

# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA ESTRATÉGICA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS<sup>34</sup>

## Resumen

*Teniendo en cuenta el relevante rol que han tomado los actores subnacionales en la agenda internacional, el análisis de las oportunidades, potencias y participación en distintas redes de cooperación de los actores municipales resulta fundamental.*

*Frente a la escasa sistematización de datos que aporten al diagnóstico, el presente trabajo se enfoca desde las alianzas de los municipios santafecinos de Rafaela, Esperanza y Sunchales generadas a partir del “Programa de Competitividad Territorial” llevado a cabo en la provincia de Santa Fe en 2011.*

*Se describirá el estado de situación de las relaciones y flujos internacionales de los actores de la región, para resaltar las potencialidades y déficits, como también la relación entre los distintos actores locales que participan (gobiernos locales, agencias de desarrollo, universidades y centros tecnológicos). Teniendo presente que la internalización territorial es un proceso económico, social y político al que se le presentan los desafíos propios de un sistema internacional complejo, cambiante e interdependiente.*

- 
- 1 Pablo Costamagna es Director Académico de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN Facultad Regional Rafaela y Doctor en estudios del Desarrollo por la Universidad del País Vasco.
  - 2 La Magíster Marina Foglia es investigadora de PRAXIS: Instituto de investigaciones tecnológicas y sociales para el desarrollo territorial UTN Facultad Regional Rafaela.
  - 3 Este trabajo surge en el marco del proyecto “Competitividad y Desarrollo Local: Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Coordinación General: Pablo Costamagna, Mariana Foglia. Equipo de Investigación: Paula Alexandroff Zlateff, Anabella Battistini, Magalí Bongovani, Patricia Carrizo Bardonek. Instituto Praxis: Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN Facultad Regional Rafaela [marianafoglia@gmail.com](mailto:marianafoglia@gmail.com). Mgter.Mariana Foglia.
  - 4 Este artículo aparece parcialmente publicado en las memorias del Tercer Congreso de Relaciones Internacionales del Consejo Federal de Estudios Internacionales y el Primer Congreso Provincial de Relaciones Internacionales en la Ciudad de Córdoba. Bajo el título “Diálogos de agenda internacional. Una perspectiva federal” que se llevó a cabo el 2 y 3 de noviembre de 2017 en Córdoba, Argentina.

**Abstract**

*Considering the relevant role that subnational actors have taken in the international agenda, the analysis of opportunities, potentials and participation in different local agents' cooperation nets prove to be substantive.*

*Before the little data systematization deliver to the diagnosis, the current work will focus at the alliances of Santa Fe's cities of Rafaela, Esperanza and Sunchales generated since the "Program of Territorial Competitiveness" executed in the province in 2011.*

*It will be described the situation of international relations and flows in the region, to focalized in potentialities and shortfalls, as well as the interaction between different local actors that take part in the process (local governments, development agencies, universities and technological centers). Keeping in mind that the territorial internationalization is an economic, social and political process which muss affront the typical challenges of an international system that is complex, changing and interdependent.*

**Key Words:** *subnationals actors- territorial development- territorial internationalization*

**L**a reducción de la distancia entre lo global y lo local acaecida en las últimas décadas ha generado un replanteo sobre el rol de los actores subnacionales en la agenda de las relaciones internacionales y su intrínseca vinculación con el desarrollo territorial. Las ciudades se encuentran ante un enorme potencial y una creciente necesidad de participación en redes de cooperación tanto en áreas de conocimiento e innovación, como de comercio y negocios, con el fin de obtener herramientas, recursos e intercambio de experiencias para hacer frente a retos comunes.

Durante el año 2011, en el marco del "Programa de Competitividad Territorial" implementado en la Región Centro Oeste de la Provincia de Santa Fe, se llevó a cabo un trabajo de investigación sobre los procesos de internacionalización tomando como base las principales instituciones de apoyo al sector productivo de las ciudades de Rafaela, Esperanza, Sunchales, Gálvez y Ceres.

Este trabajo, titulado "Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios" y coordinado por Pablo Costamagna y

Mariana Foglia, permitió obtener un primer diagnóstico del estado de situación de las relaciones y flujos internacionales de los diversos actores que conforman el entramado local de dichas localidades santafecinas: Municipios, Universidades, Centros Tecnológicos, Agencias de Desarrollo, Organizaciones de la Sociedad Civil y el sector empresarial.

A través de un relevamiento de su dimensión institucional, perfil y contenido de las principales actividades y proyectos de cooperación a nivel regional e internacional, se identificaron déficits y potencialidades que permitieron un primer acercamiento a la temática.

Sin embargo, el mismo se vio limitado por la dificultad de acceder a los escasos registros de la actividad internacional, resultando un estudio con valiosa información a la luz de un enfoque analítico novedoso, que a su vez puso de manifiesto la necesidad de optimizar la sistematización de datos. Ello a fin de extraer patrones de relacionamiento internacional más claros y concisos, que faciliten su lectura y seguimiento.

Con este antecedente, desde el año 2015 se impulsó un nuevo relevamiento impulsado por el Instituto Praxis y la Maestría de Desarrollo Territorial de la UTN Facultad Regional Rafaela, tomando como casos de estudio las principales instituciones referentes de Rafaela, Sunchales y Esperanza junto a un equipo de investigación conformado ad-hoc en alianza con las respectivas Municipalidades.

El estudio incluyó el período 2011-2015 y tuvo por objeto identificar avances y retrocesos, proponer recomendaciones como así también continuar con la idea de visibilizar e instalar la internacionalización de los territorios como línea de trabajo específica y transversal en el debate sobre la agenda local del desarrollo.

A nivel metodológico, se ha recurrido a fuentes secundarias, documentación oficial y bibliografía especializada para complementar el trabajo de campo efectuado en el primer semestre 2016. El mismo consistió en entrevistas a las autoridades a cargo del relacionamiento internacional de las instituciones participantes de las tres ciudades en base a un cuestionario cuyas respuestas y base de datos resultante se encuentran almacenadas en los registros del Instituto de Investigación PRAXIS.

### **Gobiernos Locales**

- Municipalidad de Rafaela
- Municipalidad de Sunchales
- Municipalidad de Esperanza

### **Agencias de Desarrollo**

- ACDICAR (Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva de Rafaela)
- ADESU (Agencia de Desarrollo de Sunchales)
- ACADER (Asociación civil para el Desarrollo de Esperanza y la Región)

### **Universidades**

- Universidad Nacional del Litoral (Esperanza)
- UTN (Facultad Regional Rafaela)
- U. Católica de Santiago del Estero (sede Rafaela)
- U. de Ciencias Empresariales y Sociales (sede Rafaela)

### **Centros Tecnológicos**

- INTA CR (Instituto nacional de tecnología agropecuaria)
- INTI Lácteos (Instituto nacional de tecnología industrial)
- INTI Rafaela

El relevamiento de la información se realizó en base a tres dimensiones:

1. Dimensión institucional de la gestión internacional;
2. Contenido de la gestión internacional;
3. Valoración del proceso presente y futuro de la internacionalización.

## **1. La internacionalización de los territorios locales**

Las ciudades juegan actualmente un rol esencial en la definición de los grandes temas que integran la agenda global para el desarrollo: la lucha contra la vulnerabilidad social, los temas medioambientales, el acceso universal a los servicios básicos, la prevención del delito, así como las respuestas al proceso de urbanización o al empleo.

Aunque el accionar internacional de los gobiernos municipales sea el más visible y tradicionalmente estudiado, nos interesa, destacar la internacionalización del

territorio en su conjunto, incluyendo también el accionar en materia internacional de las Universidades, Centros Tecnológicos y Agencias de Desarrollo. Es precisamente este enfoque inclusivo de los principales actores locales lo que distingue y diferencia al presente estudio.

