en ambos períodos se inscriben claramente dentro del fenómeno paradiplomático, con un marcado predominio de la variante económica orientada al comercio exterior, la atracción de inversiones y el desarrollo productivo, reforzada por el área responsable dentro del Ministerio de Producción. Al mismo tiempo, se trata de una paradiplomacia de baja institucionalización, dado que las acciones se ejecutan en su gran mayoría sin instrumentos formales ni un área específica de relaciones internacionales, lo que genera entonces una gestión externa pragmática y fragmentada entre distintos ministerios.

Asimismo, los resultados evidencian una paradiplomacia multiactoral, con vínculos que abarcan gobiernos subnacionales y extranjeros, organismos internacionales, bancos de desarrollo, embajadas, agencias, ONG y universidades. Sin embargo, esta amplitud de actores no logra consolidarse en una estrategia integral debido a la ausencia de planificación y a la debilidad institucional. En conjunto, ambos períodos configuran una paradiplomacia económica, multiactoral y dispersa, cuya lógica de acción resulta más reactiva que estratégica.

Finalmente, es necesario resaltar que el análisis y sistematización de las gestiones externas de la provincia de Entre Ríos durante los períodos 2015–2019 y 2019–2023 reflejan un interés por fortalecer su inserción en el escenario internacional mediante la diversificación de sus vínculos y la articulación con una amplia gama de actores públicos y privados. Se identifica una escasa presencia de la provincia en bloques regionales subnacionales, manifestando el bajo interés en participar de este tipo de espacios de concertación. Puede afirmarse que la provincia no cuenta con un área específica de relaciones internacionales y que su inserción

externa depende de acciones dispersas entre distintas dependencias, sin un plan de internacionalización claramente definido ni sistemático.

En conjunto, los resultados confirman el supuesto central del trabajo en sus tres dimensiones: institucional (inexistencia de un área provincial específica y dispersión organizativa), temática (primacía persistente del comercio exterior) y metodológica (bajo nivel de formalización de los vínculos). Desde la gobernanza multinivel, este patrón evidencia déficits de coordinación vertical y horizontal que dificultan una agenda propia sostenida.

Este recorrido no solo reafirma el rol de la provincia de Entre Ríos como actor subnacional con capacidad de gestión internacional, sino que también ofrece valiosos aprendizajes para el estudio y la consolidación de la diplomacia territorial en Argentina.

5. Conclusiones

A partir de la década de 1970, con la pérdida de influencia del Estado y el surgimiento de corrientes transnacionalistas, nuevos actores internacionales irrumpieron en el escenario global. Este proceso impulsó la necesidad de replantear el paradigma dominante en el campo de las Relaciones Internacionales y fomentó una renovación en los enfoques analíticos, orientando los estudios hacia otros actores, como es el caso de los gobiernos no centrales. En consecuencia, el escenario global se ha vuelto más complejo, dando lugar al surgimiento de entidades subnacionales que participan en la arena internacional mediante la cooperación como mecanismo de gestión externa.

La inserción internacional de los actores subnacionales y su creciente accionar requieren estudios que articulen los aportes teóricos con los diversos modelos de gestión externa, abordando el fenómeno desde una perspectiva analítica y crítica. Este trabajo se centró en el estudio de caso de la provincia de Entre Ríos, analizando comparativamente las acciones desarrolladas durante la primera y la segunda gestión de gobierno del Gobernador Gustavo Bordet. A partir de este enfoque fue posible identificar los mecanismos de vinculación utilizados, las áreas temáticas priorizadas y las características institucionales que condicionan el accionar externo provincial.

El recorrido teórico incluyó conceptos como *gestión externa*, *paradiplomacia* y *cooperación descentralizada*, los cuales permiten comprender el alcance y las limitaciones de la acción internacional de los gobiernos

subnacionales. Se constató que los actores gubernamentales no centrales han adquirido un rol cada vez más relevante en la gestión de asuntos internacionales, tanto en el ámbito global como regional, en un marco de interdependencia compleja que trasciende el paradigma estatocéntrico.

El concepto de *gestión externa* no hace referencia precisamente al *qué*, sino al *cómo* los actores subnacionales gestionan las competencias internacionales previstas en el marco jurídico-constitucional, y se refiere a la relación específica que se da, en el caso argentino, entre los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) con respecto a la cuestión de las relaciones internacionales que cada uno de estos puede, o no, llevar adelante. La Reforma de la Constitución Nacional de 1994 otorgó a las provincias la potestad de celebrar convenios internacionales, siempre que no interfieran con la política exterior nacional. A nivel provincial, la Constitución de 2008 de Entre Ríos reafirmó estas facultades, aunque la ausencia de un área específica dedicada a las relaciones internacionales limita la capacidad de planificación estratégica.

