

La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)

Delfina Campanella*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis sobre la participación internacional de un actor subnacional de peso relevante y poco indagado como lo es la Provincia de Buenos Aires (Argentina), durante el periodo de gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019), perteneciente a la alianza Cambiemos. La consagración de su victoria se postuló como una novedad, ya que durante 28 años –desde 1987– todos los gobernadores del distrito habían pertenecido al Partido Justicialista. De esta manera, el trabajo busca contribuir en la temática y profundizar acerca de los retos que supone la internacionalización de actores subnacionales. En este caso, se procura indagar en los rasgos que adquirió la política internacional de la Provincia a partir de un cambio en el gobierno, en relación a las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y medios utilizados para alcanzarlos. Para ello, se recurre a la metodología de estudio de caso y al análisis bibliográfico y de documentos digitales.

Palabras clave: Política Internacional, Actores Subnacionales, Provincia de Buenos Aires

The international policy of Buenos Aires Province during the government of Maria Eugenia Vidal (2015-2019)

Abstract

This article aims to analyze the international participation of a subnational actor of relevant importance and little investigated, the Buenos Aires Province (Argentina), during the government of Maria Eugenia Vidal (2015-2019), of the alliance Cambiemos. Her victory was postulated as a novelty, given that in the past 28 years –since 1987– all the governors of the district belonged to the Justicialist Party. In this way, the investigation seeks to contribute to the topic and delve into the challenges posed by the internationalization of subnational actors. In particular, it seeks to address the characteristics acquired by international policy in the province through changes in its government, in relation to the topics, guidelines and means to achieve them. In this framework, it is used the case study methodology and the bibliographic and digital documents' analysis.

Keywords: International Policy, Subnational Actors, Buenos Aires Province

TRABAJO RECIBIDO: 19/06/23 - TRABAJO ACEPTADO: 04/07/23

* Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Maestranda en Ciencias Sociales (UNICEN). Doctoranda en Relaciones Internacionales (UNLP). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEPIL-UNICEN-CIC). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: delficampanella@gmail.com ORCID 0000-0001-5074-783X

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo estudiar la participación internacional de los actores subnacionales, abordando de manera particular el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA) entre 2015-2019, procurando indagar sobre las temáticas abordadas, lineamientos seguidos y los medios utilizados para alcanzarlos.

Su elección encuentra su justificación en una serie de características que la hacen apta como referente empírico: entre ellas, se destaca el hecho de que la PBA es la unidad clave de la federación argentina, además de su relevancia en términos de extensión, densidad poblacional y diversidad socio-económica y productiva. En su accionar internacional, resalta por contar con antecedentes de participación desde los años noventa, y una estructura institucional ligada a su ejercicio desde el año 2000.

Asimismo, el periodo de análisis corresponde a la gobernación María Eugenia Vidal (Propuesta Republicana (PRO)- alianza Cambiemos), quien arribó a la gestión provincial en diciembre de 2015 y cuya victoria en las urnas se presentó como una novedad, puesto desde 1987 todos los gobernadores habían pertenecido al Partido Justicialista (PJ). Su elección se vincula al actual estado de conocimiento de la temática, donde la mayoría de las investigaciones llegan hasta el año 2015, escaseando los análisis sobre el periodo 2015-2019, signado por una gestión de orientación política diversa. Adicionalmente, existe una limitada producción académica sobre las provincias argentinas en periodos recientes, de allí la contribución que se busca realizar.

En ese sentido, la hipótesis planteada sostiene que, a pesar de haberse presentado como una gestión novel, la nueva orientación política en el gobierno provincial no implicó innovaciones en la política internacional. Por el contrario, la gobernación de María Eugenia Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, centrando su accionar fundamentalmente en las esferas económico-comerciales.

El texto fue estructurado en tres apartados: en primer lugar, se plantea el enfoque teórico y metodológico desde el cual se analiza el tema, recurriendo a Calvento (2016) para el análisis de la “política internacional subnacional”; seguidamente, se describen el perfil y principales características socioeconómicas y políticas de la PBA durante el periodo estudiado; finalmente, se analiza la participación y los rasgos, lineamientos y herramientas que adoptó la política internacional durante la gestión de Vidal.

1. La participación internacional de los actores subnacionales: algunas aproximaciones metodológicas y conceptuales

En el campo de las Relaciones Internacionales, el surgimiento y la ampliación de los actores internacionales es un tema que ha despertado interés desde finales de los años sesenta (Russell, 2010, p. 83). A partir de entonces, la proliferación de una pluralidad de actores –entre ellos los subnacionales– ha sido resultado de numerosos procesos mundiales y nacionales. Calvento (2019, p. 3) señala que entre los primeros se encuentra la globalización y la conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad a partir de la revolución tecnológica en las tecnologías de la información, la profunda reestructuración del capitalismo –caracterizado por una mayor flexibilidad en la gestión– y la interdependencia de las economías de todo el globo. Con respecto a los cambios internos, junto con el retorno de la democracia, el más significativo lo constituye la adopción del modelo neoliberal y la implementación de un conjunto de políticas de descentralización y de transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia el regional y local. Siguiendo a la autora (p. 3), en oposición a ello, durante la primera década

del 2000 se observa el agotamiento de este modelo, lo que hizo que el Estado resignifique los procesos de descentralización, promoviendo y articulando en forma activa el desarrollo económico y social local:

dichos procesos han promovido que los espacios subnacionales incrementen su papel de centro de decisión y esfera pública (Madoery, 2008), compitan por atraer y retener en sus territorios el mayor volumen de recursos o inversiones (Cotorruelo, 2001), e implementen alternativas para participar del nuevo escenario mundial, diseñando políticas innovadoras de desarrollo local con el objetivo de alcanzar una efectiva inserción nacional e internacional (Calvento, 2019, p. 3).

