



LA ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

Natalia Lorenzo.

Resumen:

El trabajo describe las particularidades de los actores locales en el marco de su participación en la internacionalización del desarrollo local, dando cuenta de las características de su articulación y los desafíos asociados. En relación a ello, entiende que en las últimas décadas los procesos globalizadores y sus derivaciones en cuanto a la paradiplomacia y la descentralización para llevar a cabo actividades vinculadas a la internacionalización de territorios, han motivado el replanteo sobre el papel del estado local, así como la importancia de la participación de los actores locales, y su incidencia en la agenda pública y la toma de decisiones como parte de una nueva gobernanza. Conforme a ello, es importante que la internacionalización del territorio contemple una perspectiva más amplia y activa en cuanto a la participación de los actores locales, considere y articule exitosamente intereses diversos reflejo de la complejidad social, cultural, económica y productiva del territorio, y demuestre voluntad política para gestionar a las políticas y estrategias de la internacionalización territorial como un parte de proceso complejo a mediano y largo plazo.

Palabras clave:

Actores Locales, Internacionalización Territorial, Desarrollo Local, Paradiplomacia

Abstract:

This article describes the particularities of local actors within the framework of their participation in the internationalization of local development, giving an account of the characteristics of their articulation and the associated challenges. Regarding to this, in recent decades globalizing processes and their effects -in terms of paradiplomacy and decentralization related with the development of territory's internationalization activities - have motivated the review about the role of the local state, as well as the importance of the participation of local actors, and its impact on the public agenda and decision-making as part of a new governance. Accordingly, it is important for the internationalization of the territory to contemplate a broader and more active perspective in terms of the participation of local actors, to consider and successfully articulate diverse interests reflecting the social, cultural, economic and productive complexity of the territory, and



to display political will to manage the policies and strategies of territorial internationalization as part of a complex process in the medium and long term.

Key words:

Territorial Internationalization, Local development, Paradiplomacy

INTRODUCCIÓN

Con el paso del tiempo, el concepto de desarrollo ha experimentado transformaciones tomando cada vez más fuerza la mirada que revaloriza al desarrollo local, entendiéndolo como “un proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores locales¹, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común, con el objetivo final de estimular la actividad económica y crear empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades derivadas del contexto global” (Albuquerque, 2002: 15).

A tales efectos, “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 y Nivia Ruiz, 2012 en Costamagna y Foglia, 2018: 49-50).

Conforme a ello, resulta claramente importante la articulación de los actores locales involucrados (diversos y multidimensionales) en función del desarrollo de confianza recíproca entre los agentes, la circulación de conocimiento y la generación de capital social, a fin de disminuir la incertidumbre y favorecer la dinámica de todo proceso de desarrollo local y su internacionalización.

Por consiguiente, el propósito de este capítulo reside en describir las particularidades de los actores locales en el marco de su participación en la internacionalización del desarrollo local dando cuenta de las características de su articulación y los desafíos asociados, en base a una revisión de aportes y contribuciones de referentes en el tema.

SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA VINCULACIÓN ENTRE ACTORES PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Se considera que las dinámicas pluridimensionales e integrales desarrolladas en los espacios subnacionales² para alcanzar el desarrollo local -y una efectiva inserción nacional e internacional- suponen la implementación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo, de dinamización del territorio y de la sociedad local, mediante la participación corresponsable y estrecha articulación de los principales actores socioeconómicos y políticos locales (Cotruello Menta, 2001); entre ellos, el gobierno

1 Se utiliza en forma indistinta el concepto “actores locales” y “actores territoriales”

2 Se entiende a los espacios subnacionales como “las instancias socio-territoriales de un país, menores al Estado-Nación (...) [abarcando] todo el binomio socio- territorial autónomo componente de un Estado-Nación” (Mina, 2005:13-14).

local, el sistema científico-tecnológico, las empresas y las organizaciones sociales (Dagnino, 2008).

Por tal motivo, se puede decir que el desarrollo de un territorio se encuentra fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; por la valorización de estas capacidades, en particular, la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional (Boisier, 2005). Dentro de esta articulación, se destaca el rol que cumple un ambiente territorial (Yoguel, 2000; Boisier, 2005) de características positivas el cual, a partir del desarrollo de confianza recíproca entre los agentes, la circulación de conocimiento y la generación de capital social, disminuye las incertidumbres estáticas y dinámicas de todo proceso de desarrollo local.

