



Colección VINCULAR CyT
| SOCIALES

Mapeo de oportunidades de cooperación y financiamiento internacional para entidades subnacionales

AUTORES:

JULIETA DE SAN FÉLIX; MARTÍN BRITOS;
SILVANA GONZÁLEZ; MAGALÍ OJEDA;
LUCÍA RODRÍGUEZ; M. CANDELARIA GONZÁLEZ DEL PINO.



Universidad Nacional de La Matanza

MAPEO DE OPORTUNIDADES DE COOPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL PARA ENTIDADES SUBNACIONALES

AUTORES:

JULIETA DE SAN FÉLIX; MARTÍN BRITOS; SILVANA GONZÁLEZ; MAGALÍ OJEDA;
LUCÍA RODRÍGUEZ; M. CANDELARIA GONZÁLEZ DEL PINO.



Universidad Nacional de La Matanza

De San Félix, Julieta

Mapeo de oportunidades de cooperación y financiamiento internacional para entidades subnacionales / Julieta De San Félix. - 1a ed. - San Justo : Universidad Nacional de La Matanza, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-631-6611-54-3

1. Cooperación Internacional. 2. Gestión Pública. 3. Financiamiento Internacional.

I. Título.

CDD 332.042

© Universidad Nacional de La Matanza, 2025

Florencio Varela 1903 (B1754JEC)

San Justo, Buenos Aires, Argentina

editorial@unlam.edu.ar

www.unlam.edu.ar

Diseño: Editorial UNLaM

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

Mapeo de Oportunidades de Cooperación y Financiamiento Internacional para entidades subnacionales¹

Resumen ejecutivo

El Mapeo de Oportunidades de Cooperación y Financiamiento Internacional para entidades subnacionales presenta un diagnóstico y una propuesta de solución a las dificultades que enfrentan entidades subnacionales en el acceso a recursos externos. Se basa en la constatación de un federalismo asimétrico, con funciones descentralizadas, pero sin los recursos adecuados, y en la creciente presión ciudadana por servicios más eficaces. A nivel global, identifica tres grandes tendencias: la Revolución 4.0 como motor de innovación tecnológica, la expansión de la paradiplomacia subnacional y la reconfiguración de la cooperación internacional, caracterizada por mayores flujos financieros y cuestionamientos al modelo tradicional.

Desde una perspectiva constructivista y decolonial, se construyó una base de datos que sistematizó 117 entidades y fondos disponibles con el objetivo de facilitar el acceso de los gobiernos subnacionales a oportunidades de subsidios, asistencia técnica, créditos y becas. La metodología combinó revisión bibliográfica, elaboración de plantillas de relevamiento, capacitación del equipo y el envío de cuestionarios a las instituciones identificadas. A partir de la información relevada se programó un mapeo interactivo de oportunidades de financiamiento y cooperación internacional abierto a la retroalimentación colectiva y a la consulta de gobiernos subnacionales y otras entidades interesadas que requieren un acceso ágil, abierto y ordenado a este tipo de información.

Las conclusiones subrayan que esta herramienta puede democratizar el acceso a la información y potenciar la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales. Se recomiendan profundizar la cobertura del universo de análisis, actualizar permanentemente los datos y fortalecer las capacidades locales en gobierno electrónico y gestión internacional.

Palabras clave

Paradiplomacia – Cooperación internacional – Gestión Pública – Financiamiento Internacional

¹ En relación con la confección de la base de datos, el equipo agradece la valiosa contribución de Nerea Álvarez (UAI), Tomás Tomatis (Universidad de La Plata), Lisandro Fryc (UNSaM) y María Paz Aguiló (UNLaM). En el desarrollo y programación del sistema interactivo, se reconoce el puntilloso trabajo de José Antonio Ferraro.

I. Introducción

El Mapeo de Oportunidades de Cooperación y Financiamiento Internacional partió de una reflexión sobre cómo herramientas de gestión innovadoras facilitan el acceso de gobiernos subnacionales a recursos externos.

En Argentina, preocupación se enmarca en la confluencia de tendencias domésticas y globales que fundamentan la necesidad de articular, desde lo local, herramientas innovadoras que permitan una gestión más receptiva a las demandas ciudadanas.

En el plano doméstico, se observa un federalismo asimétrico (Domínguez, 1999) producto de un proceso de descentralización de funciones del gobierno nacional hacia las provincias sin el correspondiente giro de recursos. Concomitantemente, las demandas ciudadanas a nivel local se intensificaron, lo que incentivó a los gobiernos locales a buscar recursos en el exterior.

En el plano internacional, se produjo una transformación que acarreó profundos impactos en el ordenamiento global. A los efectos del presente trabajo nos detendremos en tres tendencias.

Primero. El desarrollo exponencial de tecnologías innovadoras que imponen desafíos trascendentes en los planos público y privado, y que están provocando cambios sistémicos, dando lugar a lo que fue denominado “Revolución 4.0” o “Cuarta Revolución Industrial” (Schwab, 2016) y articulando nuevas formas de producir y generar valor a partir de la disponibilidad de datos.

Segundo. El crecimiento y la intensificación en la densidad de las acciones de vinculación internacional de gobiernos subnacionales, conceptualizado como paradiplomacia, lo que constituye un exponente de la emergencia de una multiplicidad de actores que buscan influir en el ámbito internacional.

Tercero. Una profunda reconfiguración del esquema tradicional de cooperación internacional, caracterizado a la vez por un incremento sostenido en el flujo de recursos involucrados (y, en especial, en relación con determinados temas como la emergencia climática), diversos cuestionamientos al modo en que la cooperación operó tradicionalmente y recientes decisiones unilaterales que afectaron los recursos asignados a la cooperación generando incertidumbre con su futuro.

En el marco de estas tendencias, las provincias y gobiernos locales argentinos despliegan estrategias heterogéneas de relacionamiento con actores externos. Sin embargo, sus acciones muchas veces se encuentran limitadas por un tipo de gestión pública local más analógica que digital, al tiempo que crece el desfase respecto a una ciudadanía inherentemente inmersa en entornos virtuales.

Por consiguiente, en el presente informe sostenemos que la posibilidad de que las entidades subnacionales accedan a herramientas tecnológicas capaces de procesar los anárquicos flujos de información disponible e incorporarlos en la implementación de políticas públicas inclusivas incidirá decisivamente en sus capacidades de gestión y permitirá acceder a oportunidades diferenciales de desarrollo.

En otras palabras, y en una coyuntura argentina caracterizada tanto por una redefinición de los ejes sustantivos de la política exterior como por una progresiva discrecionalidad en el giro de recursos federales a gobiernos locales, la forma en que estos últimos articulen su accionar en este contexto será determinante para lograr una mayor autonomía en el acceso a financiamiento, lo que puede implicar oportunidades diferenciales para los actores del territorio, reduciendo la incertidumbre en el acceso a fondos y logrando además una mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

El presente informe partirá de la introducción al marco teórico sobre el cual se planteó el trabajo, para avanzar en la descripción de las tendencias que fundamentan el foco en el desarrollo de una herramienta tecnológica para facilitar el acceso de los gobiernos subnacionales a las oportunidades de cooperación y financiamiento internacional. Luego, se presentará la metodología que sustentó el trabajo y los principales hallazgos de la información relevada y compendiada en la base de datos. El resultante mapeo reembolsable será abierto a la consulta de gobiernos subnacionales que demandan un acceso ágil, abierto y ordenado a este tipo de información. En el caso del presente proyecto, se trabajó con la Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Interjurisdiccionales de la Provincia de Buenos Aires como socio estratégico y beneficiario directo del proyecto.

II. Marco teórico

Si bien la vinculación de entidades locales con actores foráneos precedió a la propia conformación de los Estados-Nación westfalianos², el abordaje de estas acciones dentro de las relaciones internacionales fue tradicionalmente marginal. Las principales escuelas de la disciplina, realismo y liberalismo, relegaron históricamente el análisis del modo en que los gobiernos locales de distinto tenor se relacionan con el exterior priorizando la perspectiva positivista del estudio de países como estructuras compactas que interactúan mentadamente en el plano externo, sea guiadas por el autointerés o por la existencia de un marco institucional que favorece determinadas conductas. Los Estados-Nación eran tradicionalmente considerados

² Al respecto, cabe cuestionar como mito fundacional de las relaciones internacionales a la Paz de Westfalia. Se sugiere, para profundizar en este aspecto, revisar De Carvalho, Benjamin, Leira, Halvard, and Hobson, John. 2011.

como los prismas a través de los cuales se estudiaba un objeto fundamental: la guerra y la paz. Sin embargo, aún con estas lentes hermenéuticas, fue emergiendo el abordaje disciplinar de otros fenómenos como el de la cooperación internacional³ y el de la vinculación internacional de entidades locales, aunque en general siguiendo la preocupación *mainstream* de velar por la seguridad internacional.

El estudio sistemático de la vinculación internacional de gobiernos locales surge en el marco de una ampliación de los sujetos de las relaciones internacionales. Irrumpen en la agenda académica una serie de entidades, públicas y privadas, que no se corresponden con la categoría de “Estado-Nación” y que intervienen en la arena internacional con efectos concretos.

En sintonía con ello, desde la década del ‘60, emerge un debate académico que Roberto Russell (2006) periodizó en tres etapas.

La primera etapa se dio con el pluralismo que se extiende hasta la década del ‘70 y se inserta en el llamado tercer debate de las relaciones internacionales, en el marco del cual se comenzaba a criticar las ontologías estatocentristas y las hermenéuticas positivistas, tanto realistas como liberales de la disciplina.

La teoría de la interdependencia compleja se enmarca en estos aportes del pluralismo y rompe con esta tradición uniforme concibiendo un escenario internacional caracterizado por una red de dependencias producida por los efectos recíprocos de situaciones que ocurren en distancias multicontinentales a través de flujos e influencias de capitales y bienes, información e ideas, personas y fuerzas, así como sustancias ambiental y biológicamente relevantes (Keohane y Nye, 2000). Desde esta perspectiva teórica, la globalización es el resultado del crecimiento y la densificación de estas redes, fenómeno vinculado con la reducción del costo de las comunicaciones y la fragmentación de las cadenas de valor. Esta globalización se expresa en tres multiplicidades que configuran el mundo actual: diversidad de canales (de distinto tipo), pluralidad de actores (de diferente nivel) y variedad de temas (de diversa índole) generan un entramado de relaciones que configura el sistema internacional. Acompañando este viraje analítico, Robert Putnam (1988) introduce la idea de que las relaciones internacionales deben ser consideradas como juegos de dos niveles, proponiendo una mayor complejidad al análisis de la política exterior.

En el nivel nacional, grupos domésticos persiguen sus intereses presionando a los gobiernos a adoptar políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo

³ La comunidad científica comenzó a estudiar de manera creciente el fenómeno de la cooperación internacional en la década de 1940 (Malacalza, 2020), aunque estos primeros estudios estuvieron enfocados en el rol del Estado-Nación, único actor legitimado para representar los intereses de la nación desde una perspectiva homogénea en el exterior (Oddone, 2019).

coaliciones entre estos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones domésticas, al tiempo que minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos extranjeros. (Putnam, 1988: 434).