En dicho marco, el enfoque de la interdependencia compleja marcó un punto de inflexión en el debate teórico de las Relaciones Internacionales. De acuerdo con esta línea argumental y producto de los sucesos mencionados, se entiende que las relaciones internacionales ya no son patrimonio exclusivo de los Estados centrales, sino que surgen nuevos actores que conforman una nueva trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales (Keohane y Nye, 1989, p. 40).

De esta manera, el paso fundamental en la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de actores –además del Estado-nación– en el escenario mundial. En este marco favorable, y pese a no ser considerados sujetos del Derecho Internacional, los estados subnacionales desarrollan diferentes alternativas de participación (Calvento, 2016, p. 302). Esto es así ya que el Derecho Internacional funciona dentro de la comunidad de los Estados soberanos, cuyas políticas exteriores conforman relaciones que se ponen en ejecución a través de la diplomacia. Ello lleva a establecer que el ejercicio de la diplomacia y la política exterior quede reservado para las entidades soberanas, mientras que los actores no-estatales realizan paradiplomacia y política internacional (Zeraoui, 2016, p. 28).

Para dar cuenta de la participación internacional de estos actores se han propuesto diferentes conceptualizaciones tales como ‘diplomacia constitutiva’ (Kincaid, 2003); ‘nueva diplomacia regional’ (Keating, 2001), ‘política externa federativa’ (Gilberto Rodrigues, 2004); ‘protodiplomacia’; ‘paradiplomacia identitaria’ (Paquin, 2004) y ‘paradiplomacia’, entre otras. En general, el término ‘paradiplomacia’ acuñado por Duchacek (1986) y Michelmann y Soldatos (1990) es considerado como un concepto ‘paraguas’ que incluye a todas las demás acepciones (Zeraoui, 2016). Ya sea “utilizado en términos genéricos como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007) o para “designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país” (Zeraoui, 2007, p.1)” (Calvento, 2016, p. 303), ha sido el de mayor utilización en el campo.

No obstante, se ha utilizado de manera indistinta para un grupo heterogéneo de actores y realidades contextuales disímiles, y desde sus orígenes considera que dicho accionar puede darse sin intervención e incluso en contraposición a la política nacional (Calvento, 2019, p. 4). Siguiendo a Calvento (2019, p. 4), si bien prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional y se reconoce el avance en la temática, se encuentra desajustado de una realidad socioeconómica y política como la de Argentina¹.

¹ El proceso de internacionalización subnacional se plasmó en el plano normativo en el propio texto de la Constitución Nacional (Arts. 123; 124) y las Constituciones Provinciales (Perotti, 2010, p. 6).

En consecuencia, para referirse al accionar internacional de estos actores se hará uso de la noción ‘política internacional subnacional’, considerada 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 aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio” (Calvento, 2016, p. 309). Asimismo, Calvento (2016, p. 311) define dos dimensiones para su análisis, que a su vez incluyen una variada gama de herramientas: estrategias de relacionamiento institucional internacional (que se materializan en relaciones de carácter bilateral y multilateral) y políticas de posicionamiento internacional (que incluyen las políticas de comercio exterior y de *marketing* territorial).

Por otra parte, la estrategia metodológica que guía este trabajo se sustentó en un estudio de caso. Ello permite un examen detallado, completo e intensivo de una situación/sujeto/evento en su propio contexto y desde una perspectiva integral, a través de la experiencia e información aportada por los informantes y la interacción social del investigador con éstos (Colás y Buen Día, 1994; Stake, 1999; Yin, 2003). Asimismo, se utilizaron tanto fuentes de información primarias como secundarias. En relación a las primarias, se consultaron discursos, entrevistas digitales, documentos y sitios web de organismos oficiales como la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, entre otros. En cuanto a las secundarias, se analizaron documentos académicos y material de fuentes periodísticas vinculadas a la temática. Finalmente, como técnicas de recolección de datos se acude al análisis bibliográfico (Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005) y de documentos digitales (Molgaray, 2018).

En vistas de lo anterior, a través del estudio de caso la presente la investigación se focaliza en la Provincia de Buenos Aires y en el análisis de su participación política internacional durante 2015-2019. Este constituye un estudio descriptivo que pretende aportar evidencia y ampliar el conocimiento de la temática. Para ello, se aplican las categorías de análisis planteadas por Calvento (2016; 2019) y las distintas herramientas que de ellas se desprenden. Con el objetivo de adentrarnos en el objeto de estudio, a continuación se analizan los principales rasgos de la Provincia en el período mencionado.