Nuestra definición de internacionalización va de la mano del concepto de desarrollo territorial. En efecto, el desarrollo territorial es un proceso no sólo económico sino también social y político, cuya estrategia se sustenta en la construcción de capacidades para gestionar recursos que permitan la mejora de la calidad de vida ciudadana en la complejidad de la sociedad actual. Como parte de toda estrategia de desarrollo local, la internacionalización territorial debe constituir un componente esencial si pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante.

De aquí que entendamos a la internacionalización del territorio como un “proceso dinámico donde los actores locales (gobierno municipal, empresas y sociedad civil) trabajan de manera articulada con el objetivo de potenciar la vinculación internacional del territorio mediante el incremento de sus flujos interactivos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación en función de las prioridades del desarrollo local” (Costamagna, Foglia, 2011).

A continuación se analiza cada uno de los componentes de esta definición.

**Un proceso dinámico y articulado entre los actores locales del territorio:** hablamos de la internacionalización como un proceso no estático sino en constante movimiento, en función de la interacción entre los agentes locales que componen la sociedad de un territorio. Son ellos los que a partir de la cooperación, proyectos conjuntos, competencia y presión mutua, generan una tensión colectiva que favorece el desarrollo de estrategias innovadoras. Si bien cada uno de estos actores responde a racionalidades propias y específicas de acuerdo a sus variados intereses, el desafío es consensuar las diferentes lógicas de acción, en la medida en que todas ellas son necesarias para aprovechar los recursos locales.

**Potenciar la vinculación internacional del territorio** mediante el incremento de sus flujos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación: Un territorio internacionalizado es aquel que presenta un amplio flujo de cuatro componentes:

-Cooperación: la Cooperación Internacional Descentralizada es aquella realizada por instancias de gestión distintas al gobierno nacional, tales como gobiernos provinciales, gobiernos locales u organizaciones no gubernamentales. Si bien el fenómeno no es nuevo, si lo es su magnitud y multiplicidad de formas y mecanismos que se están forjando. Desde los tradicionales hermanamientos a las redes de ciudades, el acceso a recursos financieros externos, el intercambio de experiencias y conocimientos, el apoyo para el fortalecimiento técnico de políticas locales sectoriales (buen gobierno, prácticas ambientales, procesos de innovación en ciencia y tecnología, intercambios culturales y educativos, etc.), sumado a la promoción del comercio exterior son algunas de las ofertas que la internacionalización puede brindar. Cabe destacar que los proyectos de cooperación descentralizada no se limitan solo al ámbito de los municipios sino que tienen una incidencia multi-nivel, donde las Universidades, los Centros Tecnológicos, las ONG, e incluso las empresas, también tienen una participación creciente, actuando como canales o destinatarias de la asistencia y/o fondos. En suma, la cooperación internacional descentralizada es de base territorial y a mayor articulación entre los agentes del desarrollo local y participación conjunta en proyectos comunes, mayor provecho puede tomar un territorio de los amplios beneficios que esta fuente puede ofrecer.

-Comercio: El sector privado también es un socio importante en el diseño de una estrategia internacional de la ciudad pensada desde el trabajo en red. Los gobiernos locales desempeñan un rol fundamental en el fomento de la competitividad de las empresas promoviendo y acompañando la participación en ferias y misiones comerciales, la construcción de infraestructuras y de información, como parte de sus estrategias para instalar a la ciudad en el mundo. A su vez, en los últimos años la colaboración “público-privada” se ha convertido en una prioridad de muchos gobiernos locales para la implementación de sus políticas de desarrollo, emergiendo las Agencias de Desarrollo Local como un pilar con fuerte incidencia en la gestión del territorio y su internacionalización.

-Conocimiento e innovación: El conocimiento potencia la capacidad de generar innovaciones y es un valor intangible indispensable para el desarrollo del territorio, y, en consecuencia, su internacionalización. El desarrollo ya no es sostenible sin la permanente introducción de conocimiento. Las Universidades y Centros Tecnológicos juegan un rol fundamental para administrar los

desafíos que genera la globalización del conocimiento, la cual ha supuesto un intenso flujo de tecnologías, saberes, personas, valores e ideas que trascienden las fronteras. En este sentido, la acumulación de capital humano y nuevos conocimientos está fuertemente relacionada con los esfuerzos a nivel local por mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

A continuación identificamos el rol de cada uno de los actores locales en el proceso de internacionalización y desarrollo territorial:

### **1.1 Internacionalización y Municipios**

Los gobiernos municipales, en tanto actores de decisión política elegidos por la ciudadanía, son agentes claves del creciente proceso de internacionalización al encontrarse a cargo de la definición e implementación de las agendas de desarrollo a nivel local en sus múltiples dimensiones (económica, social, cultural, ambiental). De aquí que son la entidad que en definitiva instrumenta localmente respuestas a gran parte de los desafíos de un mundo complejo.

Si bien la presencia cada vez más activa de los gobiernos subnacionales en el campo de las relaciones internacionales no es nueva, se ha incrementado en los últimos años de la mano de los procesos de descentralización política y económica de los Estados y la emergencia de demandas por partes de actores territoriales. Tampoco es nueva la magnitud, multiplicidad de temáticas, así como las formas y mecanismos de cooperación internacional que se están desarrollando donde, además, aparece la necesidad de fortalecer los flujos del conocimiento.

Lo que hoy sí es una verdadera novedad es el reconocimiento internacional que las ciudades han recibido en distinguidas e importantes organizaciones internacionales, así como la necesidad que estas encuentran en incluir a los actores locales en la conformación de sus agendas.

La internacionalización constituye ante todo una herramienta de política pública donde las entidades locales participan en ámbitos internacionales con el objetivo de asociarse, acceder a recursos, intercambiar experiencias y conocimientos, realizar transferencias de tecnología, desarrollar procesos de investigación e innovación y conformar redes de cooperación e integración con el fin de encontrar consensos y soluciones sobre temáticas comunes que permitan el acceso a nuevos beneficios

socio-económicos y contributivos del progreso local y así- mejorar las condiciones de calidad de vida y desarrollo de las personas (Grandas Estepa, Nivia Ruiz, 2012).

En efecto, la progresiva visualización de los beneficios de alcanzar un mayor posicionamiento y vinculación con el exterior mediante la asociación y cooperación con ciudades, regiones, países, organizaciones u organismos multilaterales, tiene como fin último promover el desarrollo, bienestar y calidad de vida ciudadana. Ello a través del fortalecimiento de políticas locales sectoriales en variadas áreas como buen gobierno, prácticas ambientales, procesos de innovación en ciencia y tecnología, intercambios culturales y educativos, transferencia de conocimientos, etc. Ello se suma al rol de promotor del comercio exterior y oportunidades de negocio para el sector empresario que los Municipios impulsan como parte de sus relaciones internacionales.

El gobierno municipal es el actor clave de la dinamización de la internacionalización del territorio en tanto tracciona e incentiva la participación de los demás actores locales en la estrategia de internacionalización, cada uno aportando desde su área de competencia y conocimiento en función de las prioridades del desarrollo local. Ello implicará esfuerzos en dos niveles a la hora de diagramar una estrategia de internacionalización:

- **Articulación hacia adentro:** la estrategia debe incluir mecanismos de articulación con las restantes áreas de la estructura municipal, donde se ofrezca información específica de proyectos o convocatorias internacionales y se analice el grado de ejecución de los que ya están en marcha. Asimismo, se deben identificar programas o políticas locales exitosas para ser compartidas en foros o redes de ciudades a fin de consolidar el posicionamiento local.

- **Articulación hacia afuera:** es fundamental articular con las áreas de cooperación internacional del Gobierno Nacional y Provincial y sumar a la estrategia de internacionalización a los actores locales clave como Universidades, Centros Tecnológicos, Empresas, Agencias de Desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales.