Aunque enriquecen el análisis de la toma de decisiones públicas y su proyección internacional, estas perspectivas no examinan con detalle el papel específico de las entidades subnacionales en materia internacional. Se insertan, sin embargo, en el marco de un proceso histórico en el que comenzaban a implementarse experiencias de descentralización política y administrativa hacia entidades locales, que en ocasiones incluían la gestión de la vinculación internacional.

La segunda etapa fue influida tanto por el globalismo como por el neomedievalismo de la disciplina, en las décadas del '80 y del '90. El debate entre ambas corrientes se sintetizaba en un acuerdo estructural sobre la influencia de estos “nuevos actores”. En lo que respecta a las unidades subnacionales, ambas corrientes coincidían en que éstas restaban poder al Estado-Nación, competían con él en un determinado espacio geográfico y, en ocasiones, defendían intereses diferentes, pudiendo fragmentar la política exterior.

La condición de posibilidad de esta etapa se produjo en

las últimas décadas del siglo XX, cuando la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición del rol del Estado nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países. Esto provocó la aparición de diversos espacios de interacciones transnacionales, supranacionales y subnacionales, y la multiplicación de nuevos actores en la esfera mundial –entre ellos, los gobiernos locales-, que podían proyectar sus intereses y ejecutar acciones en el exterior sin estar directamente conducidos por los Estados centrales (Calvento, 2020:46).

En este contexto, emerge el concepto de Paradiplomacia. Citando a Duchacek (1990), Rusell (2006) la conceptualiza como la “existencia de vínculos entre actores generalmente no centrales y gobiernos centrales o estatales/provinciales/municipales extranjeros con el propósito de influir en temas de comercio, inversiones y otras políticas y acciones” (Rusell, 2006: 23).

Por último, desde el 2001, el autor identifica que el Estado vuelve a ocupar un rol central, evidenciándose la necesidad de articular esfuerzos frente a enemigos comunes, producto de un proceso de securitización acentuado tras los atentados del 11-S y que comprendió fenómenos tan diversos como el terrorismo, la pobreza, la inmigración ilegal, la crisis climática, etc.

Acompañando este viraje, el estudio toma una perspectiva constructivista. Planteando una ruptura metodológica y acercándose a miradas más sociológicas, parte de la idea de “construcción social” de las relaciones internacionales, las que no tendrían una existencia objetiva propia, sino que serían producto de las ideas, creencias y normas que son constituidas en el proceso mismo de la interacción y que moldean y predisponen, así, la legitimidad de los

diferentes actores que participan. En otras palabras, no se concibe una realidad objetiva, sino que son los actores quienes, asignando significancia a sus acciones, construyen el entorno social en el que inscriben su accionar. Se asumirá entonces una perspectiva constructivista según la cual el escenario internacional es producto de acciones performativas de los propios actores, los que al configurar el mismo también modifican su propia entidad ontológica.

El presente análisis sobre las oportunidades de cooperación y de financiamiento internacional para entidades subnacionales se inscribe en esta evolución teórica, poniendo el foco en las entidades subnacionales como actores significativos de las relaciones internacionales. Esta evolución se enriquece con las perspectivas teóricas que sistematiza Nahuel Oddone (2019) en el análisis del fenómeno de la paradiplomacia, a saber (I) la del actor internacional, que resalta el hecho de que las unidades nacionales ya no son las únicas legitimadas para arrogarse la representación de sus unidades subregionales en el escenario internacional; (II) la de política exterior, analizando los conflictos de intereses que pueden surgir dentro de la burocracia estatal, entre los distintos niveles de gobierno y otras organizaciones; (III) la del desarrollo territorial, donde destacan los estudios de Economía Política Internacional (EPI), la nueva geografía económica, la economía del desarrollo y los estudios urbanos orientados a las políticas de gestión del territorio para el desarrollo; (IV) la de la integración regional, enfocada en los procesos de integración impulsado por los actores subestatales; (V) la de la gobernanza, que entiende que los distintos actores, independientemente de sus características y capacidades, son insuficientes por sí mismos para dar respuestas a problemas que son considerados globales.

III. Un orden internacional en transformación: innovación, paradiplomacia y cooperación

I. Innovaciones tecnológicas, disrupción y exponencialidad

Transitamos un (con)texto⁴ signado por un proceso de transformación tecnológica a escala planetaria que provoca profundos cambios en los modos de producción, en los modelos de gestión pública y en la vida cotidiana de las personas. Son cambios performativos, externalidades internalizadas y reproducidas en nuevas materialidades que se suceden a ritmos acelerados. Se trata de un cambio de paradigma, en lo que fue definido como Revolución 4.0 o Cuarta Revolución Industrial, abarcando así a “la gran variedad de tecnologías convergentes, que borran los límites entre lo físico, lo digital y lo biológico, generando una fusión entre estos tres planos y ocasionando un verdadero cambio de paradigma.” (Schwab, 2016:21).

⁴ La paráfrasis no es menor, toda vez que los cambios que se producen en el contexto inciden performativamente en los propios actores.

La particularidad de este cambio de paradigma es que los datos, su procesamiento y su configuración algorítmica, hoy agregan buena parte del valor en las cadenas productivas.

El desarrollo tecnológico resultó en la implosión de tecnologías que, usadas de modo convergente y con su lógica de viralidad, pueden revolucionar los sistemas de gobernanza nacional e internacional. La inteligencia artificial, la robotización, la realidad aumentada y el blockchain, sólo por mencionar algunos, están potenciando cambios en el ejercicio mismo de la política en todos los niveles, afectando el devenir de las democracias y la gestión estatal, además del impacto que conlleva en la vida cotidiana de las personas⁵. Estas tecnologías disruptivas conllevan desafíos relacionados con su propio desarrollo, su aprovechamiento, su regulación, y también su capacidad de profundizar sesgos o, por el contrario, eliminarlos. Más allá del uso de los datos por parte de actores privados, las empresas tecnológicas adquieren un poder de influencia fundamental en el proceso de toma de decisiones público, sea por la permeabilidad de las instituciones democráticas a su influencia (por utilidad) o por participar directamente en la gestión gubernamental⁶.

Oscar Oszlak (2020) caracterizó esta realidad como una “era exponencial” en la cual tecnologías disruptivas (innovaciones que conducen al desarrollo de productos o servicios que representan una ruptura definitiva con la tecnología previamente dominante), adquieren tal dinámica que provocan cambios de magnitud tal que generan nuevos paradigmas, nuevas formas de ver el mundo, de resolver conflictos y de actuar.

En este sentido, el autor menciona que “parecen haber asumido la responsabilidad de anticiparlos y de evaluar su futuro impacto sobre su gestión.” (Oszlak, 2020:33).

Frente a ello, es necesario diseñar modelos de gestión pública que respondan al nuevo escenario. Primero, atendiendo al hecho de que el cambio tecnológico producirá transformaciones en la estructura de poder de los países en el sistema internacional y en el propio modo de producción capitalista. Segundo, debido a la posibilidad de que estos procesos incrementen la brecha de desarrollo entre los países. Tercero,

si el estado no está capacitado para comprender los riesgos que trae aparejado el desarrollo e implantación de ciertas innovaciones tecnológicas, así como de regular sus deletéreas consecuencias, la sociedad puede verse expuesta a la voracidad de empresas y emprendedores para los cuales las consideraciones éticas o morales no cuentan, primando solo los criterios puramente mercantiles que inspiran la producción de los bienes o servicios que vuelcan al mercado (Oszlak, 2020:34).

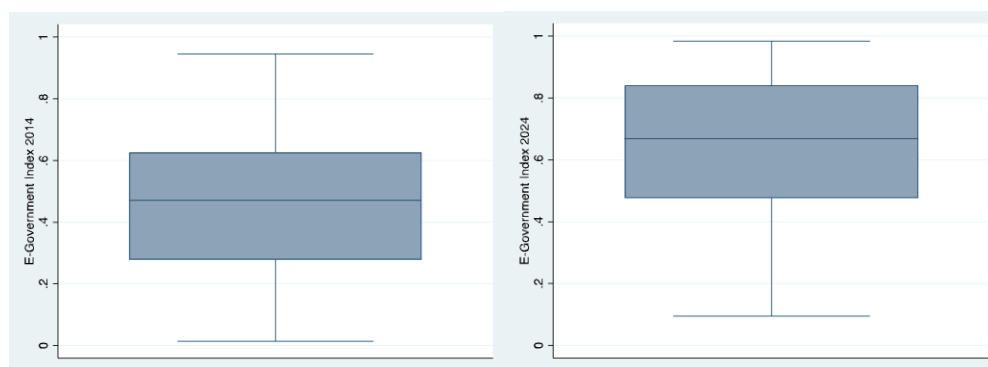
⁵ Se recomienda consultar Zuboff (2019).

⁶ Esto fue puesto sobre el tapete público con la designación de Elon Musk como Empleado Especial del Gobierno de Estados Unidos a cargo del Departamento de Eficiencia Gubernamental por el Presidente Donald Trump.

Si bien es innegable el impacto que tuvieron a nivel global las nuevas tecnologías, caben los interrogantes sobre ¿Cómo se articulan las relaciones sociales a partir de la innovación tecnológica en la gestión pública? ¿De qué manera evitar que las mismas profundicen brechas y sesgos preexistentes? ¿Cuál debería ser el rol del Estado en este contexto? Por último, ¿en qué medida la información está al alcance de la ciudadanía?

El Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas⁷ destaca un avance en la última década en relación con el modo en que los distintos países utilizan tecnologías de la información para promover la inclusión ciudadana, partiendo de un desempeño promedio de 0,47 en 2014, el que ascendió a 0,63 en 2024 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Dispersión del Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2014 y 2024



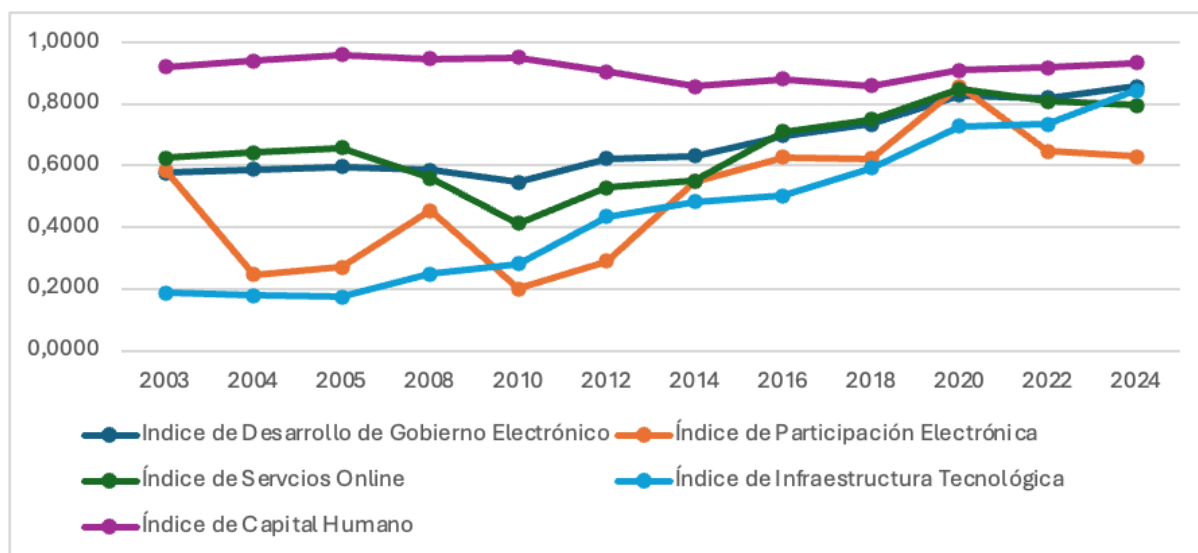
Fuente: Naciones Unidas, 2025

Argentina se ubica 42° con un puntaje de 0,85, impulsado por capital humano (0,93) e infraestructura de telecomunicaciones (0,84), pero rezagado en servicios digitales (0,79). El registro de 0,63 en participación electrónica muestra asignaturas por saldar (Gráfico 2).

