

# **Aportes para la construcción de un modelo explicativo para estudios de caso en gestión externa subnacional. Un abordaje multidisciplinario para gobiernos intermedios**

Notes for the construction of a analytical framework proposal for case studies in paradiplomacy. An approach from International Political Economy and Regionalism

---

**Federico Trebucq**  
[trebucq.federico@gmail.com](mailto:trebucq.federico@gmail.com)  
Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS)  
CONICET, UNC, Argentina

---

RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales  
N°11, Abril de 2024 - Marzo de 2025 (Sección Dossier, pp. 8-27)  
e-ISSN 2469-1216  
Villa María: IAPCS, UNVM  
<http://raigal.unvm.edu.ar>  
Recibido: 24/03/2024 - Aprobado: 12/06/2024

## Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar una propuesta de modelo analítico para estudios de caso en gestión externa subnacional, específicamente en gobiernos intermedios o regionales. Se parte del supuesto que para alcanzar un nivel explicativo en el campo de estudio paradiplomático es necesario complementar con otras disciplinas que aporten herramientas conceptuales e interrogantes que permitan abordar los procesos de toma de decisión. Es un trabajo de tipo cualitativo, bajo técnicas de revisión bibliográfica que se sitúa en la convergencia de la Paradiplomacia con la Economía Política Internacional y el Regionalismo. El estudio propone tres dimensiones analíticas que contribuyen a explicar los procesos de toma de decisión en el marco de una política de gestión externa de gobiernos intermedios: i) la distribución de preferencias y el entorno institucional a nivel regional, ii) la vinculación con el gobierno central, y iii) la influencia del contexto internacional. Se destaca que ninguna de estas dimensiones explica por sí solas la conducta exterior de un gobierno regional, ni tampoco son excluyentes de otras fuentes explicativas, pero configuran un abordaje integral para superar el alcance descriptivo del campo de estudio paradiplomático.

**Palabras clave:** paradiplomacia; gestión externa; economía política internacional; regionalismo

## Abstract

This paper aims to develop a analytical framework proposal for case studies in subnational external management, specifically focusing on intermediate or regional governments. It is assumed that achieving an explanatory level in the field of paradiplomatic studies requires complementing with other disciplines that provide conceptual tools and questions to address decision-making processes. It is a qualitative work, based on literature review techniques that intersects Paradiplomacy with International Political Economy and Regionalism. The study proposes three analytical dimensions that contribute to explaining decision-making processes within a policy framework of external management of intermediate governments: i) preference distribution and institutional environment at the regional level, ii) linkage with the central government, and iii) influence of the international context. It is emphasized that none of these dimensions alone explains the external behavior of a regional government, nor are they exclusive of other explanatory sources, but they configure a comprehensive approach to overcome the descriptive scope of the paradiplomatic field.

**Keywords:** paradiplomacy; transnational linkage; international political economy; regionalism

# Aportes para la construcción de un modelo explicativo para estudios de caso en gestión externa subnacional. Un abordaje multidisciplinario para gobiernos intermedios

## Introducción

La gestión externa subnacional hace referencia a las vinculaciones transnacionales llevadas a cabo por gobiernos locales o regionales, y es retratada en la literatura especializada bajo el neologismo de *paradiplomacia*<sup>1</sup>. De acuerdo con la definición de Cornago (2010), esta actividad consiste en el establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas y privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos, culturales o medioambientales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales.

El campo de estudio *paradiplomático* ha tenido un importante crecimiento en los últimos 30 años, a la par de las transformaciones en el orden global y de la disposición de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que han permitido el surgimiento de nuevos actores y nuevas dinámicas de poder en el escenario global. En este contexto, los espacios subnacionales y el territorio que administran, adquieren protagonismo en la economía global y se posicionan como un sitio de regulación a través del proceso de reescalamiento de las prácticas de desarrollo económico.

Esto significa que las jurisdicciones subestatales cuentan con mayores competencias en términos de autonomía y recursos para diseñar e implementar esquemas de desarrollo territorializados, y, con ello, gestionar la vinculación con actores extranjeros a los fines de posicionar sus intereses y cumplir sus metas en un contexto global interconectado.

En la actualidad, la gestión externa de gobiernos no centrales (GNC)<sup>2</sup> es una actividad frecuente en todo tipo de esquemas de gobierno y regímenes, lo que evidencia un campo de estudio amplio y diverso. Autores como Dickson (2014), Kuznetsov (2014) Zeraoui, (2016) hacen referencia al alcance descriptivo de la disciplina, es decir, que cuenta con limitaciones en términos de sus propias herramientas conceptuales para establecer una teoría general y encontrar explicaciones sobre la conducta y las estrategias llevadas a cabo por los GNC. La enorme diversidad de casos y las condiciones bajo las cuales se desarrollan, no solo atentan con la idea de teorizar y medir bajo criterios estandarizados, sino que los intentos pueden recaer en perspectivas reduccionistas y superficiales.

Por ello, esta propuesta entiende que las aproximaciones explicativas a la conducta internacional de los GNC deben ser abordadas bajo una metodología de Estudio de Caso<sup>3</sup>, dado que el proceso de toma de decisiones es contingente al entorno y se encuentra atravesado por la configuración social, geográfica y cultural (entre otras) del espacio donde es formulada. Es decir, que para explicar cómo se gesta una estrategia de gestión externa o vinculación transnacional, se deben tener en cuenta

---

<sup>1</sup> El término “paradiplomacia” se emplea tanto para describir la acción internacional de los gobiernos no centrales como para referirse al campo académico que estudia dicho fenómeno. En este trabajo, se establece una distinción entre ambos usos mediante el uso de mayúscula inicial (“Paradiplomacia”) cuando se alude al campo de estudio, y minúscula (“paradiplomacia”) cuando se hace referencia al fenómeno empírico.

<sup>2</sup> La expresión “Gobiernos No Centrales” (GNC) es utilizada en la literatura especializada como una forma genérica de referirse a las distintas jurisdicciones subestatales, independientemente de su denominación formal o nivel de autonomía. En este trabajo, se emplea la sigla GNC como equivalente de gobiernos subnacionales o regionales.

<sup>3</sup> El Estudio de Caso es un enfoque metodológico que permite examinar detalladamente un sujeto —ya sea una persona, grupo, institución, evento o proceso— con el objetivo de comprender sus características, relaciones y evolución en un contexto determinado (Yin, 2003)

determinantes que solo ocurren bajo ciertas condiciones temporal y espacialmente segmentadas.

Asimismo, el protagonismo de los GNC en el escenario global no es exclusivo de los estudios paradiplomáticos; también es un fenómeno en el que convergen diversas disciplinas de las ciencias sociales. Perspectivas centradas en actores e intereses -como es el caso del Regionalismo o la Economía Política Internacional (EPI)- toman como objeto de estudio las preferencias y la interacción entre la autoridad política y la actividad económica en múltiples niveles. Otras disciplinas, como la Geografía Económica y la Sociología Urbana, destacan la importancia del territorio en la globalización y en la configuración social resultante de la relación global-local.

El aporte de teorías y enfoques de disciplinas complementarias amplía la frontera del conocimiento paradiplomático, al introducir nuevos interrogantes, herramientas analíticas y construcciones conceptuales que permiten ir más allá del plano descriptivo. Por ejemplo, se ha destacado el uso del institucionalismo histórico (Bursen y Deforche, 2010) o el enfoque de las capacidades estatales (Calvento, 2016; Pesuto y Nicolao, 2024) para explicar procesos, estrategias y factores que intervienen en la producción de políticas públicas.

Para el caso de los gobiernos intermedios, se considera especialmente valioso el enfoque de la Economía Política Internacional (EPI) para analizar y explicar los procesos de toma de decisiones de las autoridades políticas en torno a la actividad económica, a partir de la identificación de actores, intereses e instituciones. Asimismo, los aportes del regionalismo resultan relevantes para incorporar la dimensión territorial y el entorno en el que se desenvuelve la política pública.