Para llevar adelante este tipo de políticas públicas es imprescindible contar con la voluntad y compromiso de los gobernantes, pero también es clave sumar a los ciudadanos. Es la ciudadanía la que debe legitimar el qué, para qué y el cómo de



la estrategia internacional local. Para ello deben no sólo estar informados de las actividades realizadas en el marco de la internacionalización municipal, sino también ser partícipes de ella.

## 1.2 Internacionalización y Universidades

Los grandes avances en el mundo del conocimiento y la globalización han modificado sustantivamente la vida de las personas. La revolución de las comunicaciones y la información son componentes centrales y catalizadores en la constante invención, adquisición y circulación de conocimientos científicos y tecnológicos.

El conocimiento es entonces un componente esencial del Desarrollo Territorial. El mismo se puede recombinar y reutilizar de muchas maneras diferentes, con un impacto positivo cada vez mayor sobre la calidad de vida de la gente. Es así que las Universidades se encuentran ante el desafío articular una estrategia que se integre en red con las administraciones locales, empresas y la sociedad civil, contribuyendo a dar respuestas a las necesidades del entorno territorial. Se trata de un instrumento importante para mejorar el encuentro entre las Universidades y el entorno local y regional donde se insertan, ampliando sus ámbitos de actuación para integrarse en variados temas y colaboraciones con los actores de las localidades de las que forman parte.

Dentro de este proceso de cambio, las Universidades comenzaron a llevar adelante también su propio su proceso de internacionalización. La Internacionalización de la Educación Superior (IES), es un proceso de transformación institucional cuyo objetivo es la integración de la misión internacional e intercultural, en la misión, cultura, planes de desarrollo y políticas generales de las instituciones de la educación superior (Joselyne Gacel Avila, 1999). Ello exige diseñar e implantar una política explícita, centrada en el interés institucional, instaurada por medio de estructuras adecuadas y profesionales para asegurar su institucionalización y sustentabilidad.

Este proceso les confiere una dimensión internacional e intercultural a los mecanismos de enseñanza e investigación de la educación superior a través de la movilidad académica de estudiantes, docentes e investigadores; la formulación de programas de doble titulación; el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación, así como la conformación de redes internacionales, entre otros.

Como señala Joselyne Gacel Avila (1999), dentro de una política de Internacionalización de la Educación Superior se distinguen dos estrategias institucionales: las estrategias programáticas y las organizacionales. Las primeras son de naturaleza académica y su finalidad es internacionalizar las funciones sustantivas, es decir la docencia, la investigación y la extensión. Entre estas actividades se destacan la movilidad estudiantil y docente (de estudiantes y profesores hacia centros universitarios extranjeros y viceversa), la utilización de la educación a distancia, la internacionalización del currículum (programas y contenidos comunes, manejo de nuevas tecnologías, el desarrollo de investigaciones conjuntas, etc.

Por su parte, las estrategias organizacionales están destinadas a la institucionalización de la dimensión internacional integrándola a las políticas generales y procedimientos administrativos institucionales, creando para ello un sector administrativo dentro de la universidad encargado de gestionar las relaciones internacionales de la institución.

Como tercer pilar, nosotros agregamos que la política de internacionalización de la educación superior debe ser parte de una estrategia territorial, que amplíe esta mirada y dentro de un conjunto de actores haga su aporte por medio de las dos estrategias anteriores o sumándose a una estrategia compartida. Ello en tanto las condiciones del entorno al ámbito educativo cumplen un rol fundamental como impulsores o limitantes de la internacionalización de la educación superior. Las políticas educativas gubernamentales como también la política exterior en lo relativo a la integración regional, junto al sector privado, los organismos nacionales e internacionales, influyen y condicionan las estrategias de internacionalización de las Universidades.

Por su parte, las unidades educativas que dotan de contenido a su gestión internacional contribuyen a la internacionalización del territorio en su conjunto consolidando flujos de conocimiento, de personas y saberes que suman valor agregado a la región. Desde nuestro enfoque de redes los centros del conocimiento –tanto las instituciones científicas como educativas- forman parte del proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico la comunidad. En este sentido, las Universidades pueden participar en las iniciativas internacionales de los territorios y de los gobiernos locales con importantes aportes en materia de cooperación técnica, siendo el accionar de las instituciones de educación superior una valiosa herramienta en la construcción de la política de internacionalización del territorio local y regional.

### 1.3 Internacionalización y Centros Tecnológicos

Los Centros Tecnológicos – junto a las Universidades- juegan un rol fundamental para administrar los desafíos que genera la globalización del conocimiento y sus redes que han originado un intenso flujo de tecnologías, saberes, personas, valores e ideas que trascienden las fronteras. La revalorización del conocimiento como un factor productivo relevante nos lleva a efectuar algunas consideraciones sobre el mismo y su relación con el desarrollo territorial (Costamagna, Foglia, 2011):

- La capacidad de crear y difundir el conocimiento es un factor que incrementa la competitividad de las empresas y los territorios.
- El valor intangible del conocimiento en organizaciones excede el valor tangible de sus bienes y equipos.
- El conocimiento potencia la capacidad de generar innovaciones.
- No se consume con su uso, ni se pierde cuando se transfiere.
- Sin conocimiento no hay desarrollo, pero es necesario desarrollar capacidades para poder utilizarlo incorporando la co-construcción junto con los actores que lo utilizan.
- Con esto, la gestión del conocimiento es un elemento estratégico para dinamizar las experiencias de desarrollo territorial.

Los Centros Tecnológicos dinamizan el entorno que los rodea debido al papel estratégico de los servicios específicos que brindan, desempeñando una doble función en el desarrollo de los sistemas territoriales en tanto son depositarios y al mismo tiempo transmisores de conocimiento y tecnología (Francisco Más-Verdú y otros, 2008).

Los C.T. desarrollan por su propia misión intrínseca, una intensa actividad internacional, abarcando proyectos de cooperación multilateral y bilateral, aplicando a convocatorias específicas en busca de financiamiento internacional, además del intercambio de experiencias e información, el desarrollo y ejecución de programas de investigación y la transferencia de tecnología a través de numerosos convenios con organismos públicos, instituciones de investigación, universidades y entidades

privadas de otros países. Existe también una intensa vinculación con diferentes organismos internacionales y acompañan al Estado en la vinculación con otros países en negociaciones para transferir tecnología y negocios a empresas nacionales.

Esta articulación con el sector público y privado en el desarrollo de sus, hace que la información y el conocimiento propio como adquirido a partir de las actividades internacionales que realizan a través de acuerdos y convenios de cooperación con otras entidades del exterior contribuyan en gran medida al desarrollo la internacionalización del territorio.

En tanto actores centrales de los “Sistemas Territoriales de Innovación”, los CT forman parte de una red de instituciones públicas y privadas cuyas actividades e interacciones permiten incorporar y divulgar innovaciones en los ámbitos de la tecnología, la organización y la gestión, así como la innovación social y ambiental en una determinada región o territorio.

El trabajo en red proporciona fuentes de información y conocimiento para aumentar las capacidades competitivas de los actores locales y tal como señalan Albuquerque, Ferraro y Costamagna (2008) para que una innovación se produzca, es necesario que los usuarios (agentes productivos y empresariales), se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de esas actividades de investigación y desarrollo, las cuales no se dan en el vacío sino como parte de las transformaciones del entorno. De aquí que tengan un rol clave no solo por sus propias organizaciones sino en construcción de capacidades en diálogo con los actores del territorio.

#### **1.4 Internacionalización y Agencias de Desarrollo**

Como parte de todo proceso de desarrollo territorial, reviste especial importancia el trabajo conjunto entre actores gubernamentales y no gubernamentales como parte de una nueva gobernanza donde no se trabaja ya desde la sola acción del gobierno local. En la construcción de esta sinergia todos los sectores son claves, en tanto voluntad política y apuesta de recursos. La democratización de las sociedades civiles emergente en las últimas décadas ha generado un verdadero replanteo en los modos de pensar el papel del Estado y la gestión de lo público, en tanto nuevos actores y movimientos sociales interpelan y demandan al Estado, expresando además su voluntad de incidir sobre la agenda pública y en la toma de decisiones.