Gráfico 2. Desempeño argentino en el índice de E-government

⁷ Elaborado a partir de la ponderación de tres dimensiones: provisión de servicios online, conectividad de telecomunicaciones y capacidades digitales de sus habitantes. Los datos disponibles, que se despliegan en valores entre 0 (mínimo desarrollo) y 1 (máximo desarrollo), permiten evaluar el desempeño de las administraciones públicas nacionales a nivel tecnológico, enfatizando en su aplicación y en las estrategias de gobierno electrónico para la prestación de servicios esenciales. Considerando la variación interanual, se pretende dar cuenta de un seguimiento a nivel comparativo que refleje la capacidad de un país para participar en la sociedad de la información.

Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/>

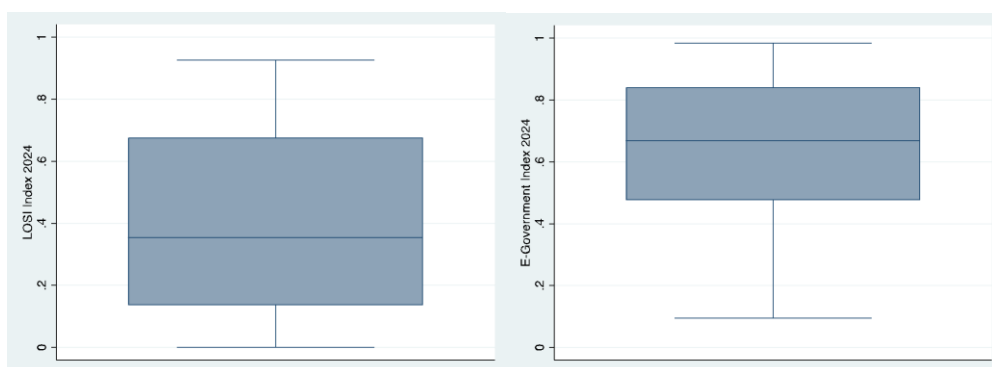


Fuente: Naciones Unidas, 2025

La misma dependencia elabora desde 2018 el Índice de Servicio Local Online, a partir de la evaluación de los portales de gobierno digital de la ciudad más habitada en cada uno de los 193 países relevados en el Índice de Gobierno Electrónico. Se pondera su marco institucional, la provisión de contenidos y de servicios digitales, la participación y el compromiso de la ciudadanía, la tecnología y la alfabetización digital en gobierno electrónico.

Según el informe publicado en 2024, los indicadores locales muestran un rezago respecto a los nacionales en el promedio mundial. Mientras el Índice de Gobierno Electrónico (E-Government Index) a nivel internacional fue de 0,63, el Índice de Servicio Local (LOSI, por sus siglas en inglés) fue de 0,40 en dicho año y con una mayor dispersión, tal como se observa en el Gráfico 3.

Gráfico 3. Comparación de la dispersión entre el Índice de Servicio Local (LOSI) y el de Gobierno Electrónico en 2024



Fuente: Naciones Unidas, 2025

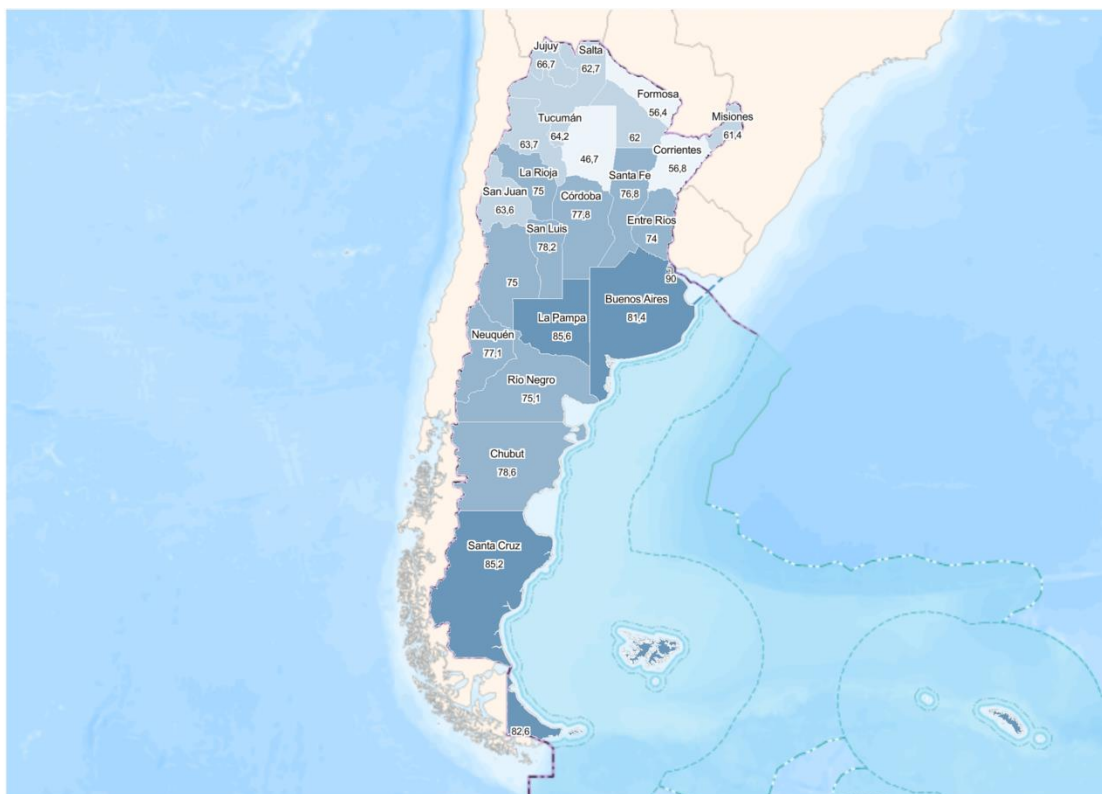
En palabras del propio informe,

Un análisis comparativo del *EGDI* (por sus siglas en inglés) y el *LOSI* (por sus siglas en inglés) indica que los portales nacionales continúan superando a los portales de las ciudades. Existen disparidades significativas entre ambos en términos de desarrollo y desempeño, lo que indica la necesidad de efectos focalizados para mejorar el gobierno electrónico a nivel local y apoyar la transformación digital en el ámbito municipal (Naciones Unidas, 2024:xxii).

En lo que respecta a la República Argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires supera a los indicadores nacionales con un registro de 0,8021 posicionándose en el puesto 27 junto a ciudades como Auckland, Almaty, Estocolmo y Zagreb. No obstante, aún subsiste conocer cuál sería el desempeño de las provincias utilizando dicha metodología. Se estiman, sin embargo, importantes rezagos estructurales vinculados con la situación de infraestructura de conectividad en las distintas regiones, el acceso doméstico a internet y la provisión de servicios.

A modo de indicador, la conectividad entre provincias también es dispar. De acuerdo con el Censo Nacional 2022 (Gráfico 4), el 53,3% de los hogares en Santiago del Estero no contaba con acceso a internet mientras que sólo el 10% de los hogares en CABA carecían de dicho acceso doméstico en dicho relevamiento.

Gráfico 4. Hogares con Internet (Censo Nacional 2022)



Fuente: INDEC, 2022

Más allá del acceso de la ciudadanía a la conectividad, no existen datos que permitan comparar federalmente qué sucede con el gobierno digital al nivel de las distintas provincias. Se destacan, sin embargo, algunas iniciativas proactivas al respecto como el Plan Estratégico 2024/2027 de la Provincia de Buenos Aires⁸.

En este escenario, se impone una reflexión sobre cómo – más allá de saldar las asignaturas pendientes en materia de infraestructura de conectividad – la gestión pública local puede desarrollar modelos de Estado abierto, entendido no sólo como un principio administrativo sino como una forma de reorganización institucional que promueve la transparencia, la colaboración interinstitucional y la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas (Ramírez-Alujas, 2012). Esta noción, que amplía el enfoque del gobierno abierto hacia todo el aparato estatal y los distintos niveles de gobierno, constituye una vía para mejorar tanto los mecanismos de gobernanza procedimental como los contenidos sustantivos de la acción estatal. En este sentido, el despliegue de herramientas tecnológicas no debe limitarse a la digitalización de trámites, sino orientarse a fortalecer el estado de derecho, garantizar elecciones libres, facilitar vínculos recíprocos entre instituciones, mejorar la capacidad de respuesta del Estado

⁸ El Plan Estratégico 2024–2027 impulsado por la Subsecretaría de Gobierno Digital de la Provincia de Buenos Aires tiene como finalidad modernizar la administración pública a través del fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, la digitalización de servicios y la promoción de la eficiencia estatal. El enfoque central es mejorar la experiencia del ciudadano, garantizar la soberanía tecnológica y fomentar la interoperabilidad entre organismos.

(responsiveness), y asegurar libertades, derechos y progresividad en términos de igualdad (Lindgren & Jansson, 2013; Bidegain, 2022). También, por supuesto, en democratizar el acceso a la información en relación con las oportunidades de cooperación y financiamiento internacional.

En las últimas décadas, la gestión pública transitó un proceso de transformación que dio lugar a un modelo híbrido y adaptativo, resultado de la integración de distintas corrientes teóricas y prácticas administrativas. Desde la Nueva Gestión Pública de los años 90, orientada al mercado y centrada en la eficiencia y la descentralización, se evolucionó hacia una lógica de mayor apertura y diálogo entre el Estado y la sociedad.

Este giro se profundizó con el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, que permitieron repensar los procesos administrativos bajo el paradigma del gobierno abierto. Esta concepción no se limita a una estrategia de modernización, sino que implica un cambio hacia una ciudadanía más involucrada en la gestión.

Al respecto, Ramió (2022) plantea que el futuro de la gestión pública requiere integrar las experiencias previas con las potencialidades de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y la robótica, avanzando hacia una burocracia inteligente. Este modelo combina estabilidad institucional con flexibilidad operativa, promoviendo reformas organizacionales que permitan construir un Estado capaz de dar respuesta a demandas complejas y dinámicas.

Estas transformaciones se enmarcan en un paradigma de gobernanza pública que reconoce la creciente complejidad social y la necesidad de articular múltiples actores en la construcción de soluciones colectivas (Peters & Pierre, 2005).