A partir de ello, en los últimos años los espacios subnacionales –mediante la interacción de sus actores locales como los gobiernos municipales, las universidades, las empresas, y las ONG’s, entre otros- han desarrollado alternativas tendientes a la valoración de lo local para beneficiarse del contexto de internacionalización de la economía, interdependencia y revolución científica tecnológica, entre otros procesos globales. Como parte de ello, se instaló en los territorios el objetivo de desarrollar políticas orientadas a crear o fortalecer la gestión local e internacional de los territorios, presentándose como un importante activo de la gestión contemporánea; particularmente de los municipios como unidad geográfico-política -en su doble carácter: como ente representativo que contiene actores locales diversos y multidimensionales- y como elemento articulador y componente básico del Estado (Mina, 2005).

De esta manera, los municipios han desarrollado distintos tipos de ampliaciones en su funcionamiento agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y regional tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de asistencia a la competitividad empresarial (Fernández *et al*, 1997). Como parte de este proceso se instaló en los territorios el objetivo de desarrollar políticas públicas orientadas a la participación internacional de los territorios, las cuales pueden variar en cuanto al nivel de intervención y articulación que deviene de la actuación conjunta entre el gobierno local y los actores socioeconómicos y políticos (Arroyo, 2003).

El análisis de la participación internacional de los espacios subnacionales también ha derivado en diferentes estudios teóricos y empíricos. Desde las investigaciones generadas en el área de las relaciones internacionales, el avance fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003).

Como parte de este proceso, se desarrollaron conceptualizaciones tales como la paradiplomacia, utilizado como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007), transformándose en el concepto de mayor utilización en el campo donde se destacan las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990). Al respecto, en Argentina, Zubeizú (2008) considera que el término de gestión internacional o externa

refleja adecuadamente la experiencia de las entidades³ subnacionales, debido a que el empleo de la paradiplomacia “puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes” (Zubelzú, 2008:36).

A su vez, en función de la teoría paradiplomática -y a partir de estudios empíricos- se visibiliza la gestión y el desempeño internacional de las entidades subnacionales, agrupando un conjunto heterogéneo de realidades contextuales disímiles, y siendo utilizada de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010); siendo considerados los casos de Europa, América del Norte y Australia como precursores en la temática. Asimismo, la mayor parte de dicha literatura se focaliza en el prototipo de gobierno municipal de las ciudades grandes⁴ ya que suponen que sólo éstas pueden desarrollar tales estrategias. Inclusive, en algunos casos, destacan la diferencia de éstas con las “ciudades globales” donde “la riqueza y los procesos económicos nacionales se articulan con una multiplicación de circuitos globales para el mercado de capitales, las inversiones y el comercio” (Sassen, 2007: 36).

En consonancia con lo mencionado, en Argentina se evidencia una concentración de las investigaciones sobre la implementación de estrategias de participación internacional por parte de las entidades subnacionales, mayormente relativa a experiencias de ciudades grandes (Zubelzú, 2004; Salviolo, 2005; Vicchi, 2006; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008; Maira, 2010) como Buenos Aires (Natalizio, 2007) y Rosario (Mina, 2005; Madoery, 2008), o de las provincias (Mina, 2005; Madoery, 2008; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008) como Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, entre otras.

En este caso, la mayoría de las investigaciones en el campo de las relaciones internacionales sobre participación internacional de las unidades subnacionales, han buscado constatar la existencia de estrategias de gestión internacional (Zubelzú, 2004; Salviolo, 2005; Mina, 2005; Vicchi, 2006; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008; Calvento, 2010). Asimismo, también hay estudios sobre las capacidades estatales que sustentan el nivel de participación internacional de ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires (Calvento, 2012, Araya, 2015). En cuanto al estudio de los actores locales, algunos se han desarrollado en el marco de la gestión internacional a partir de la identificación de actores territoriales y su rol en la internacionalización de su ciudad/región (Aquilino y Santori, 2011; Costamagna y Foglia, 2011). Otras investigaciones al respecto han explorado los elementos positivos y limitaciones para la internacionalización desde el punto de vista de los actores (D’Annunzio, 2000).