2. Caracterización socio-económica y política de la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires es la más grande de Argentina, posee una superficie de 307.571 km² (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, p. 25) y una población de 17.569.053 de habitantes, según datos del Censo del año 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022). Administrativamente, Buenos Aires se divide en 135 partidos que poseen una ciudad cabecera, y de los cuales 24 rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (CEPAL, 2019, p. 26). También integra la región pampeana –junto con Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe–, el subespacio geográfico más denso y productivamente diversificado del país (CEPAL, 2019, p. 25).

Buenos Aires se constituye como la provincia de mayor aporte poblacional y de producto bruto interno (PBI), y cuenta con un destacado desarrollo cultural, turístico e importantes obras de infraestructura que permiten conectividad tanto en su interior y con el resto de las regiones del país, como así también con otros países (Rolandi y Carcedo, 2019, p. 9).

Siguiendo a Carcedo (2020a, p. 99), posee una estructura productiva diversificada con una considerable cantidad de sectores productivos, lo que hace que su

economía represente aproximadamente el 35% del PBI nacional. Según la CEPAL (2019, p. 37) dentro del sector primario bonaerense se destacan la agricultura, ganadería, caza y silvicultura (7,7%), lo cual reserva un rol marginal a las actividades de pesca y explotación de minas y canteras (0,3% cada una). En cuanto al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante tanto en el conjunto del país (casi 21%) como en la provincia de Buenos Aires (29%), adquiriendo las actividades manufactureras gran relevancia. Finalmente, dentro del sector terciario se desarrollan actividades de comercio y reparación (15%), inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12%) y de transporte y comunicaciones (11%).

Asimismo, el perfil productivo de la provincia en general y de cada una de sus regiones en particular se refleja en su estructura exportadora: hacia 2017 representaba el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual la posicionaba como la principal jurisdicción exportadora del país (CEPAL, 2019, p. 40). Con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros –combustibles y energía, productos primarios y manufacturas de origen industrial— Buenos Aires representa una mayor proporción de las ventas externas.

El periodo de estudio de este trabajo abarca la gestión provincial de María Eugenia Vidal (2015-2019), coincidente con el gobierno nacional de Mauricio Macri (2015-2019)². Vidal asumió la gobernación el 10 de diciembre de 2015, tras haber obtenido el 39,42% de los votos en las elecciones generales de octubre –más de cuatro puntos sobre el candidato del Frente para la Victoria, Aníbal Fernández—. Fue la primera mujer en asumir ese rol, puesto que desde 1820 todos los gobernadores habían sido hombres. Anteriormente se desempeñó como legisladora de CABA (2007-2008), habiendo asumido luego la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad durante el primer mandato de gobierno de Mauricio Macri (2008-2011), llegando a ser vicejefa de gobierno en el segundo mandato de este último (2011-2015).

Para Canelo, Lascurain y Salerno (2020, p. 97) su llegada a la gobernación se consideró como una verdadera novedad, ya que por primera vez en 28 años el gobernador provino de un partido diferente al Justicialista. Sin embargo, como procura abordar este trabajo, una nueva orientación política en la gestión provincial no implicó innovaciones en materia de política internacional.

Desde la campaña electoral –y de manera análoga a su par nacional– Vidal buscaría diferenciarse de la gestión anterior, encabezada por Daniel Scioli (2007-2011 y 2011-2015). En ese sentido, el *slogan* de “cambio” estuvo muy presente en la campaña y a lo largo de su gestión: en principio, aparecería vinculado a la necesidad de que un partido diferente gane las elecciones, mientras que luego de la victoria se encauzó de acuerdo a su perspectiva sobre el contexto económico y social que vivían el país y la provincia al asumir su conducción (Prati, 2018, p. 47).

En base a lo expuesto, resulta interesante analizar la participación internacional de un actor de gran peso y relevancia para la federación argentina como lo es la PBA. Entre las razones que motivan su estudio se encuentran su densidad poblacional, la diversidad y heterogeneidad productiva que caracteriza a su territorio, a lo que se añade la existencia de antecedentes en participación internacional desde los años noventa y los escasos análisis de su accionar en periodos contemporáneos. De esta manera, a continuación se indaga en las temáticas, lineamientos y herramientas de la estrategia de

² Tanto Macri como Vidal pertenecen al partido “Propuesta Republicana” (PRO).

política internacional de la Provincia durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019).

3. La política internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019)

Como se adelantó, la PBA cuenta con una trayectoria de participación internacional que se remonta hacia los años noventa y que tuvo discontinuidades en su ejercicio. Por cuestiones de extensión, no abordaremos tales antecedentes en este trabajo, aunque se hará mención a algunos rasgos que permiten dar cuenta de la evolución del entramado institucional y manifestar cómo esta temática fue adquiriendo centralidad dentro de la agenda provincial.

Tomando la periodización realizada por Zubelzú (2008), en su accionar internacional la Provincia de Buenos Aires

ha atravesado tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período -breve pero notorio- de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero -el actual- que exhibe una muy intensa actividad (p. 93).

La autora advierte la llegada de una tercera etapa con una intensa participación hacia el año 2008, lo que coincide con las gestiones de Daniel Scioli. No obstante, cabe anticipar que podríamos incluir también aquí a las gestiones subsiguientes de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023) –aunque ésta no será objeto de análisis— en tanto ambas han desplegado una gran variedad de herramientas de política internacional. Sin embargo, más allá de los vaivenes señalados, la provincia ha mantenido el foco de su accionar externo en el área económica, fundamentalmente en la comercial (Zubelzú, 2008, p. 94), y, como procura ilustrar este trabajo, la gestión de Vidal no fue una excepción.