II. Paradiplomacia, crecimiento e intensificación

La exponencialidad y la disrupción característica de la nueva era también permearon a las acciones de vinculación internacional de los gobiernos subnacionales. En poco tiempo, se incrementaron y se intensificaron las acciones de paradiplomacia. Se trató de un doble movimiento: cada vez hay más vínculos de gobiernos subnacionales con actores de distinto nivel de otros países y organismos, a la vez que las acciones son más profundas, llegando a incidir en el acceso a recursos independientemente de los gobiernos centrales.

Sin detrimento del tipo de arreglo institucional unitario o federal de cada país, las entidades locales adquirieron un mayor protagonismo en la arena internacional, sea con acciones descoordinadas, confrontativas o de cooperación con los gobiernos centrales (Rusell, 2006).

Este movimiento es explicado porque “los gobiernos subnacionales, ciudades, municipios y estados, pagan costos decrecientes por su participación en los asuntos internacionales, aparte

de que reciben incentivos por hacerlo, dada la necesidad de promover el desarrollo local” (Schiavon, 2024:2).

A partir de esta realidad cabe preguntarse “¿Qué objetivos quieren alcanzar con la paradiplomacia? (Schiavon, 2024:3)”.

La revisión bibliográfica muestra diversas acciones emprendidas por los gobiernos subnacionales (firma de convenios internacionales, participación en misiones al exterior o foros globales, cooperación con socios del exterior, institucionalización de áreas específicas de relaciones internacionales) que configuran la paradiplomacia y que se realizan bajo la aspiración de conseguir determinados recursos internacionales como fondos, bienes y conocimientos técnicos proporcionados por entidades de alcance internacional – como agencias multilaterales, ONGs y programas bilaterales – que amplían sus posibilidades de implementación y fortalecen su infraestructura y gobernanza, contribuyendo a la capacidad de respuesta frente a desafíos de desarrollo específicos (Keating y Aldecoa Luzárraga, 2001). Otras motivaciones para el ejercicio de la paradiplomacia son la proyección internacional de líderes locales, el posicionamiento internacional de determinados temas de la agenda local, o viceversa, y la construcción de una marca local como promoción global (Calvento y Colombo, 2009).

Además del crecimiento de la paradiplomacia, emergió un campo académico consolidado, con revistas especializadas, redes de expertos y eventos científicos especializados, existe un acuerdo sobre la denominación de la subdisciplina, intelectuales que consolidaron su trayectoria académica aportando al estudio de cómo los actores locales se relacionan de modo internacional, entre otros factores.

En la República Argentina encontramos un factor catalizador adicional de tipo institucional para el desarrollo de la paradiplomacia, la reforma de la Constitución Nacional en 1994 que, al incorporar el artículo 124, establece que las provincias pueden “celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.” (CN, Art. 124).

El artículo en cuestión impone restricciones esenciales y formales en la posibilidad de formalizar vínculos con el exterior. Primero, no deben ser incompatibles con la política exterior de la Nación. En segundo lugar, no deben afectar las facultades delegadas al gobierno federal. Ambos hacen referencia a que le corresponde al presidente de la Nación determinar la política internacional (Carbajales y Gasol, 2008). Tercero, la vinculación internacional de las provincias no puede afectar el crédito público de la Nación, lo que implica que, aunque pueden celebrar convenios de tipo económico, éstos no pueden comprometer a la nación a hacerse responsable

de los mismos en caso de cese de pago. Por último, todo convenio celebrado debe contar con el conocimiento del Congreso Nacional⁹.

En la misma cláusula se especificó, además, que el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios, corresponde a las provincias, lo que habría habilitado acciones de preservación o de explotación de estos, permitiendo incluso a algunas provincias “especializar” su acción internacional en relación con estos recursos naturales y su política frente a los mismos. Por su parte, el artículo 125 de la Constitución establece que las provincias pueden promover su industria, inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, etc.

Esta facultad, se articula en Argentina con un federalismo asimétrico, por el cual desde el proceso de reforma del estado implementado en la década del '90 y en vías de actual profundización por el gobierno de Milei, se produjo un proceso de descentralización de funciones en entidades locales sin el correspondiente giro de recursos y sin saldar la asignatura pendiente de una distribución equitativa a partir de la aprobación de una nueva ley de coparticipación. Esto provocó un mayor activismo de gobiernos provinciales en gestión externa, pero también resultados dispares en su intensidad (Zubelzú, 2008), y en la institucionalización con la que se llevó a cabo.

Como indicador del crecimiento de la paradiplomacia en el país, se creó por Decreto 741/2020 el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto¹⁰. Al respecto de su origen, una funcionaria política de alto rango de la Cancillería Argentina refirió, cuando se puso en marcha el Consejo Federal, que se trataba de brindar asistencia a las provincias en su inserción internacional al tiempo que “estén en consonancia con los lineamientos de la política exterior definidos para el desarrollo y prosperidad de toda la nación” (Cardelli, 2022: 17).

En Argentina también, el desarrollo de la paradiplomacia es heterogéneo entre las distintas jurisdicciones. En muchos casos, las capacidades locales en gestión internacional están

⁹ Dos doctrinas interpretan el punto. Por un lado, la doctrina del conocimiento considera que las provincias le deben comunicar al Congreso sobre la celebración de un convenio nuevo. Por su parte, el Congreso se limita a notificarse y a dar su consentimiento implícito tras un año de haber sido informado. Por el otro lado, la doctrina del consentimiento argumenta que “[e]l ‘conocimiento’ implica un control; el registro de un tratado parcial es su aprobación. (...) [L]a característica constitutiva del conocimiento del congreso se acentúa porque puede estar en juego la responsabilidad internacional del Estado” (Carbajales y Gasol, 2008; 56). En la práctica, el Congreso ha adoptado la doctrina del conocimiento ya que “recibe y archiva sin mayor análisis estos convenios” (Mancini, 2024: 7).

¹⁰ El mismo está conformado por el Canciller (quien lo preside), un representante por cada provincia adherida y de la Ciudad de Buenos Aires, del Consejo Federal de Inversiones (CFI), del Consejo Público Privado para la Promoción de Exportaciones (CPPPE), de la Red Federal de Agencias y Organismos de Inversión y Comercio Internacional y de la Agencia de Cooperación Internacional y Cascos Blancos.

condicionadas por disparidades en la especialización de sus cuadros técnicos, en el diseño institucional de las áreas específicas para la acción internacional, en diferentes dotaciones presupuestarias, en dificultades para identificar indicadores de resultados y/o falta de planes estratégicos.

Por su parte, el acceso a la información existente en materia de oportunidades de financiamiento y de cooperación internacional suele ser fragmentada, dispersa, sesgada y - en ocasiones - tercerizada de la mano de actores que se arrogan la representación de determinadas relaciones. Por último, y retomando el marco conceptual del desarrollo territorial introducido por Nahuel Oddone, es menester entender a la paradipomacia desde la perspectiva de la gobernanza, como cruzada por dos dimensiones: una dimensión vertical relacionada con el vínculo con el gobierno nacional y la dotación de capacidades para la actividad paradiplomática y una dimensión horizontal que exprese una mayor articulación entre los actores del territorio (universidades, cámaras empresarias, asociaciones deportivas, etc.) acompañando la política de vinculación local.

III. Cooperación internacional, un sistema en redefinición

La cooperación internacional transita actualmente por una metamorfosis. Desde sus comienzos, motivada por la necesidad de reconstruir economías devastadas y de evitar futuros conflictos tras el fin de la segunda guerra mundial, fue utilizada también como un mecanismo de los países centrales para mantener áreas de influencia propias. La cooperación internacional fue una herramienta de la guerra fría. Su narrativa (asistencia al desarrollo), su lógica (de norte a sur) y sus instituciones se enmarcaron en la construcción de sentido de un mundo bipolar.

En este contexto, la cooperación internacional creció sostenidamente, con algunos hitos que marcaron su desarrollo. El curso occidental de la cooperación internacional es heredero del Plan Marshall, programa de ayuda directa de Estados Unidos para la reconstrucción de Europa en la posguerra que fue administrado por la Organización para la Cooperación Económica Europea, la que en 1961 deriva en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el seno de esta Organización se crea el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) con el objetivo de armonizar y organizar los recursos dedicados a los países en desarrollo. En 1969, la DAC¹¹ acuerda la definición de “asistencia oficial al desarrollo”, comprendiendo a los flujos financieros orientados a países en vías de desarrollo e instituciones multilaterales que son

¹¹ 17 países formaban parte entonces del Organismo: República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Suecia.

provistas por agencias oficiales, con el objetivo principal del desarrollo económico y el bienestar de los países en vías de desarrollo y que son de carácter concesional.

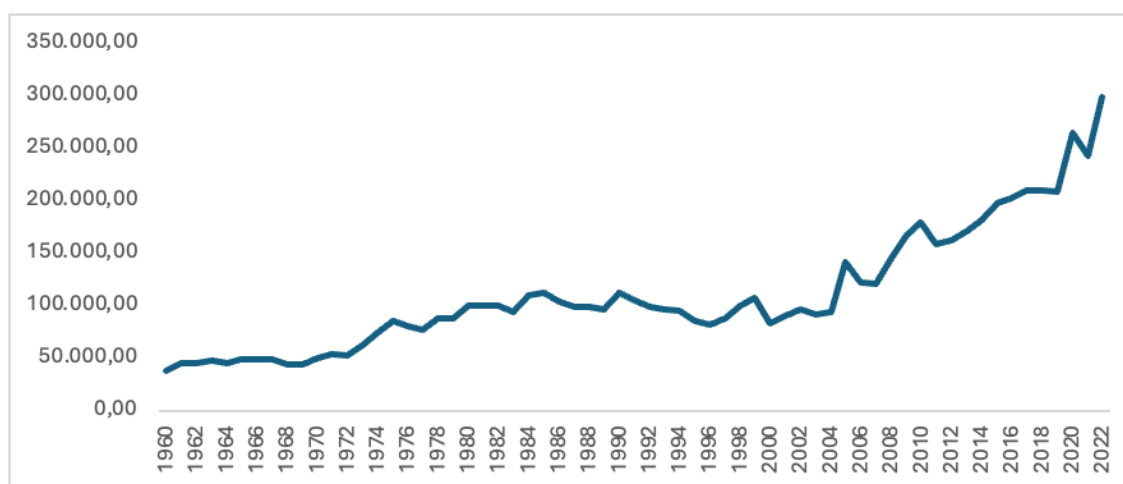
La asistencia al desarrollo fue criticada en función de (1) su perspectiva asistencialista y verticalista reproduciendo las históricas asimetrías norte-sur a través de la dicotomía donor-receptor (Escobar, 1995); (2) las motivaciones políticas y estratégicas de la ayuda, habiendo sido utilizada para promover los intereses geopolíticos y comerciales de las potencias (Lancaster, 2007); (3) su impacto limitado en lo que respecta al fin de la pobreza y al desarrollo (Easterly, 2006); (4) las condicionalidades que entrañan estos flujos concesionales, los que en ocasiones implican hasta pérdida de soberanía (Stiglitz, 2002); (5) su definición restringida y excluyente que excluyó tanto a actores emergentes como China o los países árabes y a mecanismos innovadores de financiamiento como la cooperación sur-sur (Mawdsley, 2012); y la intermediación en mano de organizaciones no gubernamentales, lo que además de reducir la apropiación local provoca una desviación de los recursos y una privatización de la cooperación en manos de los donantes (Glennie, 2011).