El presente trabajo tiene como objetivo elaborar una propuesta de modelo analítico que permita explicar el proceso de toma de decisiones respecto de la gestión externa de unidades subnacionales a escala regional y específicamente para el estudio de caso en contextos federales o unitarios descentralizados<sup>4</sup>.

Por modelo analítico se entiende una representación estructurada del objeto de estudio que permite operacionalizar los conceptos teóricos para analizar empíricamente un fenómeno. Establece dimensiones, variables o factores relevantes, así como también las relaciones entre ellas, facilitando la interpretación y explicación de los procesos observados.

Tomando como punto de partida las causas de la acción paradiplomática propuestas por Soldatos (1990) -quien destaca la interacción entre tres niveles: nivel doméstico de las unidades federadas, nivel doméstico del gobierno central y el nivel internacional-, se parte del supuesto de que toda estrategia de gestión externa de un gobierno intermedio surge de una interacción política basada en intereses que se canalizan a través de instituciones. Sin embargo, la sola definición de los intereses en términos de ganancias esperadas resulta insuficiente, ya que el proceso de toma de decisiones no puede aislarse del contexto multinivel en el que se desarrolla. En particular, la relación con el gobierno central, así como también la influencia del contexto externo que incide sobre las expectativas de los actores y condiciona la acción en términos de oportunidades y amenazas.

En función de lo anterior, se proponen para la construcción del modelo analítico tres dimensiones que contribuyen a explicar los procesos de toma de decisión en el marco de una política de gestión externa de gobiernos intermedios: i) la distribución de preferencias y el entorno institucional a nivel regional, ii) la vinculación con el gobierno central, y finalmente, iii) el contexto internacional que condiciona las preferencias y la toma de decisión. Es importante mencionar que cada una de las dimensiones no explica por sí solo la política transnacional de una provincia o región, sino que son factores que se encuentran condicionados e influenciados mutuamente.

En cuanto a la metodología, se trata de un estudio cualitativo bajo técnicas de revisión bibliográfica con eje en la convergencia de la Paradiplomacia, la EPI y el regionalismo. No obstante, dada la complejidad de los casos paradiplomáticos en tanto actores y niveles, se tendrá en cuenta

---

<sup>4</sup> Este trabajo se inscribe dentro del proyecto de investigación post doctoral “La economía política de la regionalización. Estudio sobre la estrategia de desarrollo territorial de la Región Centro en el Corredor Bioceánico Central en el periodo 2019-2023” en el marco del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

aportes del desarrollo territorial (Archer, 2012; Keating y Wilson, 2014; Medina & Molins, 2014a), la gobernanza multinivel y los estudios federales (Lijphart, 2012; Schakel et al., 2014; Treisman, 2002).

El trabajo se estructura en cinco secciones. La primera expone el marco conceptual en el que se inscribe el modelo de análisis. La segunda aborda los conceptos y variables a través de los cuales se revelan y organizan los intereses a nivel regional. La tercera se enfoca en la relación de los gobiernos intermedios con el Estado central a través del grado de autonomía y las relaciones intergubernamentales. La cuarta sección explora las variables para analizar la incidencia del contexto internacional en el desarrollo de políticas paradiplomáticas. Por último, la quinta sección presenta las consideraciones finales del estudio y ofrece reflexiones en torno a la aplicabilidad y relevancia de la propuesta.

## **Aproximación al marco conceptual: Paradiplomacia, Economía Política Internacional y Estudios Regionales**

A los fines de situar el modelo analítico en un marco conceptual multidisciplinario, este apartado expone los principales conceptos que definen tres campos de estudio que convergen en el análisis de la gestión externa de gobiernos regionales: Paradiplomacia, Economía Política Internacional y Regionalismo.

Los estudios paradiplomáticos se encargan de investigar sobre la actividad internacional llevada a cabo por GNC. Esta incluye la promoción cultural y económica mediante misiones oficiales, acuerdos y contactos con agentes extranjeros; así como el desarrollo de agendas y protocolos conjuntos en el marco de redes e instituciones de gobernanza transnacional (Sánchez y Trebucq, 2023).

Dada la multiplicidad de unidades subnacionales y de esquemas de gobierno existentes, es un fenómeno que presenta una gran diversidad de casos, incluso hay líneas de investigación que exceden al ámbito de lo gubernamental y se enfocan en la internacionalización de otro tipo de entidades como universidades, instituciones intermedias y organizaciones de la sociedad civil.

Este trabajo se enfoca en un tipo de gestión externa gubernamental que se da en unidades intermedias o regionales. La OCDE (2022) las define como las unidades entre el gobierno central y los gobiernos locales. El análisis se sitúa en contextos federales o unitarios con cierto grado de descentralización, por lo que cualquier actividad de proyección internacional se encuentra anidada en una estructura jurídica específica que condiciona sus alcances y modalidades de acción.

De acuerdo autores como Cornago (2010), Kuznetsov (2014) Keating (2000), la gestión externa a nivel regional o de gobiernos intermedios se diferencia de la que se realiza en ciudades o gobiernos locales, dado que implica un hecho significativo frente al Estado central, puesto que, dada su relevancia territorial, política y económica pueden afectar la relación multinivel o constituir una amenaza a la integridad territorial.

Por su parte, la Economía Política Internacional es un extenso campo de estudio que tiene como objeto la vinculación entre el mercado y el Estado para explicar interacciones y resultados en las relaciones internacionales a partir de la noción de que el devenir de la economía mundial ocurre en un marco definido por actores políticos (Gilpin, 2001; Tussie, 2015). El vínculo con la Paradiplomacia se establece en dos dimensiones clave que emergen en el contexto de la globalización vigente a finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Por un lado, la integración de lo doméstico y lo internacional, que permite analizar la transformación del Estado y la relocalización de la autoridad política en la toma de decisiones económicas (Paul, 2002; Ruggie). En este sentido, los GNC se han convertido en espacios relevantes de regulación a través del proceso de reescalamiento de las prácticas de desarrollo económico. Esto implica que participan en las dinámicas del mercado global mediante la implementación de estrategias orientadas a aprovechar el potencial territorial. Tales acciones no solo promueven entornos competitivos e innovadores, sino que también buscan posicionar su oferta exportables, atraer inversiones e integrarse su producción en cadenas regionales y globales de valor.

Por el otro, se relaciona con las oportunidades que surgen a partir del crecimiento y la proliferación de vínculos transnacionales entre grupos de interés, y con ello, la reconfiguración de espacios de incidencia política. Es decir, los GNC tienen la capacidad de articular espacios de influencia y coordinación con actores extranjeros, que se superponen a la división política de los Estados-nación, como es el caso de las redes de gobiernos locales o intermedios (Llorens y Sánchez Cano, 2019; Jessop, 2003).

Finalmente, los Estudios Regionales abarcan una diversidad de enfoques teóricos y aplicaciones empíricas, ya que puede analizarse en distintos niveles -desde lo local hasta lo supranacional-. En este trabajo, se retoma particularmente su dimensión vinculada al desarrollo territorial, entendida como la capacidad de ciertas regiones subestatales de organizarse institucionalmente para canalizar intereses, gestionar recursos y promover estrategias de crecimiento propias (Medina & Molins, 2014). Esta perspectiva pone el foco en la intermediación entre escalas de gobierno y en la articulación de actores públicos y privados con anclaje territorial.

Keating y Wilson (2014) proponen comprender el regionalismo como una vocación nacida a escala subnacional orientada a convertir el espacio físico en un territorio socialmente construido y políticamente organizado. Este proceso implica el surgimiento o consolidación de una comunidad política territorial, es decir, un conjunto de actores que comparten un marco geográfico común de referencia e interacción, y que desarrollan formas de acción colectiva con objetivos estratégicos. Esta construcción regional no solo responde a dinámicas internas, sino que también interactúa con estructuras estatales y procesos globales, lo que refuerza su potencial como actor dentro de contextos multinivel.

En síntesis, la vinculación entre Paradiplomacia, EPI y Estudios Regionales permite abordar de forma integrada el papel creciente de los GNC en la escena internacional y a explicar los determinantes de una estrategia o política de gestión externa. Esta triangulación aporta herramientas teóricas y analíticas complementarias para comprender cómo los GNC proyectan sus intereses más allá de las fronteras nacionales, participan en dinámicas económicas y políticas globales y, construyen agencia territorial en entornos institucionales complejos.