Volviendo al análisis de Zubelzú (2008, p. 93), durante la primera mitad de la década de los noventa, la Provincia de Buenos Aires contaba con áreas específicas, dependientes del Ministerio de Producción, que canalizaron la mayor parte de la gestión externa. Durante la gestión de Carlos Ruckauf (1999-2002) se creó la Secretaría de Relaciones Internacionales, de la cual a su vez dependía la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Zubelzú, 2008, p. 94). Hacia 2001, la Provincia también contaba con una Subsecretaría de Cooperación Internacional, que luego pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación. Luego, el gobierno provincial –vigente hasta diciembre de 2007– modificó el nombre, omitiendo el sector de Cooperación y estableciendo la gestión externa en el nivel de Subsecretaría –suprimiendo la Secretaría–, siempre dependiente del Ministerio de Producción (Zubelzú, 2008, p. 94).

Siguiendo a la autora (p. 94), debido al particular efecto que tuvo la crisis del año 2001 en el conurbano bonaerense, a lo que se sumó la renuncia del gobernador para ocupar un cargo en el gobierno nacional, hasta el año 2004 la administración provincial se concentró en atender temas urgentes. De esta manera, hasta aquí la política externa de la provincia no sería priorizada, y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permitieron su activación.

Más tarde, a partir del año 2015 con la gobernación de María Eugenia Vidal, la Subsecretaría mutaría su nombre a Subsecretaría de Relaciones Internacionales y

Cooperación. En su interior contaría con dos áreas que ya existían en la gestión precedente³: una Dirección Provincial de Cooperación Internacional y una Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones, todas dependientes de la Secretaría General. La primera tenía como objetivo “fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires con la oferta de los diferentes tipos de cooperación internacional existente”, mientras que la segunda se ocupaba de organizar y difundir actividades de promoción comercial, con el fin de “promover las exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio de la provincia de Buenos Aires y lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, s/f). Además, hacia 2018 se creó la denominada “Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior de la Provincia de Buenos Aires” (GLOBA) (ver Gráfico N°1). No obstante, su novedad dentro del organigrama institucional se ve matizada, ya que se constata la existencia de una agencia provincial para la promoción de exportaciones con anterioridad: “BAExporta”, creada en diciembre del 2002 y disuelta en 2008 (Roark, 2010, p. 135). De este modo, durante la gestión de Vidal es posible evidenciar líneas de continuidad con respecto al mapa institucional de las gestiones precedentes.

Gráfico N°1. Estructura institucional vinculada a la gestión internacional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015- diciembre 2019)

Fuente: Elaboración propia.



Por otra parte, en relación a los principales lineamientos que guiaron la participación internacional del periodo 2015-2019 es posible mencionar: la “reinserción” de la provincia en el mundo, la búsqueda de oportunidades comerciales en el exterior, el fomento de exportaciones de pymes y empresas, la promoción de una agenda de cooperación internacional y la definición de vínculos estratégicos, por ejemplo, con China (Patrón, 2017; Perehodnik, 2020).

Así, en línea con la estrategia de inserción internacional del gobierno nacional, durante el periodo 2015-2019 la provincia buscó “reinsertarse en el mundo”, entendiendo

³ A partir del 2008, dentro de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales funcionaron tres organismos: la Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones, la Dirección Provincial de Inversiones y Cooperación Internacional y la Dirección Provincial de Defensa Comercial y Negociaciones Internacionales, que a su vez incluyeron varias direcciones (Roark, 2010).

que durante las gestiones anteriores esta se había aislado internacionalmente. Así lo afirmaba el Subsecretario de Relaciones Internacionales y Cooperación, Diego Cagliolo:

necesitamos crear demanda y crear clientes en el exterior. La gobernadora María Eugenia Vidal siempre nos dice que pensemos en una provincia a 20 años, y en ese sentido nosotros también tenemos que pensar el posicionamiento en el mundo (...) En principio, lo que estamos haciendo es un proceso de volver a poner a la provincia en el mundo (Patrón, 2017).

En ese sentido, la inserción en los mercados internacionales y el énfasis otorgado en el plano discursivo a la ‘creación de una conciencia exportadora’ (Patrón, 2017) irían de la mano con ese diagnóstico de la realidad provincial.

En esta línea y siguiendo las dimensiones de análisis esbozadas por Calvento (2016), durante la gestión de Vidal es posible evidenciar el desarrollo de herramientas de posicionamiento internacional, y dentro de ésta, de políticas orientadas al comercio exterior.

Uno de los aspectos a señalar aquí fue la creación de la Agencia GLOBA en febrero de 2018⁴. Como se mencionó, sus antecedentes se remontan a la emergencia de “BAExporta” hacia fines del 2002. En la misma línea, GLOBA tuvo el objetivo de “apoyar y asesorar a los inversores locales y del extranjero, fomentar el comercio exterior y aportar inteligencia comercial que permita detectar sectores con potencial competitivo” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018). Contó con cuatro ejes de acción: facilitación de inversiones, formación de exportadores, inteligencia comercial y promoción comercial (Kristal, 2018). Asimismo, tuvo participación de los equipos técnicos del Ministerio de Producción, Agroindustria y Economía, y trabajó de manera articulada con Nación, las comunas, agregados comerciales y embajadas (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2018).