Se trata de un proceso multidimensional que implica necesariamente negociación y articulación de intereses diversos, que reflejan la complejidad del entramado social, económico, productivo y cultural de un territorio determinado.

De aquí que todos los sectores asuman un rol destacado. Esto supone a su vez cambios en las lógicas propias de cada actor, una mayor disposición al diálogo y para el aprendizaje de nuevos conocimientos y herramientas orientados a una gestión menos directiva y centralizada, más relacional y colaborativa (Tamargo, 2012).

En suma, el gobierno local ya no detenta el lugar de actor único respecto de las políticas de desarrollo económico y social de su territorio, sino que la posibilidad de conducción de ese proceso solo será posible sostenida en la interacción con el sector privado y con las organizaciones sociales. Esto llevará su tiempo ya que estamos hablando de una innovación institucional pero esta dinámica tiene a su vez impacto en la internacionalización del territorio, en tanto para llevar a cabo esta compleja tarea de concertación, es preciso identificar esos puntos de interés común que posibiliten emprender iniciativas consensuadas, proceso que tiene como emergente institucional a las Agencias de Desarrollo Local.

Los actores del desarrollo territorial confluyen para arribar a un pacto implícito o explícito y trabajar en una estrategia de desarrollo económico territorial común. La forma más institucionalizada de dicha cooperación intersectorial es la conformación de una Agencia de Desarrollo Local (ADL) que pretenda poner en valor las políticas necesarias para darle contenido al proceso de desarrollo territorial, aunque también existen múltiples formulas informales y de medio plazo donde se explicita estas nuevas formas.

Las ADL son organizaciones promovidas por las entidades locales públicas y privadas a efectos de contribuir al desarrollo territorial, pensando estrategias, diseñando acciones, articulando y facilitando la utilización de los instrumentos de apoyo a la competitividad de las empresas, a la dinamización de la creación de actividad productiva y la promoción del territorio en su conjunto.

La conformación de una Agencia no es sencilla porque actúa en la complejidad de las relaciones locales. Su conformación está ligada a un proceso de negociación, encuentro, conflictos, problemas de financiamiento entre otros obstáculos donde cada territorio termina resolviendo su propio modelo de Agencia. A su vez, persiguen

y proveen soluciones específicas que van emergiendo con el correr de las distintas gestiones. En la Región trabajan en el desarrollo de micro y pequeñas empresas, en procesos de planificación, en el enlace con el contexto y las políticas nacionales y la internacionalización de las economías locales, entre otras acciones. De aquí que las Agencias de Desarrollo formen parte destacada de nuestro estudio en función de su enorme potencial para promover y articular la internacionalización del territorio.

## **2. Resultados del Estudio**

Decíamos que los territorios juegan, actualmente, un rol muy importante en la definición e implementación de los grandes temas que integran la agenda global del desarrollo en tanto instrumentan a nivel local respuestas a los distintos desafíos contemporáneos.

En este marco, son actores que se encuentran ante un enorme potencial y también con una creciente necesidad de participar no sólo en redes de fomento productivo y promoción comercial sino también en redes de conocimiento, innovación e interacción con otras unidades subnacionales con el fin de obtener herramientas, recursos e intercambio de aprendizajes para hacer frente a los retos comunes.

A continuación, presentamos las principales características de la internacionalización de los actores locales del territorio santafesino seleccionado y se plantean algunas reflexiones con la intención de contribuir a fortalecer los lazos con el mundo desde un enfoque federal de gobernanza territorial multinivel.

### **2.1 Dimensión Institucional**

Fortalecer las capacidades institucionales ante el desafío de internacionalizarse: La internacionalización de los actores locales de las ciudades de Rafaela, Sunchales y Esperanza se caracterizan –en general- por asentarse en un bajo nivel de institucionalidad que se ve reflejado, en algunos casos, en la falta de estructuras propias para gestionar la temática, la carencia de recursos humanos capacitados, así como un presupuesto específico para darle sustentabilidad.

Esta situación denota a su vez que la internacionalización no es una política prioritaria para los actores locales relevados y de generarse un cambio en el lugar que ocupa el tema en sus respectivas agendas, se requerirá necesariamente profundizar el debate y las definiciones de estrategia desde espacios institucionales más fuertes. De lo

contrario, al no contar con una hoja de ruta, la internacionalización termina reducida a una serie de actuaciones puntuales, azarosas y descoordinadas como emergen del presente estudio.

Revertir esta situación implicará alejarse de la reactividad y la improvisación, para hacer de la internacionalización una verdadera política pública estratégica. De mediar consenso en esta dirección, las Municipalidades y las Agencias de Desarrollo deben jugar un rol esencial como articuladoras y puente entre la gran variedad de proyectos que ofrece lo internacional, coordinando el debate y marcando el rumbo para unir sinergias y potenciar las capacidades de las distintas organizaciones y la del conjunto.

Con ese horizonte, habrá que redefinir colectivamente los temas, las alianzas, el lugar de cada actor local en el mapa de la cooperación con la región y con el mundo. Dicho proceso no puede estar desvinculado además de los debates estratégicos de la ciudad, requiriendo a su vez una acitada articulación del Municipio hacia adentro como condición necesaria en la búsqueda activa de oportunidades. Ello debe darse en base a un esquema colaborativo no sólo entre el Ejecutivo Municipal y el poder legislativo local, sino sumando también la participación de la sociedad civil y fomentando un sólido diálogo con la Provincia entendiendo la necesidad de trabajar en un esquema multinivel.

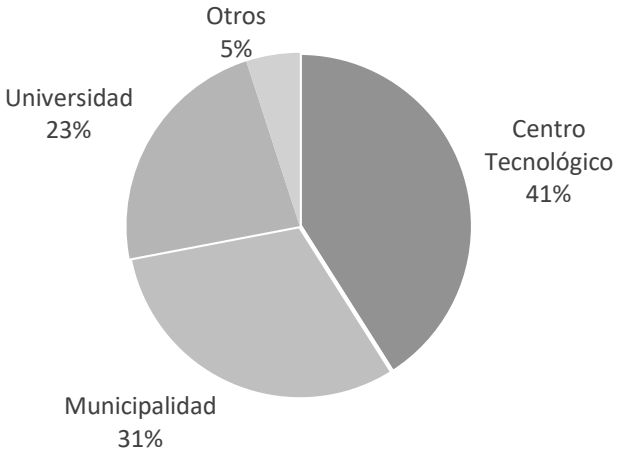
## **2.2 Contenido de la Gestión Internacional**

Durante el periodo 2011-2015 los actores locales participaron de un total de 102 proyectos, acuerdos o actividades de relacionamiento internacional. Los Centros Tecnológicos son los que mayor participación han tenido (42%) seguido de las Municipalidades (31%), las Universidades (23%) y luego las Agencias de Desarrollo (5%).

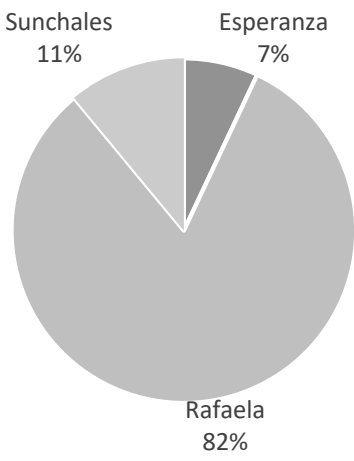
Estos datos ponen de manifiesto el importante activismo internacional de los Centros Tecnológicos en el sistema de innovación territorial regional, fruto del creciente peso de la dimensión internacional en las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico. En el otro extremo también reluce la escasa/nula experiencia de las Agencias de Desarrollo en esta área de gestión. Se trata de organismos que por su naturaleza público-privada constituyen un espacio de referencia para traccionar la internacionalización del territorio junto a los Municipios, siendo propicio que inicien un proceso de aprendizaje para generar capacidades en la materia.