Retomando el eje central de análisis, el desarrollo de un territorio está fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; por la valorización de estas capacidades, en particular, la capacidad de interacción activa entre lo local, lo

3 Se utiliza como sinónimo tanto entidades como espacios subnacionales.

4 Ciudades o provincias con población mayor a los 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990).

nacional y lo internacional (Boisier, 2005). A tales efectos, en este capítulo se considera el concepto de internacionalización del territorio entendiéndolo 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 y Foglia, 2011 en Costamagna y Foglia, 2018:47).

Por lo tanto, como elemento del desarrollo local, integra un proceso social y político-institucional (además de económico) el cual requiere la activa participación tanto de los gobiernos locales, así como de los demás agentes vinculados; demandando un abordaje integral y sistémico que le aporte herramientas para enfrentar un escenario internacional complejo, y le permita explotar las potencialidades del territorio.

En efecto, “el impulso de la cooperación público privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado y la jerarquía, esto es el nivel meso, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio (Grefe, 1990, en Albuquerque, 2007:7).

En función de ello, resulta clave desarrollar capacidades de asociación a nivel micro y promover el compromiso -a través de un diálogo abierto y fluido- entre los agentes sociales, los actores económicos y los representantes de las instituciones que actúan a nivel local; a fin de poder coordinar e integrar los diferentes elementos, herramientas y líneas de acción territorial a través de una dinámica concurrente con las políticas y objetivos del desarrollo local (Jiménez, 2012).

Así, y ante la presencia de múltiples actores vinculados a la internacionalización territorial, la gestión internacional local representa “un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos” (Aquilino y Santori, 2011:17) a través de acciones relacionadas tanto con la competitividad empresarial como con la participación en redes y la cooperación internacional descentralizada, que derivan en la generación e institucionalización de ámbitos de trabajo conjunto.

Por lo cual, este proceso se constituye a partir de una gestión asociada basada en la articulación y cooperación público-privada, en la promoción y renovación de lazos crecientes entre las instituciones locales y las “organizaciones de la sociedad civil”, en la generación y ejercicio de diversos estilos de liderazgo que conectan e integran la comunidad y su desarrollo, así como en la coordinación de políticas y servicios a cargo del gobierno municipal a modo de inductor, facilitador y promotor dentro del proceso del desarrollo local (Aquilino y Santori, 2011).

Es por ello que, la participación de una diversidad de actores locales tiene el propósito de legitimar políticamente su actuación y los resultados que de ella se derivan: el gobierno local a través de la naturaleza del vínculo con la sociedad civil aportando eficacia y

efectividad a su gestión, y los actores privados mediante el encuadre de sus iniciativas en el tejido institucional; implicando que “las redes de relaciones cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y el gobierno local constituyen un elemento central para posibilitar una utilización eficiente del potencial de recursos locales disponibles y mejorar la competitividad territorial (Le Clech, 2002:109).

Sin embargo, si bien el entramado público-privado considera a la internacionalización territorial como un beneficio potencial para las relaciones comerciales, se orienta a promover tanto la cooperación científico-tecnológica como económico-empresarial, y busca combinar el liderazgo desde la política pública con una estrategia de desarrollo, muchas veces se ve “acompañada de procesos incipientes pero no suficientes de fortalecimiento institucional y planeamiento estratégico” (Aquilino y Santori, 2011:28), siendo también necesaria una perspectiva más participativa.

A tales efectos, resulta importante orientarse hacia un “enfoque comprensivo de la internacionalización” (Aquilino y Santori, 2011:29), desarrollada a través de una estrategia construida colectivamente a partir de sinergias sólidas y sistemáticas entre el sector privado y público generadas en función de un diálogo amplio, fluido y real capaz de promover la innovación en el marco de la elaboración de políticas públicas.

Y para ello, se deberá acordar –articulada y colectivamente- sobre las demandas a resolver, temas a desarrollar, oportunidades a aprovechar, intereses en juego, alianzas, visiones, prioridades; así como el lugar que cada actor ocupa en la internacionalización del territorio y dentro de debates estratégicos vinculados al desarrollo local liderados por el municipio. Estos deben desarrollarse “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” (Costamagna y Foglia, 2018:57).

PERFIL DEL ACCIONAR DE LOS ACTORES LOCALES EN LA GENERACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

Tanto el diseño como la gestión de la internacionalización de un territorio se ven fortalecidos “mediante el incremento de sus flujos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación” (Costamagna y Foglia, 2018:47), siendo necesaria la participación de los actores locales, a fin de que potencie el desarrollo de estos cuatro componentes. Los principales actores son los siguientes.