Esta conceptualización, que aún se utiliza en la OCDE, fue transformándose en “cooperación al desarrollo” y “cooperación internacional al desarrollo” desde la década de 1990. La cooperación internacional experimentó una transformación profunda impulsada por hitos multilaterales clave que redefinieron sus objetivos, actores y mecanismos. La Convención Marco sobre el Cambio Climático de 1992 introdujo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, institucionalizando una lógica distributiva que exigía financiamiento y transferencia tecnológica desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, especialmente en materia ambiental. Más tarde, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) marcaron un giro hacia la cooperación orientada a resultados medibles, vinculando la cooperación con metas concretas en pobreza, salud, educación y equidad de género, dando lugar a una nueva cultura de la eficacia de la ayuda. En 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consolidaron esta evolución al proponer una agenda universal, interdependiente y multiactor, e incorporando a gobiernos subnacionales, sector privado y sociedad civil como actores clave. Ese mismo año, el Acuerdo de París fortaleció el rol de la cooperación climática en la agenda global, promoviendo contribuciones nacionales con respaldo internacional y consolidando mecanismos financieros como el Fondo Verde para el Clima. En conjunto, estos acuerdos reflejan una transición desde una concepción asistencialista y unilateral de la ayuda hacia una cooperación internacional estructurada, basada en la corresponsabilidad, la horizontalidad y la articulación de múltiples actores en un mundo crecientemente interdependiente.

Al tiempo que se incrementaron sustantivamente los flujos comprometidos en cooperación, la narrativa oficial viró la connotación y denotación del concepto transformándose en cooperación “al desarrollo”, se sumaron nuevos y potentes actores, los recursos se tematizaron en nuevas agendas (como la climática) y, también, crecieron los intermediarios. Hoy, se reconoce que el concepto de “cooperación internacional” trasciende la asistencia financiera e incluye intercambios técnicos, cooperación Sur–Sur, cooperación triangular, descentralizada e iniciativas lideradas por gobiernos subnacionales o actores no estatales. Contribuyeron a esta evolución las Conferencias de Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005)¹² y la Alianza de Busan para la Eficacia del Desarrollo (2011)¹³, entre otras.

Pese a esta evolución, existen pocos registros universales que permitan cuantificar su magnitud. La OCDE presenta un registro que da cuenta del incremento sostenido de la misma, desde la década del ‘60 hasta la actualidad (Gráfico 5).

Gráfico 5. Evolución del financiamiento oficial al desarrollo en la CAD (OCDE).



En millones de USD. Precios constantes.

Fuente: OCDE (2024)

¹² Esta Declaración fue paradigmática en tanto postuló ciertos principios fundamentales en post de la eficacia de la ayuda: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua rendición de cuentas entre donantes y receptores.

¹³ Promovió un cambio de paradigma, de la “eficacia de la ayuda” a la “eficacia del desarrollo” y concibió la posibilidad de intervención de otros actores (sociedad civil, sector privado, fundaciones, donantes no tradicionales) y se legitiman nuevos canales como la cooperación sur-sur y descentralizada. También, se revisan los principios de París.

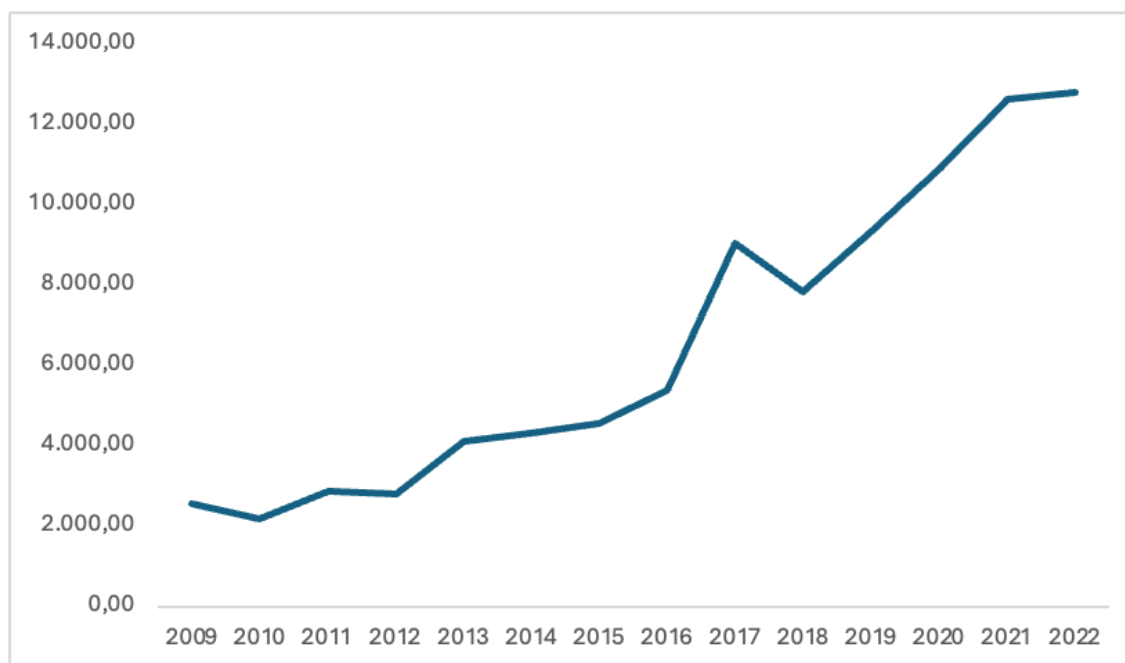
En 2022, la suma del financiamiento al desarrollo de los 31 países miembros de la CAD¹⁴ incluyendo flujos bilaterales, recursos concesionales y no concesionales de fuentes multilaterales y otros flujos oficiales como créditos para refinanciar deuda, totalizó casi 300 mil millones de USD (lo que equivale al PBI de un país como Chile). Se estima que un 10% de ese monto se destina a la cooperación descentralizada y su crecimiento fue aún más vertiginoso que el de la AOD.

Las estadísticas de la OCDE no reflejan, sin embargo, la contribución de nuevos actores como la República Popular China, país que a través de una mixtura de herramientas provistas por bancos nacionales y regionales de financiamiento al desarrollo, agencias de cooperación y canalización de flujos a través de fondos y agencias multilaterales, desarrolló un peso relativo importante. AidData estima que los compromisos chinos en materia de financiamiento al desarrollo para el año 2021 representaron 43.800 millones de USD, casi un 15% del total de los provisto por los países de la OCDE.

Otros actores que se consolidaron en los últimos años por su peso relativo son las fundaciones y otras instituciones privadas, algunas de ellas vinculadas con empresas tecnológicas transnacionalizadas. En 2021, estos fondos representaron cerca de 12.600 millones de USD (gráfico 6). En total, sumando contribuciones de los países de la OCDE, China e instituciones privadas, los flujos movilizados anualmente se asemejan al PBI de Sudáfrica.

Gráfico 6. Evolución de la contribución de las organizaciones privadas a la cooperación internacional

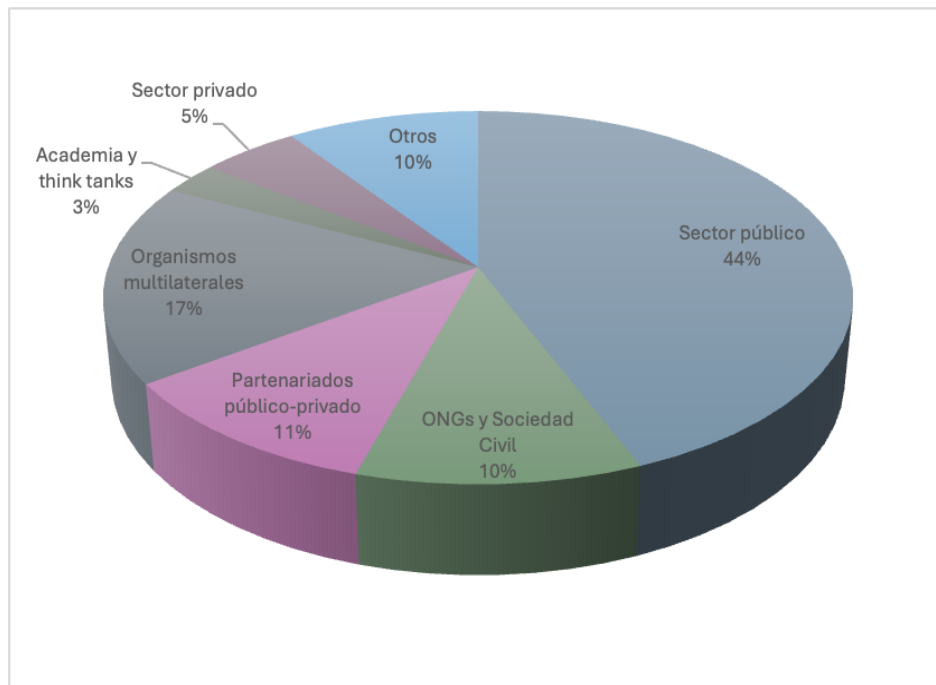
¹⁴ Estos países y entidades son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comisión Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza.



En millones de USD. Precios constantes. Fuente: OCDE (2024)

Acompañando este proceso, el gráfico 7 permite observar que menos de la mitad de los fondos de la llamada “asistencia oficial al desarrollo” en el seno de la OCDE son ejecutados en forma directa por sus beneficiarios, es decir, el sector público. El 56% de los recursos son implementados a través de ONGs y entidades de la sociedad civil, organismos multilaterales como bancos de desarrollo y sistema de Naciones Unidas, partenariados público-privado, academia, think tanks, entre otros. Estos actores se posicionaron en este esquema en un rol de intermediación para la gestión de los recursos, cabiendo reflexionar sobre el costo asociado a los mismos.

Gráfico 7. Implementación de la AOD por tipo de agencia.



Fuente: OCDE (2024)

Estas tendencias se encuentran actualmente en redefinición producto de la Orden Ejecutiva suscrita por el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump por la cual partiendo de que “la industria y burocracia de la ayuda externa de Estados Unidos no se encuentran alineados con los intereses americanos y en muchos casos son antitéticos a los valores americanos” (Executive Office of the President, 2025), se establece una pausa a nuevos compromisos y desembolsos en la ayuda al desarrollo provista por dicho país en la búsqueda de alinear el financiamiento internacional a las prioridades de este gobierno.

Esta decisión resultó en la eliminación del 83% de los programas de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (USAID) y el traslado de los programas restantes al Departamento de Estado, provocando un impacto sistémico a nivel global. Para entonces, otros actores también habían arbitrado medidas para reducir presupuestos o eliminar agencias autónomas de cooperación y subsumirlas bajo la órbita de sus ministerios de relaciones exteriores¹⁵.