Rafaela emerge a su vez como dinamizadora del proceso de internacionalización en la micro-región al ser el territorio más vinculado internacionalmente (82% de los proyectos), siendo sede física de las principales sedes universitarias y de los Centros Tecnológicos que brindan servicios a toda la región.

**Gráfico 1: Participación en el total de acuerdos/proyectos de internalización 2011-2015 (por actor local en %)**



**Gráfico 2: Participación en el total de acuerdos/proyectos de internalización 2011-2015 (por ciudad en %)**

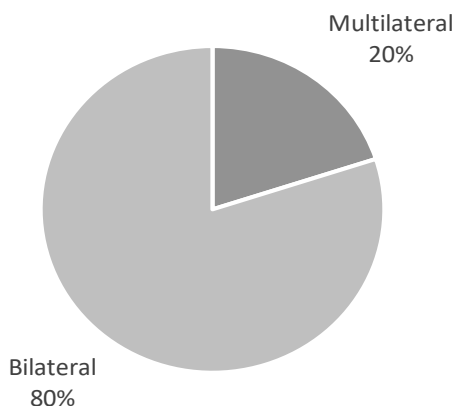


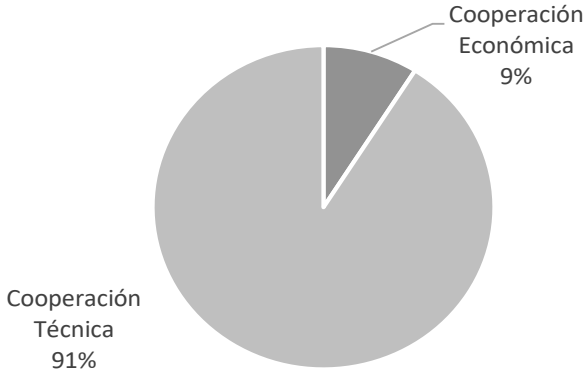


Ante estos datos surgen algunos primeros interrogantes para reflexionar: ¿Cómo las conexiones de unos actores locales pueden ser aprovechadas por otros? ¿Es necesaria una organización regional que ayude a las ciudades con menores capacidades debido a su dimensión, escala y presupuesto? ¿Funcionaría una red en la microrregión que centralice la búsqueda de oportunidades en el extranjero? ¿Cuál es el rol de la Provincia en el proceso de internacionalización? ¿y de Nación?

Continuando con el análisis de los resultados de la investigación se desprende también que la mayoría de los proyectos de vinculación internacional son de tipo bilateral (80%) e implican cooperación técnica (91%). Entre estos últimos, gran parte de los mismos refieren a misiones de expertos, capacitaciones o intercambio de experiencias (36%), seguidos de proyectos vinculados a movilidad internacional, intercambios culturales o educativos (31%). Sólo el 9% de la cooperación involucra recursos económicos o financieros, principalmente no reembolsables.

**Gráfico 3: Proyectos por tipo bilateral o multilateral 2011-2015 (total actores locales en %)**





**Gráfico 5: Proyectos internacionales por área y sub-área temática (total Actores locales en %).**



En complemento, en relación al contenido de los proyectos, de los siguientes dos gráficos se desprende que los mismos se vinculan en igual medida a “fomento productivo/ promoción comercial” así como a proyectos vinculados a “desarrollo humano” (46% en ambos casos), ubicándose los proyectos de “fortalecimiento institucional” en segundo orden.

Dentro de estas grandes áreas temáticas, sobresalen los contenidos vinculados a “innovación productiva” y “mejora de procesos”, así como proyectos vinculados a “educación, cultura e intercambios” como sub-área temática más destacada.

**Gráfico 6: Acuerdos/proyectos internacionales por área temática**

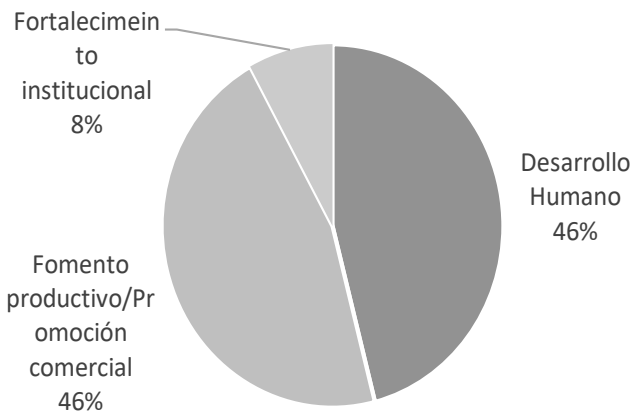
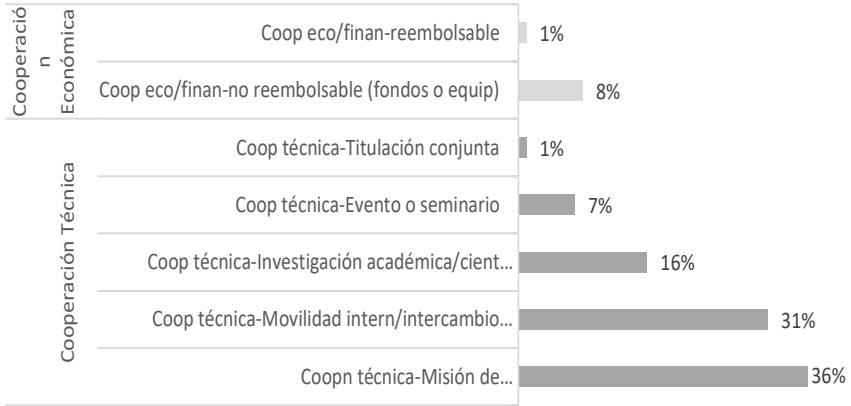


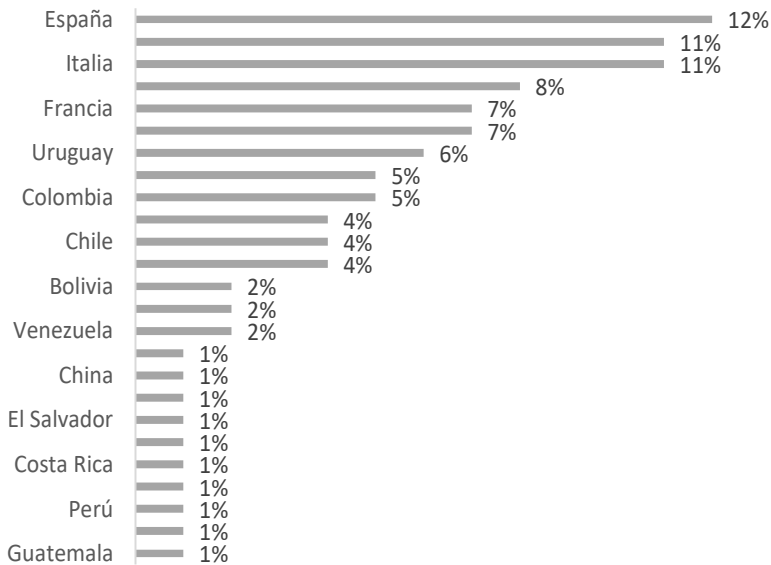
Gráfico 7: Proyectos por Tipo de modalidad y sub-modalidad de cooperación técnica o económica (Total Actores Locales en %)



De estas cifras se desprende que la cooperación de las ciudades de la región está fuertemente signada por la movilidad de recursos humanos desde y hacia el extranjero, participando en redes de conocimiento y capital humano en las áreas específicas de expertise de cada institución. En tanto centros especializados en la producción, transmisión y apropiación del saber calificado, las Instituciones de Educación Superior y Centros Tecnológicos aportan en gran medida a estos flujos. También lo hacen las Municipalidades a través de los intercambios propiciados generalmente en el marco de Hermanamientos.