El Gobierno Municipal

Este actor, el cual será abordado específicamente en el capítulo V del presente libro, ejerce un rol central dentro del proceso de internacionalización, actuando como eje articulador, mediador e integrador de los demás actores vinculados al desarrollo local a fin de “lograr la concertación y la cooperación público-privada-comunitaria” (Jiménez, 2008 en Jiménez, 2012:32).

Ello se debe a que, en el actual contexto internacional, los gobiernos municipales se han constituido como gestores del desarrollo local al inducir, facilitar y propiciar el mismo a partir de la definición, instrumentación e implementación de la agenda pública (en lo económico, ambiental, cultural y social) jerarquizando lo territorial, identificando sus ventajas competitivas (a nivel nacional e internacional), y promoviendo los lazos necesarios para potenciar los resultados de dicho esfuerzo comunitario.

A su vez, Cotorruelo Menta (2001) expresa la necesidad del ejercicio de un liderazgo estratégico por parte de los responsables de la gestión local, promoviendo grandes proyectos movilizadores (atracción de actividades innovadoras, establecimiento de alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo, entre otros), y trabajando en colaboración con los diversos actores (tanto públicos como privados, y productivos como sociales) con el propósito de impulsar la presencia internacional de sus ciudades.

Por lo cual, el municipio debe “asumir con propiedad y responsabilidad el proceso de planeación estratégica de la internacionalización y buscar la participación plural de actores que garantice una amplia representatividad y sostenibilidad de la estrategia en el largo plazo” (Jiménez, 2012:37).

Asimismo, la comunicación y participación –por parte del gobierno local- a la comunidad tiene el propósito de involucrar y legitimar las decisiones, objetivos y políticas de internacionalización del 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” (Costamagna y Foglia, 2018:73).

Para ello, Jiménez (2008, en Jiménez, 2012), considera como prioritario que los gobiernos locales tengan presente:

Pensar al mismo tiempo de manera local y global, al contar con ofertas y demandas (concretas pero amplias en su rango) respecto de las cuales se debe actuar.

Trascender las actividades habituales de la gestión pública territorial y ampliar la perspectiva de los conceptos de planeación y gobierno, con el fin identificar ventajas competitivas (en función de las potencialidades y atributos territoriales) que impulsen exitosamente la internacionalización del territorio.

Asumir la responsabilidad sobre la dirección del proceso de planeación estratégica de la internacionalización del territorio y convocar a la participación plural de actores, con el propósito de garantizar la representatividad y sostenibilidad de la estrategia en el largo plazo.

Definir claramente la visión de futuro del territorio y una imagen prospectiva de sus posibilidades en el contexto internacional, liderando la elaboración de la estrategia de internacionalización, diagnosticando potencialidades y promoviendo las capacidades necesarias para asumir tal proceso.

En definitiva, el responsable de la gestión internacional subnacional precisa desarrollar tres cualidades: a) ser analítico en la identificación de las características del entramado

político entre los actores, sus demandas, sus intereses, así como los recursos con los que cuenta el territorio; b) enérgico en la promoción de espacios de encuentro y debate, en la sensibilización de los empresarios para asumir responsabilidades en la promoción de la economía local, en el apoyo a la generación de alternativas para posicionar internacionalmente aquellas actividades vinculadas al desarrollo de la ciudad o región; c) y paciente, a fin de superar la urgencia del corto plazo impulsada por el empresariado, y llevar a cabo un trabajo constante y desde un enfoque sistémico, el cual comience a dar sus frutos en el mediano plazo, dando muestra de una nueva trayectoria en la acción política (Albuquerque, 2007; Le Clech, 2002).

Las Empresas

La internacionalización territorial considera a la asociación entre los actores públicos y privados locales como un elemento determinante para la sostenibilidad de las políticas y estrategias asociadas, las cuales contemplan a la internacionalización de las empresas que integran la región.

Al respecto, en su estrategia de posicionamiento internacional, “la empresa no actúa nunca en el vacío, sino en un entorno territorial particular, el cual posee un grado determinado de calidad e interrelación que es básicamente determinante en el nivel de eficiencia productiva y competitividad de la misma” (Albuquerque, 1997 en Costamagna y Foglia, 2011:29).