Además, otra de las iniciativas a mencionar fue el desarrollo del “Programa Municipios Internacionales” (PMI), orientado a promover la inserción y cooperación internacional en los municipios de la provincia, a partir de la incorporación de herramientas de gestión y fortalecimiento de las capacidades locales para proyectarse en el plano internacional (Consejo Federal de Inversiones, 2017, p. 2; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2017). No obstante, el programa se remonta a la gestión de Scioli, durante la cual funcionaba bajo el nombre de “Programa de Internacionalización de Municipios” (PIM). De manera análoga al PMI, este se orientó a la capacitación y trabajo evolutivo con municipios para desarrollar estrategias de inserción internacional acordes a las necesidades y particularidades de cada uno (Mutti, 2018, p. 63). Si bien fue modificado su nombre, ello evidenciaría otra línea de continuidad con la administración precedente.

Otra de las herramientas de posicionamiento internacional que se intentó plasmar fue la implementación de una política de *marketing* territorial. Vinculada a la idea del “cambio” y a la necesidad de diferenciarse de las gestiones anteriores, en los comienzos de la gestión se modificó el color institucional de los mandatos de Scioli, el naranja, por el verde manzana (Gallardo, 2016) (ver Imagen N°1):

la Gobernadora ... decidió abandonar el color naranja sciolista por el verde manzana ... A los sólo 100 días de gestión de gobierno, decidió con su

⁴ Desde 2017 GLOBA venía trabajando como una mesa de coordinación interministerial, hasta que en 2018 la gobernadora decidió transformarla en agencia (Kristal, 2018). Sin embargo, llegada una nueva gestión justicialista (Axel Kicillof-Frente de Todos) en diciembre de 2019 la agencia sería disuelta.

propia paleta que la imagen institucional de la Provincia de Buenos Aires sea COLOR VERDE. De manual: simboliza –según sus creadores- la “esperanza”. “Es también una referencia a la llanura bonaerense”, como explicó a Clarín Federico Suárez, el secretario de Medios. El verde es un color muy positivo, asociado con el progreso, la salud, ecología y el campo... (Gallardo, 2016).

Imagen N°1. Marca Provincia de Buenos Aires (diciembre 2015-diciembre 2019)



Fuente: Gallardo (2016)

No obstante, en base a trabajos previos que analizan los procesos de construcción de una marca territorial (Calvento y Colombo, 2009; Herrero, 2017) es necesario señalar que en el caso de la provincia la construcción de la marca no fue abordada de manera conjunta con otros actores públicos, privados, organizaciones o la sociedad civil en general, como sí lo requieren este tipo de políticas. Por el contrario, se limitó a la colocación y difusión de un logo sin el establecimiento explícito ni puesta en marcha de otras políticas tendientes a dar contenido, fundamento y continuidad a la Marca (Calvento y Colombo, 2009, p. 282). Lo anterior deriva en que la misma se identifique, más que como una política de *marketing* territorial, como una Marca institucional de una gestión –en este caso, provincial–. De esta manera, si bien se optó por modificar los colores institucionales para diferenciarse de las gestiones precedentes, ni durante el gobierno de Vidal ni en los anteriores la provincia avanzó en la construcción de una marca territorial.

Por otro lado, en el periodo analizado también se vislumbró el despliegue de estrategias de relacionamiento institucional internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral.

Como se mencionó, con el fin de posicionar a la provincia como un actor relevante de la agenda de cooperación internacional, se buscó fortalecer los lazos económicos y comerciales con distintos actores estratégicos, siendo uno de ellos la República Popular China. De acuerdo con Perechodnik (2020) entre 2015-2019 se observó un crecimiento exponencial del vínculo: hasta 2019 se firmaron un total de 29 acuerdos con provincias y municipios bajo administración central china, y más de la mitad de éstos se suscribieron entre 2016 y 2019. Asimismo, se estableció un segundo hermanamiento con una provincia china (Sichuan), mientras que el primero databa del año 1992. Las principales *issue areas* abordadas fueron la agroindustria, educación, cultura, deporte, turismo, seguridad y comercio exterior (Perechodnik, 2020). Cabe señalar que, según datos del INDEC, en 2019 las exportaciones bonaerenses a China aumentaron un 117,3% respecto al año anterior y se consolidó como el principal destino de éstas por fuera del MERCOSUR (Perechodnik, 2020). Adicionalmente, durante el periodo estudiado, se sustanciaron convenios con gobiernos de Alemania, Haití, e Italia,

se participó de ferias comerciales⁵ y se realizaron visitas oficiales a países varios (entre ellos, China)⁶.

No obstante, si bien el vínculo con el gigante asiático tuvo gran centralidad durante la gestión Vidal, es dable señalar que en administraciones anteriores se firmaron algunos convenios con énfasis en los intercambios comerciales y otras áreas de cooperación. Además, para 2014 China constituía el segundo destino de las exportaciones provinciales a nivel mundial⁷, por lo que, de acuerdo con el ex gobernador Scioli, los vínculos ya se venían intensificando en el marco de la alianza estratégica comercial iniciada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner⁸. Asimismo, es necesario situar este proceso en el marco de la reemergencia de China como potencia global, por lo que fue el conjunto de estos factores el que permitió el crecimiento exponencial de la relación durante el gobierno de Vidal.