Ante estos resultados, van surgiendo nuevos interrogantes asociados a las múltiples oportunidades que ofrece la cooperación internacional: ¿Qué más puede aportarnos el mundo? ¿Cuáles son los temas más importantes para nuestros territorios? ¿Son realmente estos, o son definiciones que nos imponen otras agendas? ¿Podría por ejemplo la cooperación internacional contribuir en la gestión de los principales temas de la agenda local? ¿Existen fondos o programas de agencias de cooperación extranjeras para agua y saneamiento, seguridad ciudadana o mejora del empleo? ¿Podemos acceder a ellos? ¿Bajo qué requisitos y condiciones?

**Gráfico 8: Proyectos de cooperación BILATERAL por país contraparte 2011- 2015**



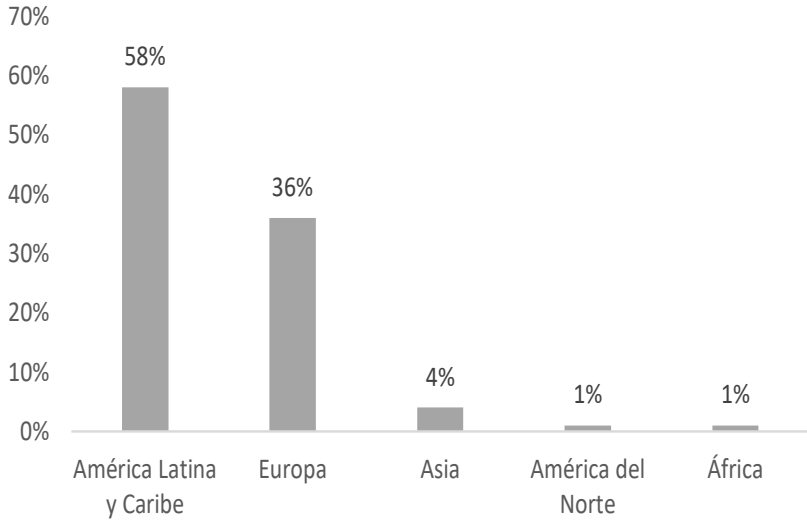
Estas cuestiones ponen de relieve a su vez la necesidad de contar con profesionales que puedan asumir estos retos en un contexto donde no solo se hacen necesarios los conocimientos de lo “internacional” sino de cómo se gestiona el territorio y como son los procesos de cambio en estos espacios colectivos.

Por su parte, en cuanto a la contraparte de los proyectos de cooperación bilateral, se destaca en primer lugar la amplia diversificación de países y consecuente desconcentración de la cooperación internacional de los actores locales en su conjunto, siendo **España, Italia y Brasil** los tres principales países con los que trazan mayores vínculos internacionales las instituciones estudiadas.

¿Sería útil aumentar la cooperación con aquellos países donde se genera conocimiento para nuestro entorno económico? ¿Cuáles? ¿Con qué recursos? ¿Qué tenemos para ofrecer y que tipo de cooperación sería útil recibir? Son preguntas que pueden mejorar los beneficios del territorio en función de definiciones colectivas, rescatando el gran potencial de cooperación con ciudades y países con las que se

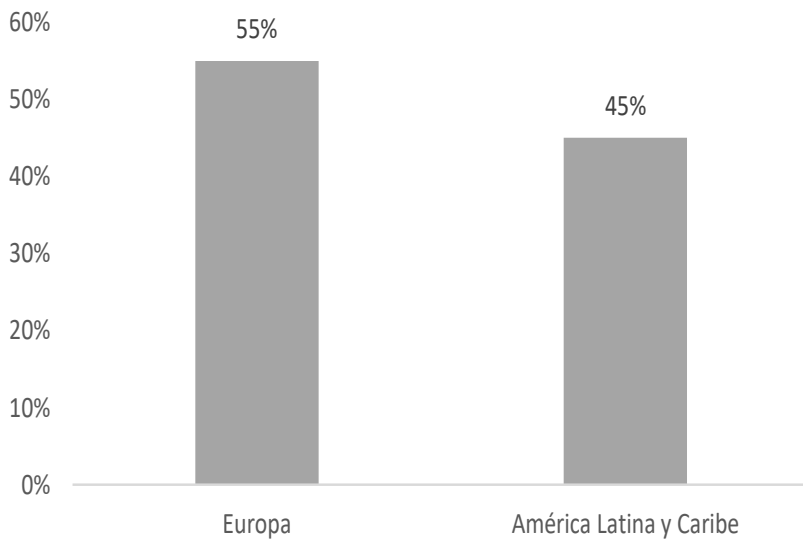
64 registran escasas actividades de cooperación, como por ejemplo a nivel sur-sur.

FUNDACEIC **Gráfico 9: Proyectos de cooperación por región contraparte 2011- 2015 (total Acuerdos y Actores locales en %)**

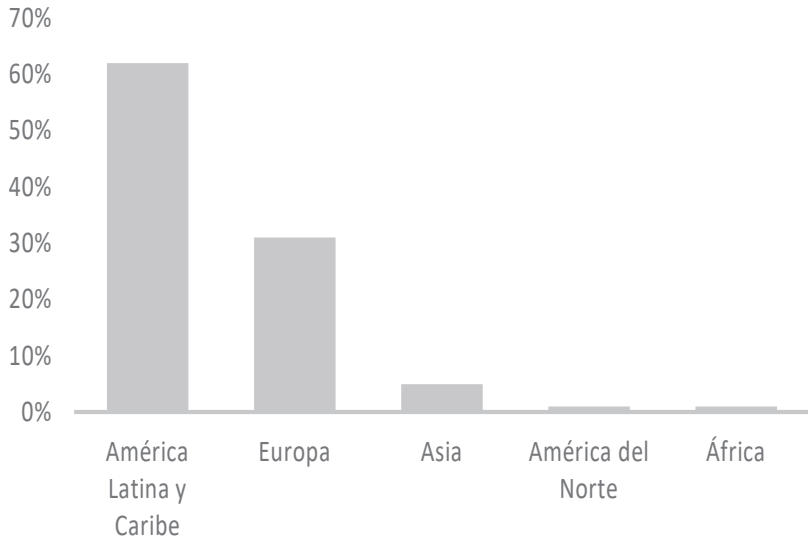


Si observamos ahora los proyectos por región geográfica contraparte, se destaca **América Latina** en el 58% de los casos, seguido de Europa (36%) y una baja participación de EE.UU y países de Asia y África.