## 1. Intereses e instituciones en el nivel regional

Los intereses son aquello que los actores buscan a través de la acción política (Frieden et al 2019). Son definidos como las preferencias sobre las opciones disponibles y sus posibles resultados. Se tiende a pensar que los individuos o grupos buscarán aquellas opciones que incrementen su bienestar y estarán en contra de las que lo disminuyan.

En una economía transnacionalizada, el mercado está regulado por “múltiples soberanías” en lugar de un solo locus de poder (Underhill, 2000), es decir, que los mercados se asientan sobre nodos institucionales que ejercen autoridad de diversas maneras y en diversas funciones. En este contexto, los intereses son dependientes del nivel de toma de decisión. Lo que los agentes económicos esperan de la política está en función de las competencias de cada jurisdicción. Por ejemplo, un grupo económico ligado a un sector específico -supongamos el sector agrícola- tendrá un conjunto de intereses que serán distribuidos en las distintas instancias institucionales de toma de decisión, que eventualmente tendrán mayor o menor coherencia multinivel.

Este proceso se denomina en la literatura especializada como reescalamiento de intereses (Keating, 2014; Medina & Molins, 2014; Paul, 2002), dado que la representación de intereses económicos y comunidades políticas se ha redistribuido en diferentes niveles de toma de decisión, por encima y por debajo del Estado-nación. Al respecto, Swingedouw (2014), alerta que estas transformaciones en la geometría del poder socioespacial son contenciosas, en tanto albergan tensiones y conflictos entre niveles, por lo que deben ser teorizada como un escenario heterogéneo en cuanto a tipos de actores, y disputado en tanto control y empoderamiento.

Definir el interés regional respecto al proceso de gestión externa supone indagar sobre los

actores y agentes que participan el proceso de toma de decisión, y de qué manera influyen en los resultados de la política pública. La EPI responde a estos interrogantes identificando cuáles son los intereses y cómo se organizan, de qué manera son trasladados a políticas a través de las instituciones, y cómo incide el ambiente estratégico en que esas operaciones suceden (Oatley, 2017).

Entender de dónde vienen los intereses permite especificar las demandas que compiten en el proceso político y a la que se enfrentan los tomadores de decisión para definir el curso de una política externa. Para fines expositivos y analíticos se ordenarán las fuentes de intereses en torno a dos factores: Preferencias materiales e ideas.

## **1.1. Intereses: *Preferencias materiales e Ideas***

### *1.1-1. Preferencias Materiales*

La EPI ha desarrollado con éxito modelos que integran teorías económicas para identificar los intereses de grupos o sectores respecto a la política económica externa. Principalmente, se han utilizado los modelos neoclásicos de comercio internacional: el teorema de Heckscher y Ohlin (1933), reformulado luego por Stolper y Samuelson (1941), que postula intereses basados en los factores de producción (tierra, trabajo y capital); y el teorema Ricardo-Viner (1950), que se enfoca en las distintas actividades industriales como un todo.

Ambas aproximaciones tienen como destinataria la política comercial ejecutada en el nivel central del gobierno. Sin embargo, dado el enfoque subnacional de la paradiplomacia, es necesario trasladar estas consideraciones al plano político en cuestión, en este caso, el de los gobiernos intermedios. Si bien es posible identificar preferencias materiales en torno a los determinantes de los factores productivos, también existen otras consideraciones que desafían la lógica tradicional de distribución de preferencias basada en ventajas comparativas, proponiendo en cambio un esquema centrado en ventajas competitivas<sup>5</sup>.

El nivel regional, se posiciona como una instancia clave en el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas por sobre la escala nacional. Esto implica el desarrollo de innovaciones y relaciones sociales de producción como es el caso de la formación de clústeres y distintos tipos de asociaciones interempresariales. Incluso dentro del marco de la literatura sobre Regionalismo, el territorio se convierte en un factor de producción en sí mismo, dado que ninguna inversión podría funcionar si no se encuentra localizada en el lugar indicado (Boisier, 2005; Brenner, 2001; Keating, 2014).

La generación de este tipo de relaciones o pactos, por lo general, no se produce de manera armónica, sino que está sujeta a relaciones políticas que disputan modelos de desarrollo o bienes públicos. Por ello, las preferencias respecto a la política económica regional pueden variar según el potencial de ganancias que ofrezcan los distintos esquemas asociativos. En esta línea, Keating (2014) plantea que los determinantes materiales están vinculados al compromiso con la regionalización, la representación política y la estructura empresarial.

Con respecto al compromiso con la regionalización, hace referencia a la adaptación cognitiva en donde los grupos de interés -incluidos los gobiernos- ponderan que las regiones pueden hacer la diferencia en términos de gobernanza y bienestar. En este sentido las empresas apoyaran las políticas que tiendan a fortalecer la devolución (Medina y Molins 2014).

En cuanto a la representación política, el foco está en la capacidad de los gobiernos regionales o intermedios para responder a las demandas de los grupos de interés, en base a la convergencia de objetivos entre gobiernos y empresas. Keating y Wilson (2014) establecen que la posición de los

---

<sup>5</sup> A diferencia de las ventajas comparativas que se basan en la dotación de recursos y los costos de oportunidad relativos, las ventajas competitivas son absolutas y corresponden a atributos o capacidades que permiten a un empresa u organización superar a sus competidores, logrando un mejor posicionamiento de mercado. Estas ventajas pueden provenir de diversas fuentes, incluido el acceso a recursos únicos, innovaciones y tecnología avanzada, ubicación estratégica y mano de obra calificada (Moon y Pino, 2016; Stumpf, 2022).

gobiernos regionales frente a determinados temas de la política regional como "izquierda-derecha", "Productivista-Ecológico" y "Centralización-Descentralización" dejaran como resultado grupos más o menos afines.

Por último, la incidencia de la estructura empresarial se verifica en que las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) tienden a depender en mayor medida de los bienes públicos producidos regionalmente, mientras que las grandes empresas tienen mayor capacidad para resolver sus necesidades por cuenta propia (Keating & Wilson, 2014).

### *1.1-2. Ideas*

Un cuerpo de análisis que se enfoca en las ideas como constructoras de poder político es la perspectiva constructivista de la de la Economía Política Internacional (Abdelal et al., 2005; Seabrooke, 2007). Una de sus líneas argumentales sostiene que las ideas propagadas por instituciones internacionales y referentes de opinión dan forma al proceso político, al incidir en las percepciones de los tomadores de decisión y los grupos de interés.

Para Blyth (en Hay, 2004, p. 209), las ideas tienen un rol causal y constitutivo en la trayectoria del capitalismo del siglo XX, dado que las instituciones están basadas en una contestación ideacional. Este autor sostiene que la conducta de los actores no es un reflejo directo de sus intereses materiales, sino de su percepción de ellos. Es decir que las circunstancias materiales no determinan la conducta, aunque la percepción sí. Por lo tanto, son las ideas las que se vuelven acción, es decir, las ideas que sostienen los agentes derivan luego en intereses.

En la misma línea, pero desde la perspectiva del Regionalismo, las ideas cumplen un rol destacado en constituirse como elemento de cohesión en lo que se denomina meta entorno (Esser et al., 1996) o configuración cognitiva de un territorio (Boisier, 2005). Esto implica dos aspectos estrechamente relacionados: por un lado, el patrón cultural que caracteriza a una sociedad; y por otro, el conjunto de valores compartidos que constituyen el capital social o conocimiento tácito (Santos Neves, 2010).

Finalmente, una consideración adicional, ampliamente desarrollada en la literatura de Relaciones Internacionales, es la toma de decisiones basada en las ideas de los líderes o hacedores de política (Tokatlian y Merke, 2014). En este sentido, la figura del líder puede aportar un elemento discursivo en la construcción de una región imaginada, donde se forman identidades. Esto contribuye a crear un espacio político y un marco de referencia sobre los temas que deben ser tratados y debatidos (Keating, 2001, p. 14). Implica, además, la capacidad de iniciativa y de definir los contornos de la acción en términos de amenazas y oportunidades.