Este entorno se conforma a través de una modalidad de red vincular en la que las instituciones locales actúan como nexo con otras empresas e instituciones dentro y fuera del territorio, a fin de incentivar el desarrollo económico-productivo y el comercio exterior favoreciendo el intercambio de tecnología y conocimientos, y generando una “atmósfera industrial favorable” en la cual la sinergia y la capacidad transformadora de la misma promueva la consolidación de las empresas en el mercado externo (Costamagna y Foglia, 2011).

A su vez, Haggard, Maxfield y Schneider señalan diversas formas en que las empresas pueden participar en la elaboración de políticas: como capital, sector, firma, asociación, así como individualmente y/o integrando redes de políticas (Haggard, Maxfield y Schneider, 1997, en Schneider, 2010). Ello da cuenta de la complejidad empresarial respecto de sus intereses y preferencias, así como sobre la variedad de formas en que pueden interactuar –dadas relaciones de poder e influencia– con los responsables políticos (Martín, 2006, en Schneider, 2010).

De esta forma, “la promoción de la competitividad del territorio mediante el estímulo a la internacionalización de las empresas es un foco importante para el accionar de los gobiernos subnacionales, pues al encontrarse más cerca de la realidad económica y de las necesidades de las empresas han ido asumiendo un rol fundamental en los procesos de desarrollo y vinculación internacional de la producción” (Costamagna y Foglia, 2011:30).

Asimismo, Costamagna y Foglia señalan que “las Cámaras Empresariales y las Agencias de Desarrollo también ejercen un rol como verdaderos agentes catalizadores y promotores de los procesos de desarrollo e internacionalización” (Costamagna y Foglia,

2011:30) ya que la participación de las empresas en estas organizaciones empresarias y ámbitos intersectoriales público-privados las incentiva a innovar en función del flujo de conocimiento y vínculos que circula a partir de dicha interacción.

Es por ello que las mismas “desempeñan un papel central en estas nuevas disposiciones y están en condiciones de dar forma a la dirección y al contenido del desarrollo económico; y los funcionarios del gobierno apoyan las asociaciones público-privadas con el fin de mejorar la capacidad del estado. De esta manera, se eleva a las asociaciones a la condición de socio – comúnmente minoritario- de las políticas estatales y se les otorga la posibilidad de colaborar en la gestión estatal y la capacidad de influir en la mejora de la relación estado-empresa” (Lorenzo, 2015: 102).

Las Universidades

De acuerdo a Gacel Avila (1999, en Costamagna y Foglia, 2018:51), “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”.

A su vez, la internacionalización de la educación superior se lleva a cabo a partir de dos tipos de estrategias (Costamagna y Foglia, 2018). Por un lado, las estrategias programáticas tienen orientación académica y tienen por objetivo internacionalizar las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión). Por otro lado, las estrategias organizacionales institucionalizan la dimensión internacional a través de su integración a las políticas generales y administrativas, generando un ámbito encargado de las relaciones internacionales de la universidad.

También es considerada parte de la política de desarrollo territorial, ya sea a través de las dos estrategias mencionadas o generando aportes dentro de una estrategia integral formulada junto con los demás actores vinculados. En parte, debido a que el entorno cercano en el cual las universidades se sitúan, así como las políticas educativas gubernamentales a nivel nacional y regional, ejercen un rol fundamental como impulsores o limitantes de la internacionalización de la educación superior. Pero a su vez, las universidades generan contenido a la gestión internacional local a través de los flujos de conocimiento, recursos humanos y conocimiento que aportan valor agregado a la región. En ese sentido, este actor, será abordado en profundidad en el capítulo VI del presente libro.

Los Centros Tecnológicos

En la actualidad, los desafíos respecto de la globalización del conocimiento y sus redes generan una revalorización del mismo como factor productivo y sus aportes al desarrollo territorial tales como (Costamagna y Foglia 2011, en Costamagna y Foglia, 2018):

La competitividad de los territorios y las empresas se ve beneficiada – en forma intangible- a partir de la generación y difusión de conocimiento, el cual además potencia la innovación.

El conocimiento (y su ausencia) impacta altamente en el desarrollo de un territorio, el cual debe promover y generar capacidades en sus actores para poder incorporarlo, co-construirlo y aplicarlo para el beneficio local.

El desarrollo territorial encuentra en la gestión del conocimiento un elemento estratégico para dinamizar sus procesos e iniciativas.

De esta manera, al ser gestores de conocimiento y tecnología, los Centros Tecnológicos le aportan dinamismo al desarrollo del territorio a través de su 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” (Costamagna y Foglia, 2018:53-54).