Observamos cómo, desde una perspectiva constructivista, las normas, discursos y prácticas dominantes en el norte configuraron la cooperación internacional. Asimismo, desde una mirada decolonial, se observa en el campo de la cooperación internacional la utilización de una

¹⁵ Podemos aludir a la eliminación de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA) y al recorte presupuestario en la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

terminología (“beneficiario”, “receptor”, “ayuda”) que reproduce lógicas de subordinación política y simbólica, reforzando una dependencia estructural.

Las definiciones no fueron neutras ni avalorativas, sino que transmitieron una determinada manera de concebir el desarrollo, la ayuda y la cooperación internacional; así como una teleología hacia los estándares del norte desarrollado. En este sentido, las transformaciones de los últimos años reflejan una disputa sobre una comunidad de sentido, emprendida por otros y nuevos actores como los *BRICS*, el Sur Global, o entidades locales, etc. En este marco, cobran trascendencia mecanismos innovadores como la cooperación sur-sur o la cooperación descentralizada, así como los intentos de facilitar el acceso a la información sobre los flujos de recursos disponibles.

IV. La herramienta: Mapeo Interactivo de Oportunidades de Cooperación y Financiamiento Internacional

Las tendencias identificadas permiten diagnosticar la necesidad de una herramienta innovadora que centralice la información existente y facilite el acceso a las oportunidades de la cooperación internacional en forma directa.

Se conformó para dicha tarea un equipo de trabajo interdisciplinario con la participación de docentes, investigadores y estudiantes tanto de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) como externos a la institución.

Dada la necesidad de procesar los anárquicos flujos de información disponibles en relación con el acceso a recursos de la cooperación, el objetivo fue contribuir a la gestión pública de la Provincia de Buenos Aires a partir del desarrollo de una herramienta de mapeo interactivo que propicie el acceso directo a las oportunidades de financiamiento internacional, garantizando un acceso ágil y centralizado a la información existente.

Se buscó así contribuir al fortalecimiento de la democracia y de los derechos ciudadanos, con foco en la revitalización de alianzas para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, en especial, en la movilización de recursos financieros adicionales de múltiples fuentes (17.3), la adopción de sistemas de promoción de inversiones (17.5), la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los ODS en todos los países (17.16); y alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos (17.17).

Como premisa ontológica, se asumió la existencia de actores de diversa naturaleza (organismos internacionales, bancos de desarrollo, países, fundaciones, empresas, etc.) que actúan en forma mentada y estratégica, asignando fondos a otros actores (gobiernos nacionales, gobiernos subnacionales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) conforme ciertas priorizaciones producto de motivaciones externas o internas. En lo que respecta a las primeras, dan cuenta de los consensos arribados por la comunidad internacional como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En lo que respecta a las segundas, pueden responder a cálculos eminentemente domésticos, como consolidar un liderazgo o propiciar un orden comercial y/o político favorable a sus intereses.

Se analizaron organismos, instituciones, agencias internacionales y representaciones extranjeras que cuentan con recursos dedicados al financiamiento de la cooperación internacional, sean reembolsables o no, en sus diferentes modalidades.

El estudio se sustentó en un enfoque metodológico flexible (Cohen y Gómez Rojas, 2019) de tipo empírico (Lamont, 2022).

El trabajo de campo comenzó con el relevamiento bibliográfico del estado del arte sobre paradiplomacia y cooperación internacional, a efectos de comprender el problema en profundidad¹⁶ y acordar una terminología que permitiese avanzar en la nomenclatura del fenómeno y la construcción de una base de datos.

Se partió de la construcción de una conceptualización de la cooperación internacional, entendiéndola como una acción ejecutada en forma conjunta, mentada a la obtención de un resultado en el que todos los que participan obtengan resultados concretos y medibles. Es internacional en tanto se encuentra ejecutada por actores, que pueden ser de diversa naturaleza, pero que provengan de diferentes países. Referimos en concreto a una acción (o conjunto de acciones) que se proyecta y se ejecuta más allá de las fronteras nacionales que, en general, está enmarcada en compromisos internacionales que los países asumieron y que trascienden sus propias regulaciones internas y siempre involucra la dedicación de una serie de recursos, aunque no necesariamente monetarios.

En caso de la cooperación internacional descentralizada, involucra al menos a un actor que no tiene un alcance nacional sino subnacional. Idealmente, las acciones de cooperación descentralizadas son parte del proceso de paradiplomacia. Dado que los mecanismos de financiamiento al desarrollo auspiciados por las instituciones crediticias multilaterales incluyen

¹⁶ La proliferación de fuentes de cooperación internacional y la dificultad que encuentran los gobiernos subnacionales para acceder a las mismas.

dotaciones concesionales como subsidios o asistencia técnica, se decidió incorporar a estas instituciones en el relevamiento.

El trabajo empírico se realizó a través de una combinación de técnicas de relevamiento de información y partió de la capacitación inicial de los miembros del equipo en paradiplomacia y cooperación internacional, uso y recopilación de información virtual y relevamiento de datos sólidos¹⁷.

Luego, se procedió a la identificación y clasificación de entidades públicas que dedican recursos a la cooperación internacional (agencias de cooperación, instituciones multilaterales de crédito, organismos internacionales, fondos específicos, organismos del sistema interamericano y del sistema de Naciones Unidas, redes de gobiernos, Embajadas que gestionan fondos bilaterales, entre otros).

Una vez identificados los organismos, se confeccionó una plantilla para el relevamiento de la información disponible y los datos de contacto de las instituciones seleccionadas. Acompañando esta plantilla, y a fin de que la base de datos pueda ser completada con un criterio uniforme, se realizó un Instructivo de Carga. Con una nomenclatura y codificación común que facilite la búsqueda, se identificaron datos de información general sobre cada entidad (sigla, nombre completo, ciudad y país sede, año de establecimiento, alcance, documento fundacional y documento estratégico vigente), página web y redes sociales, temas de trabajo y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, herramientas para la cooperación internacional (destinatarios de sus acciones, instrumentos, posibilidad de contribuciones flexibles) e información de contacto. Por último, y a modo de testeo piloto se avanzó en la identificación de convocatorias de cooperación internacional (subsidios, becas, asistencias técnicas, premios, etc.).

Se confeccionó también un cuestionario auto suministrado, que fue enviado a las entidades relevadas a fin de que responsables de los organismos brindaran información adicional que robusteciera los datos compilados preliminarmente. Se consultó, también, si aceptaban ser contactados para una entrevista en profundidad. Si bien el plazo en el que se desarrolló el trabajo hizo imposible llegar a este paso, consideramos que deja abierto un camino para profundizar lo realizado.

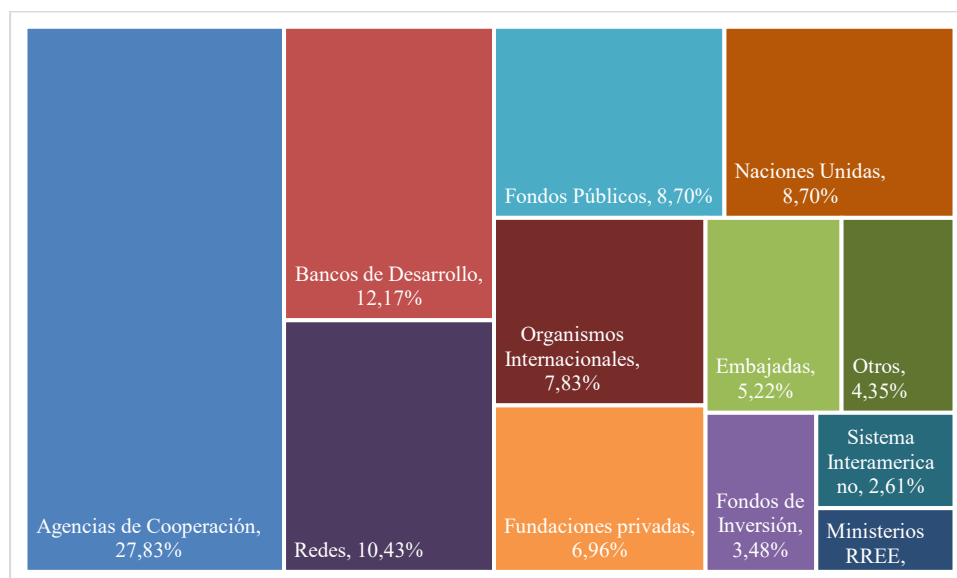
¹⁷ Se realizó un Taller Inicial y los integrantes del equipo participaron del Curso “Cooperación Internacional Descentralizada: de lo local a lo global”, organizado por la Provincia de Buenos Aires.

Los datos relevados constituyen el insumo fundamental para la realización del sistema interactivo que funcionará como un banco virtual de organismos y oportunidades de cooperación internacional, accesible y abierto.

V. Resultados

Se identificaron inicialmente 162 entidades, de las cuales se recopiló información detallada de 117¹⁸. Como se observa en el Gráfico 8, el 27,83% del relevamiento correspondió a agencias de cooperación internacional, un 12,17% a bancos de desarrollo y un 10,43% a redes de gobierno. También fueron identificados fondos públicos, organismos del sistema de naciones unidas y del sistema interamericano, organismos internacionales, fondos de inversión y ministerios que se dedican a la cooperación intencional, etc. Se decidió incorporar en el relevamiento, a modo exploratorio y al efecto de indagar en su funcionamiento, un muestreo de fundaciones privadas que asignan fondos a la cooperación internacional como Bill y Melinda Gates, Bloomberg Philanthropies, FIFA y OXFAM, entre otras.

Gráfico 8. Tipo de entidad relevada

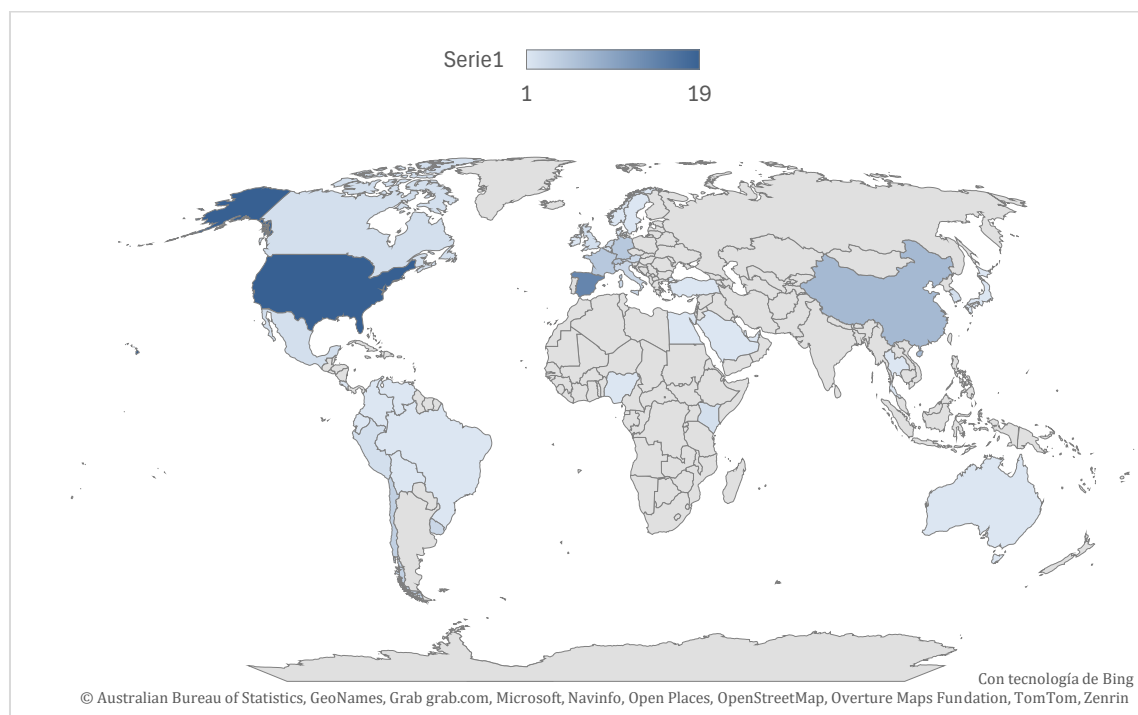


Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Las estadísticas presentadas en este apartado no son generalizables a todo el universo de estudio, sino que reflejan la muestra sobre la que se trabajó, la cual no es representativa en tanto la información relevada cuenta con sesgos geográficos, idiomáticos, temáticos y de intereses del equipo de investigación. Por ello, se construyó una herramienta piloto que, como se recomienda en las Reflexiones Finales, puede complementarse a futuro.