### **1.2. Instituciones**

Una vez identificados los actores y sus intereses o preferencias de política, los resultados no son automáticos, sino que tienen que interactuar con otros actores que a su vez tienen otras preferencias. Como indica Keohane (1984), las fuentes de la discordia se encuentran en la estructura de la interacción, mas no en la naturaleza de los actores. Por ello es importante conocer cómo los intereses de los actores regionales son organizados e integrados a las instituciones que definen la acción política y la toma decisión colectiva.

Frieden, Lake y Schultz (2019) proponen dos supuestos para analizar estas interacciones y la organización de intereses. En primer lugar, suponen que la conducta de los actores está motivada por la obtención de resultados. En segundo lugar, que las decisiones se toman considerando los intereses de los demás. De esto se desprende que los resultados de política dependen de una puja de intereses, que puede tomar distintas formas según el grado de convergencia o divergencia de los objetivos o resultados esperados.

Keohane (1984), por su parte, plantea que las interacciones en las relaciones internacionales

pueden clasificarse en tres tipos: armonía, cooperación, y discordia. La armonía se da cuando las acciones de dos actores convergen sin necesidad de establecer algún mecanismo que oriente la acción u oficio de mediador, es decir que se produce de manera natural. El problema aparece cuando los objetivos o resultados esperados condicionan la acción de los otros (Aggarwald & Dupont, 2017).

Las opciones que derivan de una posible discordia son la cooperación o el conflicto. La cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de los otros, es decir, cuando las políticas que lleva a cabo un gobierno son consideradas por sus socios como facilitadoras de sus propios objetivos (Keohane, 1984, p. 74). El conflicto de política, en cambio, puede llevar a que un grupo intente modificar los objetivos de los otros, o bien a un estancamiento en el que ninguno de los dos logre satisfacer sus intereses.

En este sentido, las instituciones pueden promover la cooperación entre actores y facilitar mejores resultados a través de la acción colectiva. No obstante, no siempre benefician a todos por igual, ya que en muchas ocasiones son el resultado de una configuración previa de intereses, donde los ganadores acceden a escribir las reglas, que generalmente no son neutrales. A esto se lo denomina sesgo de política (Frieden et al., 2019, p. 74). Por ello, es necesario indagar en cómo son creadas las reglas, por quién y para quién. Los resultados institucionales determinan quiénes son los grupos ganadores y perdedores, es decir, quiénes se espera que apoyen una medida específica y quiénes intentarán modificarla (Underhill, 2000).

La literatura de EPI se enfoca principalmente en las instituciones de gobernanza económica mundial (Hurrell, 2007; Keohane, 1984; Krasner, 1982) y en las instituciones políticas domésticas que inciden en la conducta exterior de un país, principalmente instituciones electorales, legislativas y burocráticas (Frieden & Martín, 2003; Lake, 2009). Sin embargo, en un escenario de mayor conectividad, donde las redes de producción global y los vínculos políticos y sociales a escala transnacional multiplican las instancias de toma de decisión, las instituciones y espacios de representación pueden alterarse y adoptar distintas formas según el objetivo para el que fueron creados.

Esto significa que la migración de la institucionalidad al plano regional bien puede replicar la transferencia de intereses del nivel nacional, pero no se constituye como la única alternativa. Las redes de empresas, los clústeres, los sistemas regionales de innovación y los consorcios público-privados emergen como innovaciones políticas e institucionales que, por lo general, responden a las características relacionales de un territorio específico. En definitiva, el marco institucional no necesariamente es el mismo a nivel regional que a nivel nacional, ya que existen formas diversas de articular intereses y alcanzar resultados. A nivel regional, emergen formas de gobernanza mucho más participativas, flexibles y dinámicas que las que pueden darse en la escala nacional (Llorens y Sánchez Cano, 2019).

Para Medina y Molins (2014), la representación de intereses a nivel regional requiere distinguir entre las formas de representación, por un lado, y los tipos de intereses, por el otro. En cuanto a las formas, las interacciones entre intereses organizados (grupos) e instituciones pueden estructurarse en patrones “pluralistas” o “corporativos”. En los patrones pluralistas, las instituciones asumen un rol neutral en cuanto a la utilización del veto y no privilegian a un grupo sobre otro. Alternativamente, los patrones corporativos permiten un mayor involucramiento de las instituciones en la intermediación de intereses, formalizando el proceso de lobby a través de negociaciones en foros estables.

Con respecto a los tipos de intereses, los autores sostienen que si bien es común interpretar que los intereses empresariales son los que más contribuyen al desarrollo regional, las regiones son más que espacios económicos. Los procesos de reescalamiento reflejan cambios en la sociedad y en la cultura, lo que implica que las preferencias sociales sobre la política abarcan un espectro más amplio que el meramente económico.

En línea con las formas de organizar los intereses y cómo se integran al proceso de toma de decisiones, Keating y Wilson (2014) sostienen que los gobiernos intermedios han incorporado a los grupos dentro del proceso de formulación de políticas públicas, con el objetivo de obtener información, ganar consentimiento y facilitar su implementación. Los autores identifican tres patrones

de incorporación de los intereses a la política regional: 1) A través de consejos económicos y sociales que tienden a operar por consenso, buscando intereses comunes y evitando divisiones. 2) Pactos sociales, que buscan que las instituciones intermedias como cámaras y sindicatos asuman un mayor compromiso en la política de regionalización. 3) a través del involucramiento de los grupos de interés en la producción de medidas y legislación mediante un proceso regular y formal.

## **2. Relación con el gobierno central: Autonomía y relaciones intergubernamentales**

En el apartado anterior se abordó la definición y articulación institucional de los intereses y preferencias regionales. Sin embargo, estos no operan de manera aislada, sino que se encuentran contenidos dentro del marco regulatorio a nivel nacional. La política comercial externa, el tipo de cambio y los lineamientos generales de la política exterior son factores que condicionan los objetivos y medios de vinculación transnacional. Estas regulaciones, a su vez, se inscriben dentro de un modelo de desarrollo determinado, lo que condiciona la distribución de preferencias regionales.

De esto se desprende que existen dos tipos de condicionamientos en relación con las políticas del gobierno central. Por un lado, se encuentran aquellas acciones que un gobierno regional puede desarrollar de manera autónoma, es decir, de acuerdo con sus propios objetivos y medios, pero que están limitadas por la estructura regulatoria derivada del modelo de desarrollo. Por ejemplo, las políticas de promoción comercial a nivel subnacional están condicionadas por la existencia de regulaciones a nivel nacional como puede ser el tipo de cambio o restricciones al comercio exterior que condicionan el acceso a mercados.

El otro tipo de acciones implica la necesidad de una coordinación efectiva con el gobierno central para poder ser ejecutadas. Ejemplos de este tipo de vinculación se encuentran en las acciones coordinadas o concertadas (Zubelzú, 2008) en donde las unidades subnacionales participan de negociaciones internacionales sobre aspectos que corresponden a su jurisdicción (p.e. Comité de Fronteras), o bien aprovechan las estructuras y oportunidades que brinda la diplomacia nacional, como embajadas y representaciones, para promover sus intereses.

Ambas situaciones representan un formato de relaciones intergubernamentales y, de manera más específica, un tipo de gobernanza multinivel vertical (Hooghe y Marks, 2003). La división de estas áreas depende del nivel o grado de autonomía que tiene la autoridad regional para implementar políticas que inciden en la internacionalización del territorio. La literatura sobre paradiplomacia ha abordado extensamente las relaciones con el gobierno central, especialmente en lo referido a la política exterior, y ha propuesto distintas categorizaciones sobre la división central-local (Hocking, 1996; Kincaid, 2010; Schiavon, 2019).

En este apartado interesa analizar de qué manera las políticas del gobierno central condicionan la estrategia de la gestión externa de las unidades constitutivas; es decir, cómo las disposiciones, medidas y relaciones que configuran el modelo de desarrollo —y que, en consecuencia, definen la política económica externa de un país— influyen en la configuración de una estrategia de gestión externa subnacional. A partir de esto, se identifican dos enfoques: uno centrado en la autonomía de las unidades subnacionales en contextos federales, y otro en la naturaleza de las relaciones intergubernamentales.