**Gráfico 10: Proyectos de cooperación BILATERAL y MULTILATERAL por región contraparte 2011- 2015 (en %)**

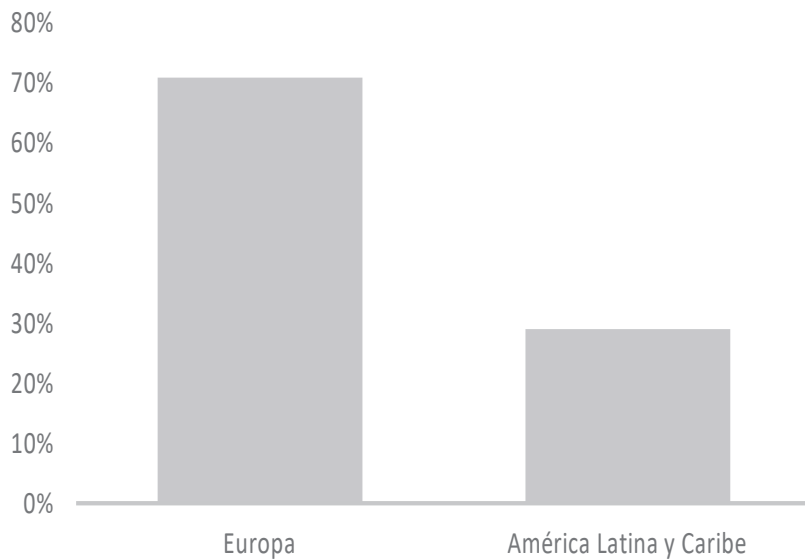


**Gráfico 11: Proyectos de cooperación bilateral o multilateral por región contraparte 2011- 2015 (en %)**





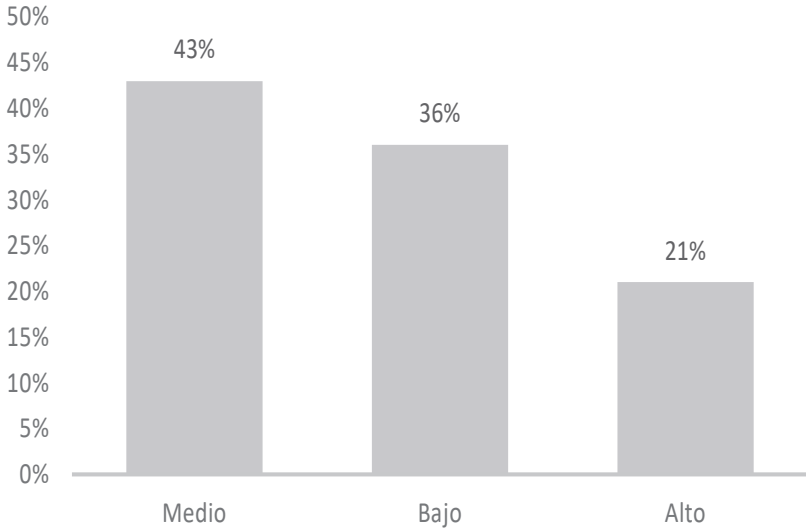
**Gráfico 12: Proyectos de cooperación bilateral y multilateral por región contraparte 2011- 2015 (en %)**



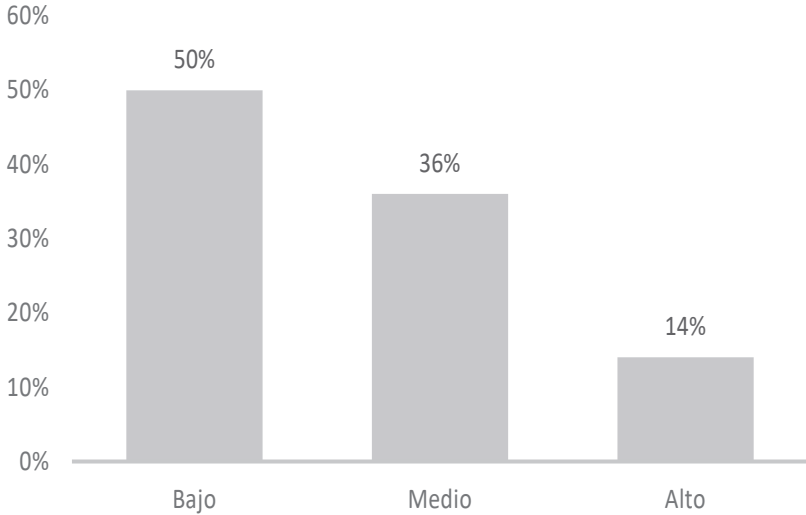
¿Y si miramos cada ciudad por separado, notamos que para las instituciones rafaelines América Latina y Caribe es la región geográfica con la que más se vincula internacionalmente, mientras Europa lo es para Sunchales y Esperanza. ¿Nos dicen algo estos datos del perfil de vinculación de cada ciudad?

**2.3 Valoración del Proceso de Internacionalización Presente y Futuro**

**Gráfico 13: Valoración del Peso que ocupa la Internacionalización en la misión, objetivos y procesos de la institución (total Actores Locales en %)**



**Gráficos 14: Valoración de la contribución de la institución a la Internacionalización del territorio local (todos los Actores locales en %)**

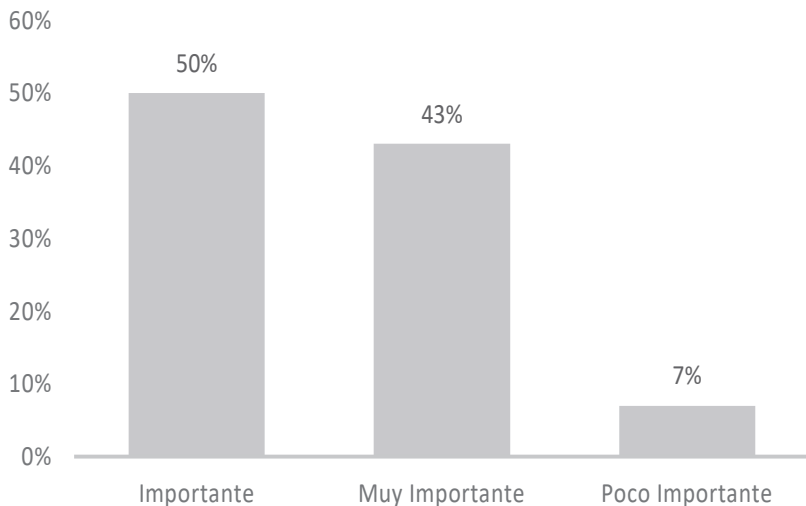


A nivel subjetivo, el 43% de los actores entrevistados valoró como “medio” el peso de la internacionalización en la misión, objetivos y procesos de la institución, dando cuenta del amplio potencial aún por desarrollar hacia el interior de cada organización, así como hacia afuera. Ello en tanto la mitad de los actores locales considera que es “baja” la contribución a la internacionalización del territorio en su conjunto.

No obstante, se plantea positivamente la importancia de avanzar hacia la creación de una institucionalidad regional que aglutine esfuerzos y capacidades a partir de un espacio común especializado y abocado a la generación de oportunidades de

**70** gestión externa para todos los actores locales de la micro-región.

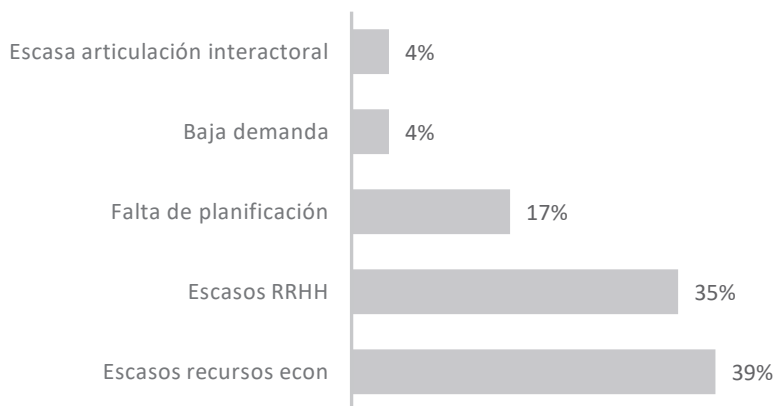
FUNDACEIC Gráfico 15: Valoración de la creación de una institucionalidad regional con fines de Internacionalización (todos los Actores Locales en %)



Dicho espacio podría contribuir a revertir algunas restricciones que identifican los actores a la hora de aumentar el volumen de sus actividades internacionales: la **falta de recursos económicos-presupuestarios** y la **falta de recursos humanos**, entre los dos principales limitantes que se erigen como desafíos a futuro de acuerdo a las entrevistas realizadas.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el aporte de un espacio institucional de estas características? A priori, podría tener una actuación en varios ejes de trabajo, entre ellos los siguientes:

**Gráfico 16: Principales restricciones para aumentar el volumen de actividades de Internacionalización (todos los Actores Locales en %)**



- Generar conocimiento e identificar capacidades: el primer paso para construir una estrategia de internacionalización es conocer de manera detallada la historia de los vínculos internacionales de cada ciudad y la región, inventariando los principales actores con relaciones en el extranjero (a parte de los relevados en este estudio habrá que sumar a las organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup> -asociaciones de migrantes, fundaciones culturales, artísticas y deportivas, cámaras de comercio.- etc.). De igual modo, es prioritario conocer la historia del territorio, su situación geográfica, productiva, social, cultural, etc., identificando las fortalezas y debilidades a la hora de planificar una estrategia de internacionalización.