Por lo cual, dichas muestras de articulación público-privada a nivel internacional contribuyen con la internacionalización subnacional tanto a nivel de conocimiento, como de tecnología, gestión e innovación social y ambiental; destacando al trabajo en red como lienzo para la generación de innovación en el marco del desarrollo territorial, involucrando a los actores que participan activamente de él como transformadores del territorio, construyendo y alimentando un diálogo fluido y aplicando los conocimientos que surgen (Albuquerque, Ferraro y Costamagna, 2008, en Costamagna y Foglia, 2018).

Las Agencias de Desarrollo Local

Las Agencias de Desarrollo Local (o su equivalente dependiendo la región) son organizaciones sustentadas e integradas por actores locales -vinculados al impulso de la región- tanto públicos como privados, “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” (Costamagna y Foglia, 2018:55).

Asimismo, se enfocan en el apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas respecto de desarrollo general, profesionalización, planificación, relación con el entorno local, regional, nacional e internacional asociado al desenvolvimiento de la economía del territorio, etc. Por ello, y dada su cualidad público-privada, representan un espacio de referencia –junto al gobierno municipal-para la promoción de la internacionalización del territorio.

Las Organizaciones No Gubernamentales

En los últimos, años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o también llamadas “sin fines de lucro” han visto incrementado su relevancia como “nuevos actores” en la internacionalización territorial, puesto que “mantienen vínculos de diverso tipo en las relaciones internacionales, promoviendo sus intereses a través de intercambios

recíprocos, que generan efectos que entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional” (Colacrai, 1998 en Aquilino y Santori, 2011:18). En este sentido, este actor será abordado en profundidad en el capítulo VIII del presente libro, específicamente a través de las organizaciones de migrantes de base local.

Asimismo, participan activamente en la gestión de proyectos de cooperación internacional descentralizada en el territorio, no limitándose a gestionarlo solo a través del ámbito municipal sino contando con la participación de universidades, centros tecnológicos, empresas, etc., y actuando a múltiples niveles como canalizadores o destinatarios de asistencia financiera, entre otros. Por lo cual, “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” (Costamagna y Foglia, 2018:48).

LA ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL: CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS

De acuerdo a Costamagna y Foglia (2018), la internacionalización territorial es un proceso dinámico integrado por los actores locales del territorio, quienes a partir de su interacción (tanto cooperativa como de competencia y presión mutua) se articulan produciendo una tensión colectiva que beneficia la generación de estrategias innovadoras.

Entre ellos, el gobierno municipal ha visto incrementada su actividad, la magnitud de la misma y la multiplicidad de temáticas que aborda, a partir de los procesos de globalización, de descentralización política y económica, y a partir de la emergencia de mayor cantidad y diversidad de demandas por parte de la sociedad. Por lo cual, es considerado como un “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” (Costamagna y Foglia, 2018:50).

De esta manera, el nuevo rol del estado subnacional, junto a la dinámica con los demás actores locales y el vínculo en red, potencian el trabajo conjunto en la elaboración e implementación de las políticas de internacionalización del desarrollo local.

A su vez, ejerce un papel fundamental en la promoción de la competitividad de las empresas y oportunidades de negocio, al estimular y acompañar iniciativas para su posicionamiento en los mercados externos (por ej. ferias y misiones comerciales), y colaborar activamente en la difusión de sus ofertas/demandas y en disponibilidad de las herramientas e instrumentos necesarios para desenvolverse en ellos; siendo tanto expresión como elemento dentro de su estrategia para el desarrollo internacional de la ciudad.

En consonancia, las agencias de desarrollo local poseen gran incidencia en la gestión internacional del territorio; así como las universidades y los centros tecnológicos, quienes

desempeñan un papel primordial en la administración de los desafíos consecuencia de la globalización del conocimiento, gestionando tecnologías, conocimiento y personas que trascienden fronteras (Costamagna y Foglia, 2018).

Al respecto, dichos vínculos establecen la existencia de un acuerdo (implícito o explícito) para participar y colaborar en la política y estrategias de internacionalización territorial en función de un diálogo “público-privado” basado (principalmente en la actualidad) en la “tradición de sus instituciones antes que en los procesos de planificación sistemática o de largo alcance impulsados por el Estado” (Aquilino y Santori, 2011:22).