Si bien la mayor parte de estas¹⁹ ubica su sede en los países OCDE (Gráfico 9), se relevaron organismos que permitieran dar cuenta de las posibilidades de la cooperación sur-sur. En este sentido, aunque un 17% de las organizaciones relevadas tienen su sede en Estados Unidos y un 14% en España, un 15% tiene sus oficinas principales en América Latina mientras que el creciente peso de China en el sistema de gobernanza de la cooperación internacional, se puede constatar en el 8% de las entidades relevadas, las que tienen su sede en ese país. Por su parte, se identificaron un 3,2% de instituciones provenientes de países africanos y el 2,7% de países árabes. El peso relativo de estos últimos es importante toda vez que se trata en general de instituciones de crédito al desarrollo.

Gráfico 9. Procedencia de las entidades relevadas



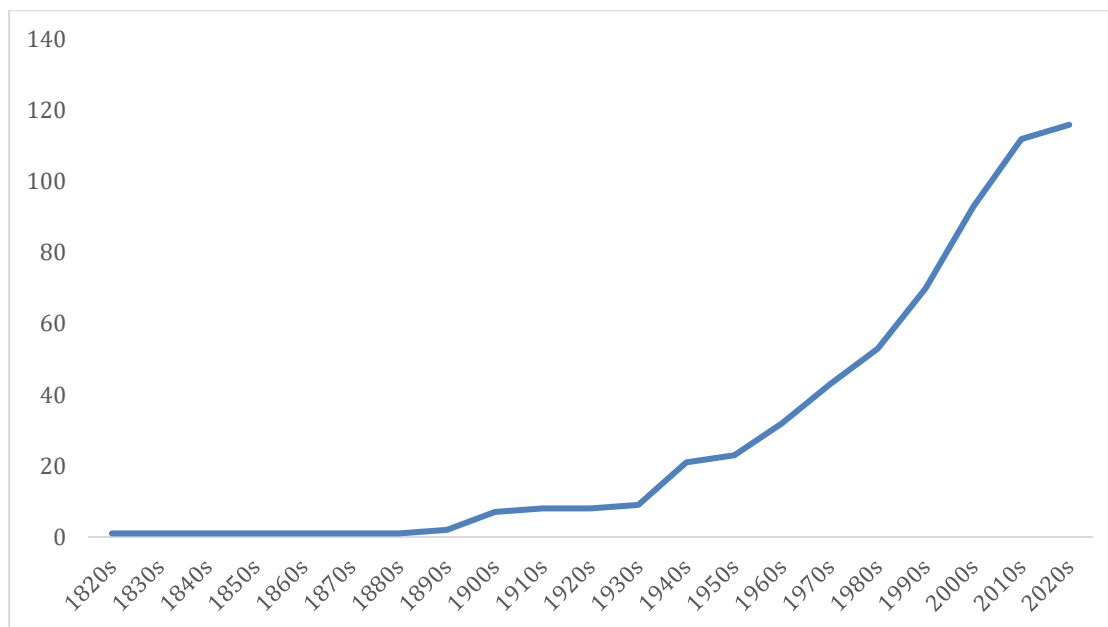
Fuente: Elaboración propia

Al analizar el año de creación de estas entidades, se identifica un primer incremento en la década del '40, producto del fin de la segunda guerra mundial y el andamiaje institucional de posguerra, y luego en la década del '60, probablemente vinculado a la nueva fase de la guerra fría. Con el nuevo milenio surgen fondos y organismos vinculados con la agenda climática. También, se incrementa el peso de los llamados países emergentes. A excepción del Banco de Desarrollo y el de Exportaciones e Importaciones de China creados en los 90s y de la Organización de Cooperación de Shanghai en 2001, el resto de las instituciones relevadas procedentes de dicho

¹⁹ Se excluyen Embajadas que administran fondos de cooperación, redes que no poseen sedes constituidas o fondos sin secretariado.

país se originaron desde 2014 bajo el liderazgo de Xi Jinping. Se observa así una correspondencia entre el incremento en los montos vinculados a la cooperación internacional, a la que aludimos anteriormente, y la creación de organismos y fondos.

Gráfico 10. Acumulado de entidades de cooperación creados por año



Fuente: Elaboración propia

En la actualidad, el 70% de los organismos relevados manifiesta un alineamiento explícito con las Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre los temas eje de las entidades y fondos, figura en primer lugar el Nro. 1, poner fin a la pobreza. El gráfico 11 muestra la alineación de las entidades con los ODS, conforme sus cartas constitutivas. Cabe referir que en la base de datos construida existe una sobredimensión de entidades vinculadas al Objetivo 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, por el énfasis de la base de datos en redes de ciudades y autoridades locales.

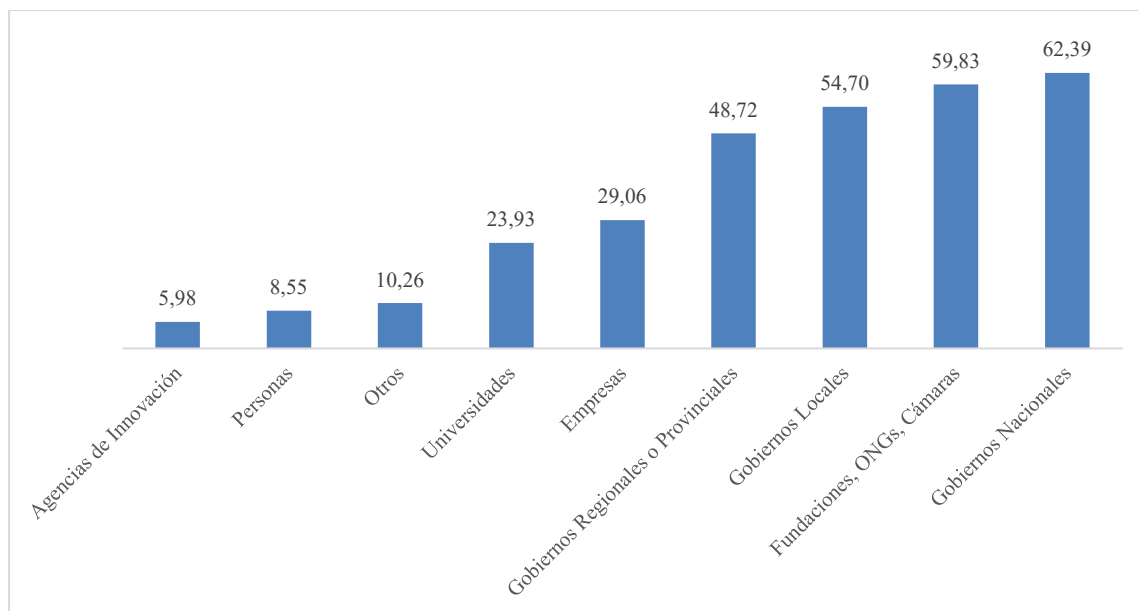
Gráfico 11. Principales alineamientos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las entidades relevadas



Fuente: Elaboración propia

La mayor parte de los organismos trabaja directamente con gobiernos nacionales, seguido de fundaciones, ONGs y Cámaras empresarias, tal como se observa en el Gráfico 12. Las entidades subnacionales (ciudades, municipios, provincias), se encuentran rezagadas en el acceso a recursos en relación con los gobiernos nacionales. Un 54,7% de las entidades relevadas asignan fondos a ciudades y municipios, mientras que menos de la mitad de las misas, un 48,7% los asignan a provincias o regiones. Entendemos, sin embargo, que existe un terreno fértil para que la cooperación descentralizada pueda ser profundizada, si los gobiernos subnacionales son capaces de visibilizar interés, expertise y eficacia en el manejo de los recursos. Otros actores beneficiarios de la cooperación son empresas, universidades y agencias de innovación, individuos.

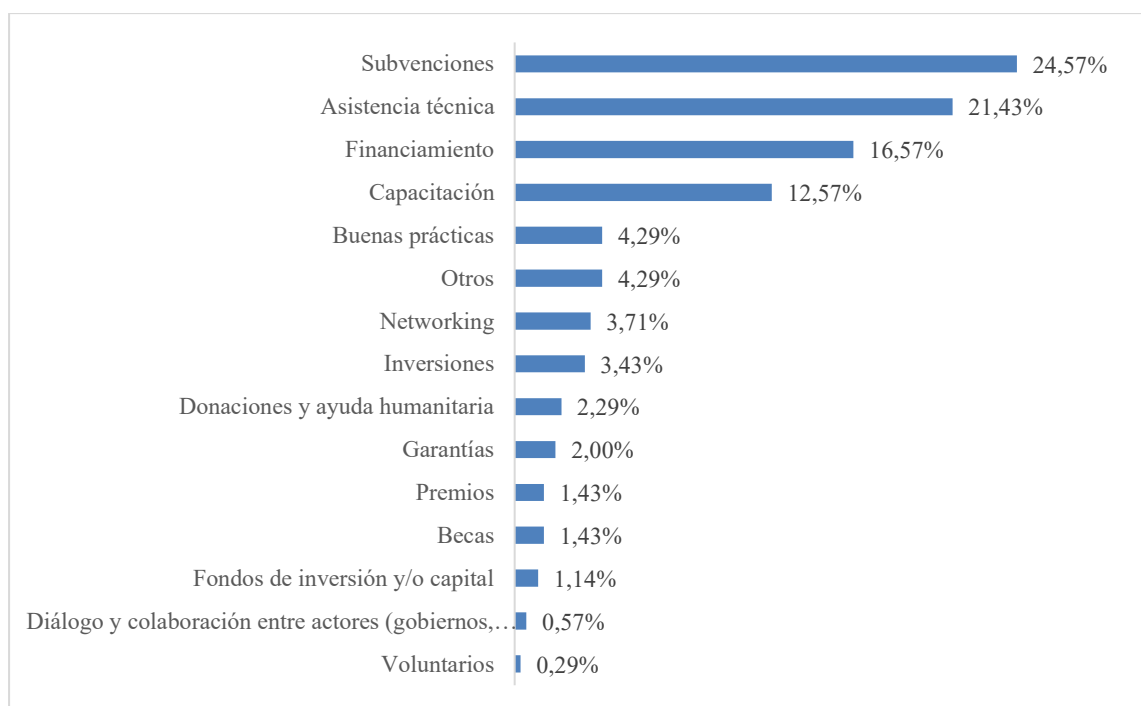
Gráfico 12. Principales beneficiarios de la cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia

Por último, en la caracterización de las entidades relevadas, las subvenciones o subsidios, son el modo más recurrente en el que instrumentan la cooperación. Conforme los datos, el 25% de los entes otorgan fondos en efectivo para el desarrollo de proyectos específicos. Por su parte, un 21,5% proveen asistencia técnica, esto es, el apoyo a los socios en relación con la transferencia de conocimiento. Un 16,6% opera ofreciendo créditos al desarrollo, a tasas subsidiadas y - por ello - más bajas que el mercado. El 12,5% ofrece capacitaciones y formaciones. La cooperación internacional opera - aunque con menor frecuencia - bajo el formato de buenas prácticas, acceso a redes de trabajo, inversiones, garantías, premios, becas, entre otros (Gráfico 13).