Por otro lado, también se vislumbró la participación de la provincia en instancias multilaterales, aunque con menor intensidad. En este punto es importante señalar que, a diferencia de otros actores subnacionales como las ciudades, las provincias argentinas no frecuentan la participación en espacios como redes provinciales. En este sentido, durante la gobernación de Vidal no se observa participación en redes de provincias, regiones, o comités de integración⁹. Sin embargo, un dato a destacar es la participación de la gobernadora en la Cumbre del G-20, realizada en Buenos Aires hacia noviembre de 2018. En la misma, Vidal compartió una conferencia con la Reina Máxima de Holanda sobre el rol de las finanzas en el empoderamiento económico de las mujeres. Asimismo, en dicha oportunidad participó como oyente de una conferencia que brindó la entonces directora del Fondo Monetario Internacional (FMI), Christine Lagarde (Lucesole, 2018).

Adicionalmente, trabajos como los de Carcedo (2020a; 2020b; 2022) y Rolandi y Carcedo (2019) abordan otras temáticas de la política internacional del periodo como lo es la vinculación de la provincia con organismos internacionales de crédito, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En ese sentido, cabe mencionar la existencia de una estructura institucional provincial para la gestión de los préstamos internacionales con anterioridad a la gestión de María Eugenia Vidal, aunque a partir de su llegada la gobernadora modificaría el nombre y status del área (Carcedo, 2022, p. 217). No obstante, no hubo mayores cambios en sus funciones, lo que representa una línea de continuidad con las gestiones del PJ.

Sin embargo, a los fines de este análisis y retomando a Rolandi y Carcedo (2019, p. 17) es menester destacar que a partir del 2015 se inicia una etapa de mayor endeudamiento de la provincia con dichos organismos. A modo de síntesis, en el período 2003-2015 se registraron 9 líneas de financiamiento del BID y el BIRF, específicamente 4 del BIRF por US\$ 630 millones y 5 del BID por US\$ 654,1 millones. Por otro lado, entre 2015-2019 también se detectaron 9 préstamos, aunque éstos correspondieron a

⁵ Se destaca la participación en importantes ferias de comercio exterior en China como la Feria del Oeste de China (2018) y la Feria de Agroindustria de Sichuan (2019) (Perechodnik, 2020).

⁶ También en gestiones anteriores como la de Scioli se participó de rondas de negocios y ferias y misiones comerciales que tenían como objetivo fomentar las exportaciones de empresas argentinas.

⁷ Uno Santa Fe (2015, 25 de marzo). Scioli se comprometió a intensificar la alianza estratégica con China. *Política*. <https://www.unosantafe.com.ar/politica/scioli-se-comprometio-intensificar-la-alianza-estrategica-china-n2059519.html>

⁸ Ámbito (2014, 11 de noviembre). Scioli a China: “Es momento de invertir en la Argentina”. *Política*. <https://www.ambito.com/politica/scioli-china-es-momento-invertir-la-argentina-n3866687>

⁹ Lo mismo aplica para las gestiones precedentes.

préstamos directos, lo cual marca una diferencia. Fueron 4 los préstamos del BIRF, además de 3 operaciones de asistencia técnica, lo que sumó US\$ 580 millones, mientras que 5 fueron del BID, contabilizando US\$ 505 millones. Esto permite evidenciar que el gobierno de Vidal tuvo un financiamiento y endeudamiento mayor tanto en cantidad como en monto (Carcedo, 2020b, p. 18)¹⁰.

En suma, a partir del análisis realizado podemos señalar que durante la gobernación de María Eugenia Vidal la provincia de Buenos Aires llevó adelante una estrategia de política internacional, entendida como la decisión política de impulsar tal inserción. Ello se vislumbró tanto en la existencia de una estructura institucional provincial como en el despliegue de una agenda con numerosas herramientas. No obstante, lejos de representar una novedad, éstas manifestaron claras líneas de continuidad con la política internacional de las gestiones precedentes. De esta manera, la gestión de Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, centrando fuertemente su accionar en las esferas económico-comerciales.

Conclusiones

En el presente artículo se analizó la política internacional de un actor subnacional de peso relevante para Argentina como lo es la provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019), procurando indagar sobre las temáticas abordadas, los lineamientos seguidos y las herramientas utilizadas para alcanzarlos.

Para ello, en primer lugar, se realizó un acercamiento a las conceptualizaciones y los debates en torno a la temática, como así también a algunas consideraciones del caso argentino, coincidiendo con autoras como Calvento (2016; 2019) en utilizar el término “política internacional subnacional” para referir a la participación internacional de estos actores y las dimensiones de análisis que de éste se desprenden.

En segundo lugar, se realizó una breve caracterización socioeconómica y política de la Provincia de Buenos Aires, a partir de lo cual se destaca su importancia para la federación argentina, su densidad poblacional, la diversidad del entramado productivo y heterogeneidad de su territorio, el amplio desarrollo cultural, turístico y en materia de infraestructura, como así también su peso en el comercio exterior.