Para ello el debate deberá incluir algunos interrogantes: ¿qué beneficios generará

<sup>5</sup> Es indudable la creciente importancia que han adquirido las organizaciones no gubernamentales, tendientes a incidir en las decisiones públicas a favor de intereses colectivos. El desafío futuro radica en capitalizar su contribución al desarrollo e internacionalización territorial como impulsores de proyectos comunitarios y educativos. Será imprescindible también, brindarles un lugar de visibilidad en los emprendimientos conjuntos del entramado local, siendo actores que otorgan transparencia y legitimidad por su intrínseca vinculación con la participación ciudadana.

internacionalizar el territorio?, ¿qué motivaciones comparten los actores involucrados?, ¿con qué recursos se cuenta?, ¿qué grado de implicación se pretende? Coordinar este debate y monitorear la coyuntura global en sus múltiples dimensiones y su repercusión en los espacios locales para guiar la toma de decisiones, debería ser un pilar de este espacio regional.

- Potenciar una estrategia de vinculación internacional: planificar a corto, mediano y largo plazo la internacionalización del territorio implicará necesariamente elaborar una estrategia que incluya la visión de futuro que se desea alcanzar, considerando las diferencias de escala y prioridades diversas de cada una de las localidades y organizaciones, así como sus intereses comunes. En este proceso deben participar todos los actores de la región a fin de articular cursos de acción consensuados.
- Crear una agenda de trabajo con objetivos realistas: derivado de dicha estrategia, se deben pautar líneas de trabajo alcanzables con sus respectivas metas temporales con eje en la promoción del trabajo en red. Ello a fin de capitalizar los nexos y experiencias en materia de cooperación de los Centros Tecnológicos, las Universidades, las ONG's, las empresas, Agencias y Municipios a través de proyectos conjuntos, cada uno aportando desde su área específica de actuación.

## Conclusión

### **La internacionalización como motor del desarrollo local... un proceso en construcción**

Los resultados de la investigación nos invitan a reflexionar sobre nuevas formas de intervención política en el territorio en ciudades intermedias como las estudiadas. Especialmente, en el papel que le cabe a cada uno de los niveles del Estado en la definición de iniciativas para el desarrollo local y regional, así como en la construcción de una estrategia de internacionalización en un marco de gobernanza territorial multinivel que permita una mejor administración de recursos escasos.

El estudio nos permitió observar que existe un alto potencial de internacionalización del territorio para construir redes de conocimientos y capacidades para su aprovechamiento por parte de los actores del entramado local. Para ello se requiere de nuevas capacidades institucionales, materiales y humanas, así como de voluntad real de participar y tomar provecho del entorno internacional con una mirada de futuro estratégica.

Es primordial que la visión y voluntad política integre a la internacionalización como motor del desarrollo local. Quedando en manos de cada una de las institu-

ciones que componen el territorio, trabajar en este sentido. Y aquí los gobiernos locales juegan un rol crucial en definir el posicionamiento estratégico territorial a nivel internacional; no sectorialmente sino articulando su accionar junto a los demás actores, públicos y privados, “internacionalizados” del territorio. Como política pública local a largo plazo, se trata de una decisión institucional de invertir o no recursos en este tema y visualizar donde estamos y donde queremos ir en relación con el mundo.

Consecuentemente, para lograr una óptima gestión externa local, deben adoptarse nuevas capacidades: institucionales, materiales y humanas; incluyendo la profesionalización de los recursos humanos que asuman la tarea de diagnosticar, planificar y ejecutar proyectos y programas integrales de internacionalización del territorio según las necesidades y objetivos específicos de cada localidad o región. Se pudo visualizar mediante el estudio de un déficit, respecto a esta categoría, en todas las instituciones relevadas.

El proceso que requiere internacionalizar un territorio bajo un enfoque estratégico necesita, como bien se mencionó anteriormente, de consenso político. A su vez es menester la incorporación de la mirada de la sociedad civil, siendo ésta quien legitime esta política pública. Desde el gobierno local se debe comunicar a la ciudadanía cuáles son las posibilidades de internacionalización y hacerla partícipe de la decisión de internacionalizar la ciudad para lograr sentido de apropiación e inclusión en las decisiones de desarrollo local. Ya que es la sociedad en su conjunto la verdadera destinataria de toda política pública y quien se beneficia de los logros e impactos que la misma genere.

Por todo esto creemos que la internacionalización tiene como fin último promover el desarrollo, bienestar y calidad de vida ciudadana.

Albuquerque F, Costamagna P, Y Ferraro C. (2008). “Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio”. (Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe).

Baviera-Puig, Amparo; Martínez-Gómez, Víctor, Mas-Verdú, Francisco (2008). “Internacionalización, servicios y política de innovación: el papel de los centros tecnológicos”. En [www.revistasice.com](http://www.revistasice.com)

Costamagna, Pablo, Foglia, Mariana. “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Programa de Competitividad Territorial BID- FOMIN (2011).

Cruz, Laura, Sanz, Luis (2014). “La internacionalización del sistema científico, tecnológico y de educación superior español en el contexto de una renovación estratégica de la acción exterior”. En [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Grandas Estepa, Nivia Ruiz (2012). “Guía práctica para el establecimiento de relaciones de Cooperación Descentralizada para Municipios en Colombia”. Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá.

Kreimer, Pablo (2013). “Internacionalización y tensiones para un uso social de la ciencia latinoamericana”.

Larrea, Marina y Astur, Anahí. 2011. “Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria”.

Perrota, Daniela (2014). “El regionalismo de la educación superior en el Mercosur como vector de la internacionalización: un acercamiento desde la política regional de acreditación”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada* (Año 5, N°5) pp.68-92.

Rama, Claudio (2010) “La internacionalización ante el bien público en América latina: entre las ideas y las realidades. En “La nueva fase de la educación privada universitaria en América Latina”.

Saltarelli Noemí; Costamagna Pablo. “Las Agencias de Desarrollo Local como Promotoras de la competitividad de las Pymes. Experiencia del caso argentino”. En “El Desarrollo Local en América Latina” Logros y desafíos para la cooperación europea. José Luis Rhi Sausi. Editor. RECAL Nueva Sociedad

Tamargo, Ma. del Carmen (2012). “Guía para el desarrollo de procesos de articulación público-privada”. En [www.iniciativasyestrategias.org/documentos/articula](http://www.iniciativasyestrategias.org/documentos/articula)



cionPublicoPrivada.pdf

Tobin, Marcelo (2015) “Una mirada a la Internacionalización Universitaria”. Revista del Núcleo de estudios e investigaciones en Educación Superior del Mercosur. N°3 (2015)”.

Torres Suarez y otros (2012). “Agencias de Desarrollo Económico Local para la Gestión y la Internacionalización de las Economías Locales”. Fundación Innovación para el Desarrollo y la Cooperación Sur-Sur (IDEASS). En [www.ideassonline.org/public/pdf/br\\_43\\_101.pdf](http://www.ideassonline.org/public/pdf/br_43_101.pdf)

UNESCO, (2005). “Hacia las sociedades del conocimiento”. Informe Mundial de la UNESCO”.

Zapata Garesché Eugene (2007). “Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea- América Latina”. Diputación de Barcelona. Barcelona, España.

Zapata Garesché, Eugene (2014). Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, Número 2: “Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción”. Proyecto ALLAS, Ciudades al Mundo. [www.proyectoallas.net/](http://www.proyectoallas.net/)