Gráfico 13. Tipo de instrumento de cooperación (en %)

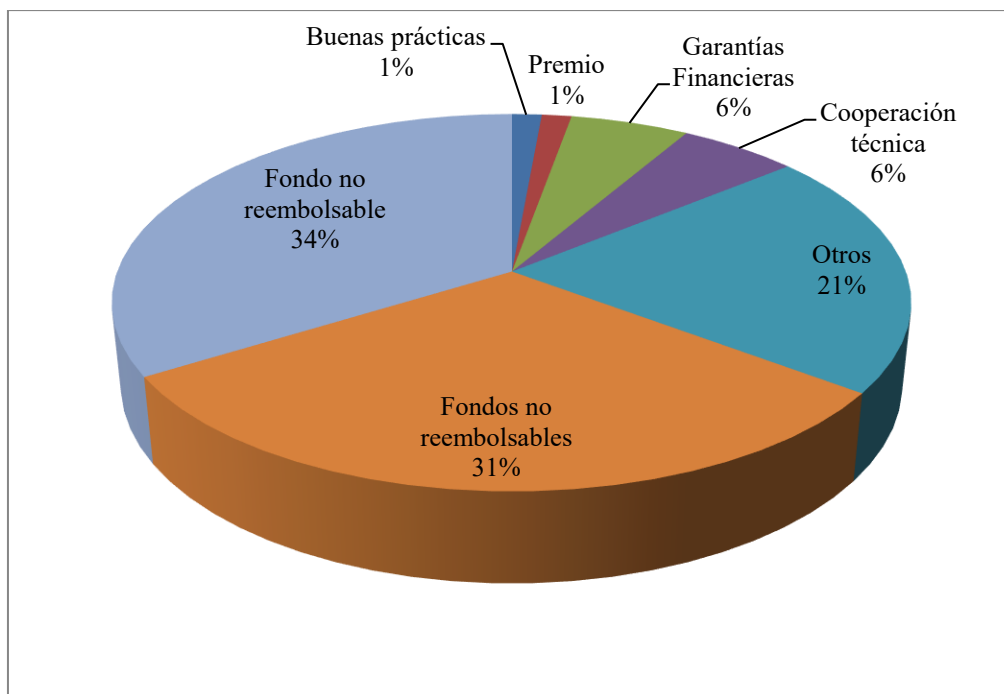


Fuente: Elaboración propia

Estos fondos se asignan, generalmente, en relación con determinados objetivos establecidos (aunque en ocasiones, co-construidos) y con ciertas condicionalidades. Esto introduce el debate sobre la teleología del desarrollo que se expuso anteriormente, la imposición de estándares y agendas y el margen de autonomía de los gobiernos receptores en la canalización de dichos fondos. Asimismo, es común el pedido de una contraprestación del beneficiario.

A partir de la caracterización de las entidades, se avanzó en el relevamiento de las convocatorias a oportunidades de cooperación que estas instancias promueven. Se identificaron 72 convocatorias, las que fueron cargadas en el sistema interactivo con un buscador creado a tal fin, las que son clasificadas por el tipo de instrumento en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Relevamiento de convocatorias por tipo de instrumento



Fuente: Elaboración propia

La Acción por el Clima (13) fue el Objetivo de Desarrollo Sostenible más recurrente entre los temas de las convocatorias relevadas, seguido por el Objetivo 2, Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación, y por los Objetivos 5, 11 y 17, a saber, igualdad de género, ciudades y comunidades sostenibles, y Alianzas para lograr objetivos. La dotación financiera total de las convocatorias relevadas (algunas de ellas con plazo de cierre y otras abiertas de forma permanente), asciende a cinco mil millones de dólares y la mayor parte involucra la movilización de fondos reembolsables y no reembolsables.

El trabajo realizado, junto con los instructivos de carga, fueron volcados en un sistema interactivo accesible a quienes se encuentren interesados en profundizar el trabajo, promover políticas de cooperación internacional y en la búsqueda de oportunidades. Asimismo, el sistema facilitará la carga colectiva de nuevas oportunidades y organismos.

VI. Conclusiones

El trabajo realizado da respuesta a la necesidad de articular desde los territorios, soluciones prácticas, herramientas innovadoras que permitan optimizar la gestión local. Se desarrolló una herramienta piloto abierta, capaz de procesar y ordenar la información disponible, eliminar (muchas veces costosos) intermediarios y democratizar el acceso a las oportunidades de la cooperación internacional para los actores del territorio, promoviendo un acceso igualitario a

las oportunidades. Abogamos también por una mirada crítica del modo en que se despliega la cooperación internacional, y de sus supuestos subyacentes, proponiendo nuevos marcos de acción que superen las perspectivas asistencialistas, asimétricas, occidentalistas y etnocentristas que tradicionalmente evidenciaron las políticas de cooperación internacional.

No obstante, la cooperación internacional ofrece mucho más que financiamiento: es una vía para articular capacidades locales con agendas globales.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado facilita no sólo la captación de fondos, sino también el posicionamiento internacional de territorios subnacionales mediante diplomacia descentralizada. Identificar temas prioritarios, asociarse estratégicamente y profesionalizar los equipos técnicos son pasos claves para aprovechar el nuevo escenario global de cooperación.

Se espera que el presente trabajo permita también a los gestores de fondos de cooperación internacional interiorizarse en las demandas concretas de los actores locales, los que se encuentran más cercanos a las demandas de los ciudadanos, que requieren medios para emprender sus políticas de desarrollo y que articulan vínculos multinivel con los gobiernos nacionales.

Este trabajo piloto y exploratorio requiere una profundización tanto del alcance del universo de análisis, como de la actualización continua de datos y, en especial, de convocatorias de cooperación internacional. Se demandan asimismo mayores esfuerzos para conocer con exactitud el estado de situación en materia de gobierno electrónico a escala subnacional, así como saldar las asimetrías existentes en esta materia y en vinculación internacional.

Entendemos que, a partir de la base de datos construida, investigaciones futuras podrán indagar en una agenda abierta: cuáles son las motivaciones de los actores internacionales para la asignación de fondos (particularizando y diferenciando las concretas situaciones como los países de la OCDE o los de los BRICs), de qué modo operan las redes de la cooperación internacional (se abre un árbol de financiamiento en el cual diversas entidades asignan recursos a la creación de una nueva entidad o fondo y es necesario dilucidar cuáles son los actores que tienen el peso final en estas decisiones), qué roles adquieren las entidades subnacionales en este esquema y en su vinculación con los gobiernos nacionales.

Referencias

- Bidegain, G. (2022). *Gobierno abierto e instituciones en América Latina: Desafíos y oportunidades para una ciudadanía activa*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47994>
- Bodenstein, T., Faust, J., & Furness, M. (2017). *European Union development policy: Collective action in times of change*.
- Calvento, M. (2020). *Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales*. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).
- Calvento, M., & Colombo, S. 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. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos.
- Carbajales, J. J., & Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias, V. Iglesias & G. Zubelzú (Eds.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 47–82).
- Cardelli, M. (2022). El Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional: Una cancillería federal para la República Argentina. *Revista TIP La Paradiplomacia en la Cuenca del Río de la Plata*, 1(1). <https://tip.org.ar>
- Cohen, N., & Rojas, G. (2019). *Metodología de la investigación ¿para qué?* TESEO.
- De Carvalho, B., Leira, H., & Hobson, J. (2011). The Big Bangs of IR: The myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919. *Millennium: Journal of International Studies*, 39(3), 735–758.
- Domínguez, F. C. (1999). «Federalismo asimétrico»: La imposible renuncia al equilibrio. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 55, 359–363. <http://www.jstor.org/stable/24883238>
- Duchacek, I. (1990). Soberanías perforadas: Hacia una tipología de nuevos actores en las relaciones internacionales. En H. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalismo y relaciones internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford University Press.
- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press.
- Escobar, A. (2009). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 24, 81–99. <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/86715>
- Executive Office of the President. (2025, January 30). *Reevaluating and realigning United States foreign aid* (Document No. 2025-02091). *Federal Register*. <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/30/2025-02091/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid>
- Glennie, J. (2011, February 24). When aid comes with strings attached, development unravels. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com>
- Keating, M., & Aldecoa Luzárraga, F. (Eds.). (2001). *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons.

- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2000). *Power and interdependence: World politics in transition* (3rd ed.). Longman.
- Lamont, C. (2015). Case study research in international relations. En *Research methods in international relations* (Cap. 8). SAGE.
- Lancaster, C. (2007). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.
- Lindgren, I., & Jansson, G. (2013). Electronic services in the public sector: A conceptual framework. *Government Information Quarterly*, 30(2), 163–172. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.10.005>
- Malacalza, B. (2020). Cooperación al desarrollo y relaciones internacionales: Un campo de estudio en debate. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (125), 209–228. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.209>
- Mancini, N. (2024). La paradiplomacia argentina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24(1), 4–12. <https://www.fal.itam.mx>
- Martínez, J. (2011). *Cooperación Sur-Sur: Alternativas a la ayuda*.
- Mawdsley, E. (2012). *From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development landscape*. Zed Books.
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: Su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En F. Enríquez Bermeo (Ed.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. CONGOPE, Ediciones Abya-Yala.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1969). *Statistical reporting directives: Definitions and classifications for Official Development Assistance*. OECD Publishing.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2005). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427–460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Ramió, C. (2022). Modelos de gestión: Hacia una burocracia elástica. En *Burocracia inteligente: Guía para transformar la administración pública* (pp. 52–67). Los Libros de la Catarata.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto: Hacia una nueva arquitectura de la gestión pública. En G. Cejudo & A. Mejía Acosta (Coords.), *Gobierno abierto en América Latina: La experiencia de México y Brasil*. FLACSO – México.
- Russell, R. (2006). El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. En S. Rodríguez Gelfenstein (Coord.), *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- Slaughter, A.-M. (2017). *The chessboard and the web: Strategies of connection in a networked world*. Yale University Press.

Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias (Ed.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional: Desafíos y obstáculos de un diseño federal* (pp. 159–184). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).