### **2.1. Federalismo y Nivel de Autonomía**

Si bien el concepto de federalismo es dinámico y puede representar tantos modelos como Estados federales existan, en general se entiende como un tipo de organización política en la que las competencias de gestión y representación se distribuyen a través de niveles de gobierno, de manera tal que, al menos, debe existir un gobierno central y una unidad constitutiva (Lijphart, 2012; Schiavon, 2019).

En un sistema federal de gobierno, las unidades jurisdiccionales inferiores asumen

responsabilidades sobre las que poseen autoridad para definir el curso de política que responda a los intereses regionales o locales, y que, a su vez, contribuya al bienestar general del sistema en su conjunto. Las políticas educativas, de seguridad, fomento industrial e infraestructura son algunas de las áreas en las que los gobiernos no centrales ejercen autoridad, aunque la observancia del poder central y los grados en que esa autoridad se ejerce dependen tanto de la estructura normativa como de aspectos funcionales.

La descentralización de funciones puede analizarse desde el marco constitucional, donde están asignadas las competencias a las jurisdicciones inferiores. El caso de análisis más paradigmático en la literatura sobre paradiplomacia tiene que ver con la capacidad de los gobiernos no centrales de firmar acuerdos con actores internacionales. Esto supone una actividad formal, en el sentido de la existencia de una contraparte definida y regulada por un instrumento legal vinculante. No obstante, este tipo de acciones se muestra limitado para representar el significado y el alcance de la actividad paradiplomática, sobre todo en el siglo XXI, donde la multiplicación de las conexiones y vínculos con actores más allá de las fronteras posee características tan diversas que no pueden ser capturadas en el marco de una sola normativa (El-dessouki, 2018).

En este sentido, el perfil internacional que asumen muchos gobiernos no centrales se relaciona con el desbordamiento de sus competencias internas que adquieren un matiz macroregional o global a partir de intercambios informales, eventos internacionales, redes de cooperación, entre otras actividades, que responden a los desafíos y posibilidades de un escenario global interconectado. Es decir, el grado de autonomía que ostenta un GNC puede estar definido formalmente por aspectos jurídico-constitucionales, pero esto no siempre refleja todo el espectro de decisiones que estos gobiernos toman en el escenario internacional.

Por ello, los estudios que se enfocan sobre el nivel de autonomía buscan superar el enfoque jurídico-constitucional, asumiendo que la existencia de una constitución federal es solo una condición inicial y, ponen el foco en la descentralización, la devolución y la capacidad del GNC de tomar sus propias decisiones, es decir, de plantear sus objetivos y tener medios económicos y políticos para cumplirlos (Cornago, 2010; Lijphart, 2012; Treisman, 2002).

Superar las limitaciones del análisis constitucional obliga a ampliar el lente de observación hacia la capacidad de los GNC para llevar adelante acciones que contribuyan al establecimiento de un modelo de desarrollo económico regional. Este dependerá, en parte, de las asignaciones ejecutivas determinadas por el grado de descentralización asumido y, consecuentemente, de la disponibilidad de recursos políticos y económicos, lo que supone una mayor o menor autonomía para diseñar y ejecutar una estrategia de proyección internacional.

Según Lijphart (2012), la dicotomía entre centralización y descentralización es fácil de identificar, ya que, a partir de la existencia de una constitución federal o de una forma de gobierno descentralizada, se puede distinguir cuál es cuál. Sin embargo, la problemática radica en que la descentralización es una cuestión de grados, y no existe una sola fórmula para medirla con exactitud, ni un único tipo de relación entre los niveles central y local. En formas de gobierno complejas, las instituciones y las posibilidades de interacción multinivel pueden ser altamente variables.

Entre las distintas alternativas para medir el grado de descentralización, la mayoría converge en la cuestión del gasto público y el federalismo fiscal (Lijphart, 2012; Porto et al., 2018; Schiavon, 2019). Es decir, en la disponibilidad de recursos con la que cuentan las unidades subnacionales para implementar sus políticas. Schiavon (2019) sostiene que una buena medida para calcular el grado de centralización o descentralización es verificar si los gobiernos locales controlan un tercio o más del total del gasto público del país. En ese caso, el sistema puede considerarse descentralizado; de lo contrario, se considera centralizado (p. 23).

De manera más específica, y enfocados en los gobiernos subnacionales individualmente, Porto et al. (2018) sostienen que la autonomía fiscal se refiere al poder de decisión de los gobiernos subnacionales en cuanto a gastos, ingresos y financiamiento. Esta autonomía posee dos grandes dimensiones: la autonomía respecto a los recursos propios y la autonomía respecto al gasto. Los autores

definen esta relación a través del coeficiente entre los recursos propios y el gasto total subnacional, donde 0 implica dependencia total y 1 independencia total para autofinanciarse. Así, la autonomía respecto a los recursos propios significa que los gobiernos subnacionales pueden definir las bases y alícuotas de los impuestos a su cargo, mientras que la autonomía respecto al gasto implica la capacidad de decidir cuánto y cómo gastar.

En materia de gestión externa subnacional, esto es relevante ya que las diferencias en la autonomía respecto a los impuestos y el gasto pueden dar lugar a distintos tipos de estrategias, e incluso desencadenar una guerra de localizaciones (Lachapelle y Paquin, 2005) lo que puede profundizar las desigualdades territoriales. Por ello, el Estado central suele estar especialmente interesado en encontrar un equilibrio.

Adicionalmente, según Treisman (2002), otros factores que inciden en el grado de descentralización son la extensión territorial, la composición étnica y la existencia de constituciones subnacionales. Bajo estas tres categorías, el autor sostiene que existe una correlación positiva con el número de niveles de gobierno. Por lo tanto, plantea que cuanto más extenso sea el país, más compleja sea su composición étnica, y más regiones cuenten con constituciones subnacionales, mayor será el grado de descentralización.

## **2.2. Naturaleza de las Relaciones Intergubernamentales**

Se asume que la cuestión de la autonomía y la posibilidad de contar con recursos se constituyen como factores estructurales que determinan la base institucional. Sin embargo, no siempre resultan determinantes en los resultados de la política de vinculación transnacional de los gobiernos intermedios. Las relaciones intergubernamentales pueden ofrecer explicaciones sobre las oportunidades y limitaciones que las políticas del gobierno central imponen o facilitan a los gobiernos subnacionales.

### *2.2-1. Intereses y convergencia de agenda respecto al modelo de desarrollo*

Siguiendo a (Actis et al., 2016) un modelo de desarrollo se refiere a una estrategia de articulación entre el mercado y el Estado que define el modo de producción, de distribución de riqueza y de inserción internacional en una sociedad determinada, en un momento dado de la historia (p. 16). Es una construcción que responde a una configuración de intereses y preferencias, de la cual emergen las diferentes regulaciones que inciden sobre el funcionamiento de la economía.

En cierta medida, los modelos de desarrollo están relacionados con el formato en que una sociedad se adapta a los patrones tecno-productivos del orden global y configura un tipo específico de capitalismo, de acuerdo con su base cultural, política y social (Dicken, 2015). Devlin y Mogueillansky (en Actis et al) sostienen que, por un lado, existen modelos en donde las intervenciones públicas están encaminadas a fortalecer la acción autónoma de las fuerzas del mercado; mientras que, por otro, hay perspectivas que desconfían de las señales del mercado y consideran que la intervención del Estado es necesaria para la transformación productiva. En la misma línea, Peck y Theodore (2007) indican que estos dos modelos se corresponden con un formato neoamericano, de corte más individualista, en donde las condiciones competitivas se asocian a las asignaciones del mercado; y con otro modelo, denominado modelo del Rin o germánico, que posee una perspectiva colectivista asociada a valores de igualdad y distribución equitativa del ingreso (p. 734).