A partir de la información relevada y aplicando al análisis las categorizaciones propias de los autores citados –Barreto (2017) y Cabrol (2015) –, entre los años 2015 y 2019 (correspondientes a la primera gestión de gobierno de Gustavo Bordet) se identificaron treinta y cuatro (34) acciones de gestión externa, de las cuales solo cuatro (4) correspondieron a la firma de convenios internacionales de cooperación o cartas de intención. La mayoría de estas acciones se orientó preponderantemente a temáticas sobre comercio exterior y en menor medida sobre desarrollo productivo, energías renovables, educación y financiamiento, entre otros temas; además, se destacó el carácter monotemático de la totalidad de acciones ejecutadas en este primer período. Paralelamente, las acciones de gestión externa se desarrollaron principalmente con países o regiones limítrofes; con países con quienes se tiene un lazo histórico como Alemania, Italia y España; y países que son los principales destinos de las exportaciones de la provincia, como por ejemplo Estados Unidos y China.

Considerando la metodología o los mecanismos de las acciones llevadas a cabo, los datos sistematizados permiten concluir que entre los años 2019 y 2023 (correspondientes a la segunda gestión de gobierno de Gustavo Bordet) se identificaron treinta y una (31) actividades de gestión externa, de las cuales sólo una correspondió a la firma de acuerdos de cooperación descentralizada o cartas de intención. Las treinta (30) actividades restantes se encuadran dentro de las denominadas acciones concretas, la mayoría de ellas vinculadas a temáticas como comercio exterior, infraestructura, promoción de inversiones, entre otras. Se percibió una

variación con respecto al carácter temático en el segundo período analizado, encontrándose en este caso una combinación de algunas acciones monotemáticas y otras multitemáticas, entendiendo entonces la diversificación temática de las acciones tomadas para el análisis. Este cambio sugiere un leve avance en las intenciones de proyección internacional de la provincia.

Al igual que en la gestión anterior, el desarrollo de estas actividades tuvo lugar con países o regiones limítrofes, con aquellos con los que se comparte algún lazo histórico y con países que son principales destinos de las exportaciones entrerrianas. Asimismo, se ejecutaron algunas actividades en el ámbito geográfico de diversos organismos internacionales y con otras provincias.

En ambos períodos, se observa un predominio de temáticas económicas centradas en la promoción de exportaciones, la atracción de inversiones y la vinculación productiva. Se evidencia que, si bien esta temática se considera prioritaria, el desarrollo de la gestión externa se encuentra limitado por las facultades que se le otorga al área competente dentro de la estructura institucional gubernamental.

Asimismo, el accionar puede describirse como una gestión externa de baja institucionalización, dado que se apoya mayoritariamente en actividades concretas, con escasa formalización mediante convenios o cartas de intención y sin una estructura gubernamental especializada que articule de manera sostenida la política internacional subnacional. Finalmente, se verifica un perfil multiactoral (Ugalde Zubiri, 2006), ya que la provincia se vincula con gobiernos extranjeros, agencias de cooperación, bancos de desarrollo, embajadas, Organizaciones No Gubernamentales y universidades, activando canales diversos y redes híbridas de cooperación y posicionamiento.

Estos hallazgos dialogan estrechamente con el marco teórico desarrollado. Confirman los supuestos del paradigma globalista y de la interdependencia compleja al evidenciar una multiplicidad de actores y temáticas en la agenda provincial, con fuerte orientación hacia áreas económicas de baja conflictividad y alta reciprocidad. Al mismo tiempo, verifican los límites institucionales señalados por Trebucq (2025) y Zubelzú (2008) evidenciando que la ausencia de un área específica y la dependencia del Ministerio de Producción restringen la capacidad estratégica y la continuidad de capacidades técnicas acumuladas. En términos de gobernanza multinivel, esta fragmentación refleja déficits de coordinación vertical y horizontal, lo que dificulta la consolidación de una agenda propia, integral y sostenida en el tiempo.

En el análisis de la sistematización de la gestión externa de la provincia de Entre Ríos se destaca lo planteado por Calvento (2016), quien sostiene que los actores subnacionales desarrollan su política internacional a través de dos estrategias fundamentales: el relacionamiento institucional internacional y el posicionamiento internacional. En el caso analizado, si bien la provincia ha alcanzado un relacionamiento institucional limitado, ha logrado consolidar un posicionamiento global mediante acciones unilaterales en materia de comercio exterior principalmente, impulsadas y gestionadas por la repartición responsable de estas actividades.

Por otro lado, en términos institucionales, la repartición encargada de la gestión externa en términos de comercio exterior ha experimentado modificaciones en sus funciones y rango político a lo largo de los períodos analizados, aunque se ha mantenido subordinada al Ministerio de Producción. Esta subordinación evidencia las restricciones institucionales inherentes a su dependencia, que condicionan tanto la proyección estratégica de la provincia en el ámbito internacional como la capacidad de articulación y continuidad de sus políticas de gestión externa. Este tipo de modificaciones debilita el peso institucional de las decisiones y reduce la capacidad de negociación del funcionario a cargo, afectando tanto la continuidad como la efectividad de las políticas públicas relacionadas con el comercio exterior y la internacionalización provincial.

Se advierte que no existe un área o dependencia gubernamental provincial específica dedicada a las relaciones internacionales, lo que condiciona la inserción internacional a un conjunto de acciones fragmentadas y descoordinadas entre las distintas dependencias gubernamentales. Esta situación evidencia la ausencia de un plan provincial de internacionalización claramente definido y sistemáticamente implementado, limitando la capacidad de la provincia para proyectar de manera coherente y estratégica su presencia en el ámbito internacional.