En tercera instancia, se abordaron algunos rasgos sobre la evolución del entramado institucional ligado a la participación internacional provincial, lo que permitió dar cuenta de su temprana incursión en estos asuntos y cómo fue adquiriendo centralidad dentro de la agenda provincial, siendo el gobierno de María Eugenia Vidal un claro ejemplo de ello. Se destaca también que durante esta etapa la provincia exhibió una intensa participación.

Seguidamente, se analizaron las principales características de la estrategia internacional. De manera análoga a la política exterior nacional, a nivel provincial también fue objeto de crítica la política internacional de las gestiones anteriores. A nivel discursivo, el *slogan* de “cambio” se unió a la idea de la “reinserción de la provincia en el mundo”, sosteniendo que durante los últimos años ésta se había aislado internacionalmente. No obstante, lejos de representar una novedad y diferenciarse de las

¹⁰ Naturalmente, ello fue de la mano con la definición nacional de considerar a la política exterior en clave económica. El gobierno de Mauricio Macri entendía que para solucionar los problemas del país era necesaria una inserción internacional que satisfaga las demandas de los estados centrales y organismos de crédito, como así también la adopción de políticas económicas neoliberales, entre ellas la toma de deuda externa.

administraciones precedentes, la política internacional de la gestión de Vidal evidenció lineamientos tradicionales en la inserción de la provincia, la cual históricamente centró su accionar en temáticas económico-comerciales.

En ese sentido, entre sus lineamientos se destacan la “reinserción” en el mundo, la búsqueda de oportunidades comerciales en el exterior, el fomento de exportaciones de pymes y empresas y la promoción de una agenda de cooperación internacional, con centralidad en las relaciones con China en particular.

Para alcanzar estos objetivos se desplegó una agenda con numerosas herramientas que fueron analizadas a partir de dos dimensiones: estrategias de posicionamiento internacional y de relacionamiento institucional internacional. Por un lado, dentro de las primeras se evidenció la implementación de políticas orientadas al comercio exterior, entre las que se destacan la creación de la Agencia GLOBA, el Programa Municipios Internacionales, la participación en ferias (2018, 2019) y en misiones comerciales hacia China (2017). Todos estos ámbitos visualizaron líneas de continuidad con los gobiernos precedentes. En relación al *marketing* territorial, se destaca la existencia de una marca institucional de gestión, a partir del uso de un logo y determinada tipografía asociados a los colores “verde manzana”, con el objetivo de diferenciarse de la gestión anterior. Sin embargo, no se avanzó en la construcción de la herramienta como tal, lo que manifiesta otra continuidad con sus antecesores.

Por otro lado, también se implementaron políticas de relacionamiento institucional internacional, las cuales engloban relaciones bilaterales y multilaterales. Entre las primeras se encuentra el hermanamiento con la provincia china de Sichuan y se incluyen también otros acuerdos y convenios. La centralidad del vínculo con China es uno de los elementos a destacar del periodo 2015-2019, aunque ello fue producto tanto de factores internos y externos. En el plano de las relaciones multilaterales, si bien no se observó participación en redes de provincias o globales, se destaca la participación de la gobernadora en la Cumbre del G20 del año 2018.

A pesar de observarse numerosos elementos de continuidad con las gestiones precedentes, se concluye que un rasgo distintivo de la gestión Vidal –en línea con los objetivos de la política exterior nacional– fue el inicio de una etapa de mayor endeudamiento externo con organismos multilaterales de crédito: mientras que entre 2003-2015 se tomaron 9 préstamos por US\$ 1284,1 millones, entre 2015-2019 se detectaron también 9 líneas de financiamiento que totalizaron US\$ 1085 millones. Así, fue evidente el incremento tanto en cantidad como en monto, teniendo en cuenta que se tomó prácticamente la misma cantidad de deuda en una gestión de 4 años que en 3 gestiones de 12 años.

En síntesis, a partir del análisis realizado se deduce que durante la gobernación de María Eugenia Vidal la provincia de Buenos Aires implementó una estrategia de política internacional, en tanto estuvo la voluntad y decisión política de impulsar tal inserción. Sin embargo, si bien se postuló como una gestión de signo político diferente que venía a modificar lo realizado por las administraciones precedentes, no se evidenciaron variaciones en los tradicionales lineamientos de inserción de la provincia, históricamente centrados en las aristas económico-comerciales.

Esta centralidad otorgada a las esferas económicas-comerciales, como así también los vaivenes derivados de los cambios en las gestiones de gobierno representan, a nuestro modo de ver, algunos de las mayores limitantes a la hora de establecer una política pública planificada y sostenida en el tiempo. Por el contrario, dichas limitaciones deben ser tomadas a la hora de pensar futuras estrategias de inserción, como así también

los numerosos atributos o capacidades del territorio bonaerense susceptibles de ser proyectados al exterior, con el objetivo de planificar una política internacional diversificada e integral.

Referencias bibliográficas

Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Revista Desafíos*. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI) de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. ISSN 0124-4035. Enero - junio de 2016. Bogotá: 295-332.

Calvento, M. (2019). Política Internacional Subnacional y su medición: Debates y propuesta para su abordaje en el caso argentino. *Revista Perfiles Latinoamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede México. ISSN 2309-4982. ISSN-L 0188-7653. Vol. 27. Número 54. Julio - diciembre 2019. México: 1-31.