Dada su naturaleza social, los modelos de desarrollo son configuraciones dinámicas que requieren ciertos niveles de consenso para su implementación y continuidad en el tiempo. En países federales, estos consensos no solo deben darse a nivel del gobierno central, sino que la existencia de jurisdicciones inferiores, con un relativo grado de autonomía, suma complejidad a las posibilidades de convergencia y pone a las relaciones políticas multinivel en el centro de la escena. De acuerdo con esto, las opciones de convergencia pueden agruparse en tres grandes líneas: el dualismo, cuando el gobierno central y las unidades subnacionales tienen objetivos diferentes pero no interfieren entre sí; convergente, cuando el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno central coincide con los intereses regionales; y divergente, cuando son opuestos.

Respecto a la convergencia, Schiavon (2019) indica que es importante considerar si los objetivos a nivel subnacional generan reacciones en el gobierno central. Por ejemplo, en el caso de políticas de desarrollo económico local o regional -como la promoción de exportaciones, la atracción de inversión extranjera o el fomento de la transferencia de tecnología-, el gobierno central suele aceptarlas e incluso promoverlas. No obstante, en aquellas áreas donde el Estado central pueda sentirse amenazado, como en acciones motivadas por fines políticos orientados a lograr una mayor autonomía, es probable que las relaciones se tornen menos cooperativas.

Asimismo, otro factor que destaca es la afinidad política entre el gobierno central y las unidades subnacionales, en función del partido o coalición que las gobierna. Se espera una mayor capacidad de coordinación y cooperación cuando ambas instancias pertenecen a partidos políticos o coaliciones afines. Sin embargo, la disciplina partidaria puede verse limitada si las representaciones subnacionales gozan de mayor autonomía respecto de las representaciones nacionales.

### *2.2-2. Poder de negociación de las regiones frente al Estado central*

Administrar las tensiones multinivel requiere del establecimiento de vínculos o mecanismos capaces de proveer a cada nivel de gobierno el acceso a los recursos en los que otros tienen ventajas relativas. Es decir, la necesidad del gobierno central de acceder a aquellos recursos que controlan los gobiernos no centrales (GNC), y de estos últimos, de canalizar sus intereses en la arena internacional (Hocking, 1996).

El escenario se plantea como una relación de interdependencia, en la que el poder de negociación se valora como un factor condicionante para el desarrollo de la proyección internacional de las unidades subnacionales. La participación en el producto nacional -y, en particular, en los indicadores que miden el éxito de la política económica externa, como el porcentaje de exportaciones o la inversión extranjera directa (IED)-, la ubicación geográfica, la infraestructura física y el control de recursos naturales son cuestiones que definen el poder de negociación en una correlación positiva a favor de las regiones. Sin embargo, ese poder también se encuentra condicionado por normativas y disposiciones bajo el control del gobierno federal, que pueden representar tanto oportunidades como restricciones. Entre ellas, se destacan las políticas macroeconómicas, por un lado, y por otro, la estructura de vínculos, redes y acuerdos de la política exterior.

En cuanto al contexto macroeconómico, que define los lineamientos generales de la economía nacional y determina la orientación de la política económica externa, Dicken (2015) sostiene que los gobiernos nacionales poseen un conjunto de herramientas regulatorias para controlar y estimular la actividad económica, tanto dentro del país como hacia el exterior, a través de los flujos de comercio e inversión. Estas herramientas se agrupan en tres grandes áreas: políticas que regulan el comercio exterior, políticas que inciden en la inversión extranjera directa y políticas de fomento industrial y tecnológico.

Por su parte, la estructura de vínculos, redes y acuerdos de la política exterior pueden representar oportunidades en tanto favorece el acceso a mercados y la previsibilidad de las acciones en el mediano y largo plazo. También influye positivamente la presencia de embajadas y representaciones diplomáticas que faciliten el acceso a información, conocimiento y redes de relaciones. No obstante, un cambio o una orientación de la política exterior que no se alinee con las preferencias regionales puede convertirse en un condicionante negativo, generando una pérdida de oportunidades o el deterioro de vínculos existentes.

Dado que estas cuestiones no forman parte directa de la competencia regional, la negociación intergubernamental y las actividades de lobby se presentan como alternativas para incidir en los resultados. En relación con esto, Zubelzú (2008) señala que las provincias no gestionan directamente en el plano internacional, sino que ejercen -o buscan ejercer- presión ante el gobierno nacional para impulsar proyectos considerados vitales para sus intereses, los cuales inciden directamente en su performance internacional (p. 39).

Para Bursens y Deforche, (2010), los resultados de las negociaciones pueden definirse en base a tres conceptos. Uno es la trayectoria dependiente (*path dependency*), que implica que los resultados de esa incidencia están determinados por el curso histórico de las instituciones. En segundo lugar, los resultados se pueden explicar por las coyunturas críticas (*critical junctures*) que determinan un nuevo ambiente institucional. Y, por último, el bloqueo (*lock in*) que implica que los actores tienen pocas opciones más que actuar dentro de los márgenes impuestos por las instituciones.

Un indicador relevante de relaciones cooperativas es la existencia de estructuras efectivas y procesos de comunicación entre el gobierno central y las regiones sobre aspectos vinculados a la política exterior subnacional. Estas instancias pueden adoptar diversas formas, más o menos institucionalizadas. En este sentido, Lecours (2008) plantea dos opciones posibles: la primera, el establecimiento de canales de comunicación entre funcionarios del Estado central y representantes de gobiernos regionales; y la segunda, la creación de cuerpos intergubernamentales para tratar temas específicos, donde las iniciativas paradiplomáticas puedan ser representadas o alineadas con la política exterior nacional.

### 3. Contexto Internacional

Difícilmente la estrategia de vinculación política internacional de una región se encuentre exenta de la influencia del contexto internacional. El proceso que impulsa a las autoridades subnacionales a proyectar sus jurisdicciones en el escenario internacional está intrínsecamente ligado al entendimiento de las oportunidades y amenazas del entorno externo. Analizar la conducta estatal únicamente desde adentro hacia afuera conduce a ignorar el contexto de la acción (Keohane, 1984).

En este sentido, las decisiones que se toman en el marco de la gestión externa subnacional no son solo el resultado de un proceso interno, sino que están determinadas por una configuración específica de la economía mundial, tanto en términos estructurales como coyunturales. Esto puede interpretarse, por un lado, en función del rol que ocupan las unidades subnacionales en los modelos de producción flexible (Archer, 2012; Jessop, 2013), y por otro, en relación con las ventanas de oportunidad que surgen en la evolución de los mercados y de las instituciones internacionales (Keating, 2001; Swyngedouw, 2004).

La primera consideración respecto del contexto externo responde a un patrón de causas estructurales que posicionan a las regiones según su trayectoria histórica, es decir, el lugar que ocupan dentro de la configuración del modelo de globalización vigente. En esta línea, Cornago (2010) advierte que la reestructuración de la economía mundial ha generado importantes transformaciones en los ámbitos de responsabilidad y competencia de los gobiernos subnacionales.

No obstante, el interés de esta sección se centra en la segunda apreciación, que corresponde a aquellos aspectos de la coyuntura internacional que inciden en la toma de decisiones respecto a la estrategia de vinculación política internacional. Esto incluye el tipo de estrategia adoptada, la orientación geográfica, las acciones a implementar y la selección de potenciales socios, entre otras definiciones que configuran el día a día de la actividad paradiplomática.

En este punto, la influencia que pueden ejercer los factores externos sobre la toma de decisiones gubernamentales adquiere diferentes grados y formas, que pueden agruparse en dos grandes categorías: influencia directa e influencia indirecta (Frieden & Martin, 2003).

#### 3.1- Influencia directa

Implica que los cambios en el contexto internacional influyen sin intermediarios sobre las preferencias de los actores domésticos, lo que impacta en la definición de la política pública. Dentro de esta línea de análisis, se pueden identificar tres aspectos clave:

En primer lugar, se encuentran los factores ideacionales, relacionados con el predominio de ciertas ideologías a nivel global. Este enfoque plantea dos efectos sobre la toma de decisiones: por un

lado, el efecto dominó, que lleva a los gobiernos a imitar conductas y seguir tendencias predominantes (Drori et al., 2014); y por otro, la percepción del costo del aislamiento, que aumenta la probabilidad de que se adopten acciones en el plano internacional para no quedar fuera del sistema (Schiavon, 2019). También se puede asociar en esta línea a las alianzas de clases transnacionales, que implican afinidades ideológicas o de intereses entre el capital transnacional y el capital local, así como entre organizaciones de trabajadores y clase obrera (Archer, 2012; Paul, 2002).