En consecuencia, se verifica el supuesto central del trabajo en sus tres dimensiones: temática, institucional y metodológica. La provincia despliega una internacionalización sostenida y visible, pero de escasa institucionalización y fragmentada, lo cual dificulta consolidar compromisos duraderos, diversificar objetivos y estabilizar una política pública transversal de inserción internacional.

A partir de lo anteriormente expuesto, este trabajo permite concluir que, para actuar de manera eficiente en el ámbito internacional, la provincia de Entre Ríos debe elaborar un plan de internacionalización que contemple el diseño e implementación de acciones de gestión externa, orientadas a favorecer su inserción en el escenario global, fortalecer los

vínculos con otros actores gubernamentales no centrales y participar activamente en los procesos de integración fronteriza.

En este sentido, un plan provincial de internacionalización no debería entenderse solo como un instrumento técnico, sino como un dispositivo de gobernanza multinivel: permitiría ordenar prioridades, habilitar coordinación interministerial e intergubernamental, fijar criterios estables para decidir con quién vincularse y mediante qué instrumentos y transformar actividades puntuales en relacionamiento institucional sostenido. El desafío es pasar de una proyección externa sectorial y reactiva a una estrategia transversal, planificada, coherente y sostenida en el tiempo, en función de objetivos de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Barbé, E. (2010). *Relaciones internacionales* (3ª ed.). Tecnos.
- Barreto, M. (2017). La gestión internacional de las provincias argentinas: Una contribución al estudio de las modalidades subestatales de relacionamiento externo: el poder de vinculación mixto. *Revista Enfoques*, 29(1), 21-42. <https://www.publicaciones.uap.edu.ar/index.php/revistaenfoques/issue/view/111>
- Cabrol, C. (2015). *La cooperación internacional descentralizada del poder ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos: acciones e intereses, 1994–2013*. Cuadernos de Política Exterior Argentina, (119), 1-94. <https://doi.org/10.35305/cc.vi119.76>
- Cafiero, A. (2008). La cooperación descentralizada en la Argentina. En J.-P. Malé (Ed.), *Anuario de la cooperación descentralizada Unión Europea–América Latina 2007* (270-293). Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. <https://www.observ-ocd.org/sites/default/files/2023-09/Anuario%202007.pdf>
- Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: Una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(1), 297–334. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- Calvento, M. (2020). *Relaciones internacionales y actores locales: Dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*. CEIPIL. <https://ceipil.fch.unicen.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/Libro-2020-final-octubre-2020.pdf>
- Calvento, M. y Nicolao, J. (Comps.) (2023). *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales*. Teseo.
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). Las provincias y sus relaciones externas: ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? *Cuadernos de Política Exterior*, (52), 1-47. CERIR

- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1998). El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas. En A. B. Bologna (Ed.), *La política exterior argentina 1994/1997* (319–334). CERIR.
- Constitución de la Nación Argentina. 22 de agosto de 1994 (Argentina).
- Constitución de la Provincia de Entre Ríos. 11 de octubre de 2008 (Argentina).
- Cornago Prieto, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*. (107-134). Libros del Zorzal.
- Cors, C. (2023). *Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de incertidumbres y transiciones múltiples*. Editorial Diputación de Barcelona.
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2011). *Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios*. Documento de trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. BID–OMIN. Municipio de Rafaela.
- Cox, R. W. (1981). Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126–155.
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: dentro, entre y a través de las naciones*. Westview Press.
- García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. *Revista de Estudios Políticos*, (91), 234–264. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/16999repne091239.pdf>
- Grandas Estepa, D. A. A. (2011). La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. *Revista Análisis Internacional*, (1), 48-68. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4>
- Keating, M. (2000). Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. En F. Aldecoa y M. Keating (Eds.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 11–23). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. GEL.
- Ley 10.093 de 2011. Ley de Ministerios de la Provincia de Entre Ríos.
- Llenderrozas, E. (2007). Relaciones Internacionales. En Aznar, L. y De Luca, M., *Política. Cuestiones y problemas* (337- 376). Emecé.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-82.
- Russell, R. (2010). El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina*, (83-106). Libros del Zorzal.

- Serrano, C. (2011). *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Simon, J. W. (2024). *Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina*. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7-15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 35–83). Clarendon Press. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/13079/1/120.pdf>
- Trebucq, F. I. (2025). La paradiplomacia como campo de estudio: concepto, debates y limitaciones. *Studia Politicae*, (63), 48–73. Universidad Católica de Córdoba. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/5917/8247>
- Ugalde Zubiri, A. (2006). La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada. En F. J. Quel López, I. Aguirre Zabala y J. J. Álvarez Rubio (Eds.), *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005* (pp. 177–343). Universidad del País Vasco.
- Zeraoui, Z. (2011). Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 56–96.
- Zubelzú, G. (2006). *La acción internacional de las provincias argentinas: Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión*. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: Conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 19–45). PNUD Argentina y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.