Calvento, M., y Colombo, S. (2009). La marca-ciudad como herramienta de promoción turística: ¿Instrumento de inserción nacional e internacional? *Estudios y perspectivas en turismo*, 18(3): 262-284.

Canelo, P. V.; Lascurain, M. C. y Salerno, A (2020). La "nueva derecha" en la provincia de Buenos Aires. Perfil sociológico del gabinete inicial de la gobernadora María Eugenia Vidal (2015). *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Jujuy, no 57: 95-115.

Carcedo, J. F. (2020a). La Cooperación Internacional entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Un análisis del rol del BIRF en la Provincia de Buenos Aires". Tesis de maestría. Rosario: UNR.

Carcedo, J. F. (2020b). El financiamiento externo de los gobiernos sub-nacionales. El caso de la Provincia de Buenos Aires con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (2003-2015). *Revista Iberoamericana de Gobierno Local (RIGM)- Número Especial Relaciones Internacionales y Actores Locales: Dinámicas, Estrategias y Políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires*.

Carcedo, J. F. (2022). Dinámicas de la Gestión Financiera Internacional y Condicionalidad entre Organizaciones Internacionales y Gobiernos Subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la Provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015. Tesis doctoral. Rosario: UNR.

Colás, M. y Buendía, M. (1994). *Investigación Educativa*. Andalucía: Ediciones Alfar.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de 143 desarrollo en la provincia de Buenos Aires. Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/30). Santiago.

Consejo Federal de Inversiones. (2017). Programa Municipios Internacionales de la Provincia de Buenos Aires (PMI)- Informe final. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2017/01/pmi-informe-final.pdf>

Duchacek, I. (1986). Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Boulder: Westview Press.

Gallardo, P. (2016, 1 de marzo). La Gobernadora Vidal cambia el color institucional de la Provincia de Buenos Aires: elige el verde manzana. Blog El Color Comunica. Recuperado de <http://www.elcolorcomunica.com/2016/03/gobernadora-vidal-cambia-el-color.html>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2017, 12 de octubre). Programa de Municipios Internacionales en Zárate. Secretaría General- Noticias. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/programa_de_municipios_internacionales_en_z%C3%A1rate

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2018, 9 de febrero). La Provincia presentó GLOBA, una agencia para promocionar inversiones y exportaciones. Secretaría General- Noticias. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/secretariageneral/noticias/la_provincia_present%C3%B3_globa_una_agencia_para_promocionar_inversiones_y

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (s/f). Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación. Áreas de trabajo. Recuperado de https://www.gba.gob.ar/relacionesinternacionales/%C3%A1reas_de_trabajo

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda. Resultados provisionales. Recuperado de https://www.censo.gob.ar/index.php/mapa_poblacion1/

Keohane, R. y Nye, J. (1989). Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Kristal, S. (2018, 7 de septiembre). Vidal profundiza artillería para potenciar exportaciones. *Ámbito*- Edición impresa. Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impresa/vidal-profundiza-artilleria-potenciar-exportaciones-n4033035>

Lucesole, M. J. (2018, 30 de noviembre). G20: Vidal, con Máxima en una conferencia sobre el liderazgo de las mujeres. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/vidal-lagarde-conferencia-liderazgo-mujeres-nid2197594/>

Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). Federalismo y relaciones internacionales: el rol de las unidades subnacionales. Oxford: Clarendon Press.

Molgaray, D. (2018). El análisis documental como técnica de investigación en el siglo XXI, en TONON, G. Nuevas propuestas para estudiar ciencias sociales, Buenos Aires: UP.

- Mutti, A. I. (2018). La política internacional de los actores subnacionales: el municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015)". Tesis de grado. Tandil: UNICEN.
- Patrón, L. (2017, 17 de agosto). Diego Cagliolo y la actividad en la provincia de Buenos Aires. *La Nación*. Recuperado de <https://www.pressreader.com/argentina/la-nacion/20170817/282381219658438>
- Perechodnik, F. (2020). La relación estratégica de China y la provincia de Buenos Aires. *Boletín Informativo OREI- N°19 año 2020*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Perotti, J. (2010). La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales. V Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata.
- Prati, J. (2018). Análisis de la campaña electoral de "Cambiemos" en las elecciones de Argentina en el año 2015: los casos de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. 2019. Tesis de Licenciatura. Rosario: UNR.
- Roark, M. (2010). Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Licenciatura. Tandil: UNICEN.
- Rolandi, M. L., y Carcedo, J. F. (2019). La participación de los gobiernos provinciales en las relaciones internacionales: un acercamiento a la provincia de Buenos Aires y su relación con organismos internacionales de crédito. Primer Encuentro de reflexión sobre las Relaciones Internacionales "Construyendo Comunidad: un balance de las RRII desde Argentina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Russell, R. (2010). El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En MAIRA, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires: 83-106.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Libros, Bs. As
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Revista Desafíos*, vol. 28, núm. 1, enero-junio, Universidad del Rosario, Bogotá: 15-34.
- Zubelzú, G. (2008). El Diseño Institucional y los Perfiles de Gestión Externa de las Provincias Argentinas. En Iglesias, E. (comp.) (2008), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.

Cómo citar:

CAMPANELLA, D. (2023). La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 37 (Jul-Dic), 53-67