En segundo lugar, desde un enfoque materialista, se considera que los cambios en el entorno internacional pueden alterar el orden de las preferencias domésticas y modificar la percepción de oportunidad de los actores subnacionales. Esto se vincula, por ejemplo, con las tendencias geográficas de la economía mundial, donde ciertas regiones o polos económicos ejercen una atracción gravitatoria sobre los tomadores de decisión, convirtiéndose en objetivos estratégicos para la internacionalización. Otro factor relevante en esta perspectiva son los cambios tecnológicos acelerados, que transforman sectores económicos enteros y redefinen las oportunidades disponibles. Un caso notable es el del sector servicios, que históricamente no participaba del comercio internacional, pero que actualmente representa uno de los espacios más dinámicos de la economía global (McKinsey Global Institute, 2019).

En tercer lugar, se encuentran las amenazas transnacionales o globales que impactan directamente en el territorio y que exigen respuestas desde los niveles locales o regionales. Ejemplos de esto son los desafíos vinculados al medioambiente, la seguridad y las migraciones (Lipschutz y Peck, 2010), que pueden influir en el perfil internacional que adopta un gobierno intermedio en un determinado periodo. La afectación común de estas problemáticas también motiva a las autoridades regionales a buscar socios y contrapartes con quienes compartir buenas prácticas, establecer acuerdos para la transferencia de conocimiento o formar alianzas de cooperación e influencia (Llorens & Sánchez Cano, 2019).

En los tres casos, el conocimiento del sistema internacional por parte de los líderes regionales y de las agencias responsables, resulta un factor determinante para orientar la acción externa. Este conocimiento no solo implica una comprensión general de las dinámicas globales, sino también la capacidad de interpretar tendencias, identificar oportunidades y evaluar riesgos en función de los intereses territoriales. La disponibilidad de información certera y actualizada también constituye un insumo clave en este proceso.

Aunque su evaluación implica cierto grado de subjetividad, es posible identificar algunos indicadores que permiten aproximarse a la existencia de estas capacidades: la incorporación de referencias y análisis internacionales en los discursos oficiales, la presencia de áreas de investigación o unidades de análisis estratégico dentro de la estructura burocrática, y el perfil profesional y la formación específica de los agentes encargados de implementar la política paradiplomática. Estos elementos, considerados en conjunto, pueden funcionar como herramientas analíticas para inferir el nivel de conocimiento e interés en cuestiones internacionales, así como su posible incidencia en la toma de decisiones y en la orientación de la acción externa.

### ***3.2- Influencia Indirecta***

Con respecto a la influencia indirecta, se hace referencia a aquellos condicionamientos u oportunidades que emergen de la estructura institucional de la economía internacional, los cuales alteran la información disponible y los incentivos de política para los actores domésticos (Frieden y Martin, 2003, p. 122).

La influencia indirecta puede observarse en distintos niveles. Por un lado, aparece en disposiciones que inciden en la política económica global, como las establecidas por la Organización Mundial del Comercio u otra institución de carácter interestatal. Por otro lado, se manifiesta en el avance de instancias de gobernanza transnacional. La primera está mediada por la pertenencia a un Estado-nación, mientras que la segunda implica la participación en redes e instituciones transnacionales con estructuras de diversa composición.

Con respecto a las organizaciones internacionales, no solo se hacen referencia a las disposiciones normativas sino también a otras formas de organización política que inciden en la economía internacional, como es el caso de los foros internacionales, la diplomacia de cumbres y demás transformaciones en la política internacional que influyen sobre los aspectos institucionales de la economía mundial.

Con respecto a las organizaciones internacionales, la referencia no se limita a las disposiciones normativas que surgen de tratados y compromisos vinculantes, sino que también abarca otras formas de organización política que inciden en la economía internacional, como los foros internacionales, la diplomacia de cumbres y otras estructuras institucionales con capacidad de agencia.

En cuanto a la gobernanza transnacional<sup>6</sup> -es decir, redes e instituciones compuestas por actores públicos o privados que no representan a un Estado central-, se observa un panorama muy heterogéneo de posibilidades, dada la complejidad y diversidad de los actores involucrados. Para Jessop (2013), el resultado de este tipo de conexiones es un mosaico de alianzas que atraviesan fronteras, organizadas dentro y a través de regiones, donde coexisten distintos mecanismos de coordinación. En este sentido, las redes pueden ser gubernamentales (formadas por actores subnacionales), consorcios público-privados, o completamente privadas, como en el caso de las normas de certificación de calidad o las redes de cabildeo e influencia

En definitiva, la participación de regiones en organismos o redes transnacionales puede condicionar la estructura de oportunidades, no porque sus disposiciones sean vinculantes, sino porque evidencian afinidades, problemáticas comunes y espacios de interacción más o menos frecuentes. En este sentido, Keating (1999) sostiene que el proceso de formulación de políticas públicas está atravesado por complejas redes que se expanden a través del ámbito público y privado, y más allá de las fronteras internacionales, de las cuales se valen los funcionarios para acceder a poder, recursos y oportunidades.

#### 4. Consideraciones finales

El modelo de análisis presentado contribuye a explicar la política de gestión externa de una región o gobierno intermedio en contextos federales o descentralizados. Se articula en torno a tres ejes principales que inciden en el proceso de toma de decisiones: los intereses e instituciones a nivel regional, las relaciones con el gobierno central y la influencia del contexto internacional.

La elaboración de esta propuesta para estudios de caso único se basó en la convergencia de los estudios paradipломáticos, la Economía Política Internacional y el Regionalismo, sin embargo, también fue necesario ampliar las referencias a otras disciplinas para descubrir variables e indicadores que contribuyan a explicar el fenómeno en cuestión. Principalmente se utilizaron aportes del desarrollo territorial, de los estudios federales y del institucionalismo intergubernamental.

Los siguientes puntos exponen a modo de síntesis las dimensiones de análisis del modelo propuesto:

*Intereses e instituciones regionales.* Este eje contribuye a explicar el proceso interno dentro de la región, en función de cómo se articulan los intereses territoriales respecto a la política de vinculación transnacional y de qué manera dichos intereses se incorporan a las dinámicas institucionales que definen una estrategia. Los intereses pueden analizarse a partir de sus fuentes materiales e ideacionales, así como de los objetivos y expectativas de los actores frente a ese nivel de toma de decisiones. Por su parte, las articulaciones institucionales dependen del modo en que fueron creadas las estructuras y de cómo se toman las decisiones. En este sentido, pueden adoptar un formato pluralista o corporativo.

*Relación con el gobierno central.* En un contexto multinivel, los tomadores de decisión enfrentan un conjunto de disposiciones que pueden influir positiva o negativamente en el diseño y la implementación

<sup>6</sup> Entre las redes transgubernamentales que han adquirido reciente protagonismo en la gobernanza mundial se destacan Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Organización de Regiones Unidas (ORU FOGAR).

de una estrategia. Por un lado, el nivel de autonomía en un sistema federal permite identificar el margen de acción de las unidades subnacionales para proyectarse internacionalmente. Por otro lado, y en relación con el perfil específico de la estrategia, las regiones se desenvuelven dentro de un marco de decisiones macroeconómicas y de política exterior que están atravesadas por un modelo de desarrollo determinado.

*Contexto internacional.* Ninguna estrategia de vinculación externa puede pensarse de manera aislada del entorno internacional. Su influencia puede manifestarse de forma directa, a través de las oportunidades que surgen del comportamiento de los mercados globales, de la afinidad ideológica o de la percepción de nuevos desafíos vinculados a una agenda transnacional emergente. A su vez, también puede presentarse de forma indirecta, mediante condicionamientos emanados por instituciones globales, ya sea aquellas en las que participa el Estado nacional en su conjunto, o aquellas de carácter transnacional de las que forman parte solo las regiones.

En cuanto a su aplicabilidad, es importante señalar que estas dimensiones no explican por sí solas una estrategia de gestión externa ni excluyen a las demás, sino que adquieren sentido en función de la configuración específica de cada una y de la complementariedad que se establezca en un período determinado.

El trabajo buscó contribuir a los abordajes explicativos de la Paradiplomacia a través de indagar sobre cómo se define una estrategia y cuáles son los determinantes que condicionan el proceso de toma de decisión. Es una propuesta en construcción, abierta al debate y a nuevos aportes.

## Bibliografía

- Abdelal, R., Blyth, M., & Craig, P. (2005). *Constructivist Political Economy*. Cornell University Press.
- Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación. In A. Busso (Ed.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1893-2001* (pp. 15–30). UNR Editora.
- Aggarwald, V., & Dupont, C. (2017). Cooperation and conflict in the global political economy. In J. Ravenhill (Ed.), *Global Political Economy (Fifth Edit)*. Oxford University Press.
- Archer, K. (2012). Rescaling Global Governance: Imagining the Demise of the Nation-State. *Globalizations*, 9(2), 241–256.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de La CEPAL*, 2005(86), 47–62.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591–614.
- Bursens, P., & Deforche, J. (2010). Going Beyond Paradiplomacy? Adding Historical Institutionalism to Account for Regional Foreign Policy Competences. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1), 151–171.
- Calvento, M. (2016). *Gestión y política internacional subnacional. El caso de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires* (M. Calvento (ed.)). Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales.
- Cornago, N. (2000). Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international. *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, 613, 1–24.
- Cornago, N. (2010). La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción. *La Política Internacional Subnacional En América Latina*, 107–134.
- Dicken, P. (2015). *Global Shift* (7ma ed.). Guilford Press.
- Dickson, F. (2014). The internationalisation of regions: Paradiplomacy or multi-level governance? *Geography Compass*, 8(10), 689–700.
- Drori, G. S., Höllerer, M. A., & Walgenbach, P. (2014). Unpacking the glocalization of organization: from term, to theory, to analysis. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1(1), 85–99.
- El-dessouki, A. (2018). Domestic structure and sub-national foreign policy: an explanatory framework.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., & Meyer-stamer, J. (1996). *Competitividad sistèmica: empresas y la política*.
- Frieden, J., Lake, D. A., & Schultz, K. (2019). *Understanding Interests, Interactions, and Institutions*. In *World Politics Interests, Interactions, Institution* (4ta Edició). Norton.
- Frieden, J., & Martin, L. (2003). International Political Economy: Global and Domestic Interactions. In H. Milner & I. Katznelson (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 118–146). Norton.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Hay, C. (2004). Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations. *Review of International Political Economy*, 11(1), 204–226.
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning. Shaping places in Fragmented Societies. In *Politics and Conflict in Governance and Planning*. Macmillan Press.
- Hocking, B. (1996). Bridging Boundaries: Creating Linkages. *Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments. WeltTrends*, 11, 36–51.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Hurrell, A. (2007). *On Global order. Power, Values, and the constitution of international Society*. Oxford

University Press.

Jessop, B. (2013). Dynamics of Regionalism and Globalism: A Critical Political Economy Perspective. *Ritsumeikan Social Science Review*, 5, 3–23.

Kahler, M. (2016). Complex governance and the new interdependence approach (NIA). *Review of International Political Economy*, 23(5), 825–839.

Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In *Paradiplomacy in Action*.

Keating, M. (2001). Governing cities and regions: territorial restructuring in a global age. *Global City Regions*, 1–21.

Keating, M. (2014). Introduction: Rescaling interests. *Territory, Politics, Governance*, 2(3), 239–248.

Keating, M., & Wilson, A. (2014). Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European states. *European Journal of Political Research*, 53(4), 840–857.

Keohane, R. (1984). Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial. Grupo Editor Latinoamericano.

Kincaid, J. (2010). Comparative observations on the international activities of constituent governments. In F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituents units at the beginning of 21st century* (pp. 15–32). Generalitat de Catalunya.

Krasner, S. D. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205.

Kuznetsov, A. (2014). Theory and Practice of Paradiplomacy. In *Theory and Practice of Paradiplomacy*.

Lachapelle, G., & Paquin, S. (2005). Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies. *Mastering Globalization: New Sub-States' Governance and Strategies*, 1–197.

Lake, D. A. (2009). Open economy politics: A critical review. *Review of International Organizations*, 4(3), 219–244.

Lecours, A. (2008). Political Issues of Paradiplomacy : Clingendael Institute, 1–22.

Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. In *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*.

Lipschutz, R. D., & Peck, F. A. (2010). Climate change, globalization, and carbonization. In B. Turner (Ed.), *International Handbook of Globalization Studies* (pp. 182–203). Routledge.

Llorens, C., & Sánchez Cano, F. J. (2019). La acción exterior de los gobiernos intermedios: paradiplomacia y regionalismo. In F. Enriquez Bermeo (Ed.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial Serie* (pp. 105–146). Ediciones Abya-Yala.

McKinsey Global Institute. (2019). Globalization in transition: the future of trade and value chains. Report.

Medina, I., & Molins, J. M. (2014). Regionalism and employer groups in Spain, Italy, and the UK. *Territory, Politics, Governance*, 2(3), 270–286.

Oatley, T. (2017). Open economy politics and trade policy. *Review of International Political Economy*, 24(4), 699–717.

Paul, D. E. (2002). Re-scaling IPE: Subnational states and the regulation of the global political economy. *Review of International Political Economy*, 9(3), 465–489.

Peck, J., & Theodore, N. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 31(6), 731–772.

Pesuto, C., & Nicolao, J. (2023). Capacidades para la internacionalización municipal. In M. Calvento & J. Nicolao (Eds.), *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una Mirada desde Argentina* (pp. 133–148). Teseo Press.

Porto, A., Pineda Mannheim, C., & Eguino, H. (2018). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina: Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. In *Banco Interamericano del Desarrollo*.

Santos Neves, M. (2010). Paradiplomacia, Regiões do Conhecimento e a consolidação do “Soft Power”.

Janus.Net, 1(1), 10–28.

Sánchez, N. A., & Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 36, 7–25. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi36.121>

Schakel, A. H., Hooghe, L., & Marks, G. (2014). Multilevel Governance and the State. In *The Oxford Handbook of Transformations of the State* (Issue November, pp. 1–15).

Schiavon, J. A. (2019). *Comparative Paradiplomacy*. Routledge.

Seabrooke, L. (2007). Varieties of economic constructivism in political economy: Uncertain times call for disparate measures. *May*, 371–385. <https://doi.org/10.1080/09692290701203748>

Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In P. Soldatos & H. Michelmann (Eds.), *Federalism and international relations the role of subnational units* (pp. 34–54). Oxford University Press.

Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25–48.

Swyngedouw, E. (2008). Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. In *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method* (Issue January 2008).

Tokatlian, J. G., & Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. In C. Acuña (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino* (pp. 245–312). Siglo XXI Editores.

Trebucq, F. (2024). Economía Política Internacional y Paradiplomacia: evolución, debates y convergencia. *Relaciones Internacionales*, 33(66), 186. <https://doi.org/10.24215/23142766e186>

Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Unpublished Manuscript, March 2002, 38.

Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas Para El Debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48), 155–175.

Underhill, G. R. D. (2000). State, market, and global political economy: Genealogy of an (inter-?) discipline. *International Affairs*, 76(4), 805–824.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15–34.

Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. In *Las provincias argentinas en el escenario internacional Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 81–86). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

---

## Sobre el autor

### Dr. Federico Trebucq

[trebucq.federico@gmail.com](mailto:trebucq.federico@gmail.com)

Doctor en Relaciones Internacionales (UNLP) y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (UBA) Becario postdoctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesor de posgrado en Economía Política Internacional (UNC, US21) y Director de la Especialización en Negocios Internacionales (US21).