Sin embargo, surgen dificultades vinculadas a la participación plena del sector privado empresarial, algunas asociadas a características propias del empresariado como la multiplicidad de intereses, las dimensiones heterogéneas del tejido empresarial, los distintos grados de representatividad que tienen las asociaciones empresariales (en función de la cantidad de miembros, la dimensión de los mismos, etc.), la diversidad de las actividades que llevan a cabo y la perspectiva sectorial que integra su visión, entre otras (Lorenzo, 2015).

Asimismo, otras limitaciones se basan en la falta de confianza de los empresarios respecto del gobierno local, como líder y catalizador del proceso de internacionalización territorial, principalmente debido a la tradición centralista de los gobiernos nacionales (que promueve la desvalorización del gobierno local para canalizar procesos complejos como los vinculados al desarrollo local) respecto a la representación cabal tanto de sus intereses como la equidad en el manejo de los recursos, entre otras (Le Clech, 2002).

Al respecto, se plantean desafíos. En la actualidad, y frente a la descentralización política y económica generada a partir de los procesos de globalización, para llevar a cabo estrategias de internacionalización territorial en forma exitosa es preciso llevar a cabo “innovaciones productivas socio institucionales” (Albuquerque, 2009 en Jiménez, 2012:30); siendo fundamental contar con visión, voluntad política e interés de inversión en la internacionalización local como política pública de largo plazo, y con la responsabilidad -de cada una de las instituciones locales- de participar de su desarrollo.

Esto implica implementar un “enfoque comprensivo” de la internacionalización, es decir, “avanzar en la construcción colectiva de una estrategia sistemática de internacionalización Independientemente de los esfuerzos realizados y los logros alcanzados [...] fomentar sinergias más profundas y sistemáticas entre el sector público y el sector privado para generar un diálogo genuino que sea capaz de analizar críticamente el camino transitado y plantear ideas superadoras que contabilicen las buenas prácticas y propongan innovación a nivel de la política pública” (Aquilino y Santori, 2011:29-30).

Si bien cada actor local posee una racionalidad propia y específica en función de sus intereses, se plantea el desafío de generar consenso político en función de las diferentes lógicas de acción, basando su importancia en la capacidad -de cada uno- para aportar valor a la internacionalización del territorio, y en la necesidad de legitimación -por parte de la sociedad- de esta política pública (Costamagna y Foglia, 2018).

Por lo cual, a fin de optimizar la gestión internacional local es preciso desarrollar capacidades institucionales (relativas al ámbito de encuentro), materiales (relacionadas con la inversión) y humanas (vinculadas a la profesionalización) (Jiménez, 2008 en Jiménez, 2012) entre quienes participan de ella; las cuales, se basan en el compromiso entre los agentes sociales del territorio quienes, a través de un diálogo fluido y abierto, generan y sustentan la capacidad de asociación y la implementación de las estrategias para proyectarse al exterior.

De esta manera, el gobierno municipal tiene un rol preponderante en la definición de las políticas públicas que sustentan dichas iniciativas, al liderar la articulación de su accionar con los demás actores públicos y privados vinculados. Es decir, se debe constituir como “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” (Costamagna y Foglia, 2018:50).

Al respecto, según estos autores, el estado local debe promover la articulación en dos orientaciones (2018:50):

“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”.

Asimismo, las universidades poseen el desafío de mejorar el vínculo con el territorio en el que se encuentran insertas, a través de la ampliación de su ámbito de actuación y la colaboración dentro de las políticas de gestión internacional local, desarrolladas en función del trabajo en red con los estados locales, las empresas, las asociaciones culturales y civiles, a fin de dar respuesta a las necesidades y demandas del entorno territorial.

Por todo lo mencionado, resulta importante institucionalizar este vínculo en función de “un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes” (Albuquerque, 2009 en Jiménez, 2012:30); contando no sólo con la voluntad y el compromiso de quienes participan directamente, sino con la anuencia de la sociedad en general, la cual “debe legitimar el qué, para qué y el cómo de la estrategia internacional local” (Costamagna y Foglia, 2018:50-51) al ser informados y sentirse partícipes de ella.

CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas décadas, los procesos globalizadores y sus derivaciones en cuanto a la paradiplomacia y la descentralización para llevar a cabo actividades vinculadas a la internacionalización de territorios, han motivado el replanteo sobre el papel del estado local al respecto, así como la importancia de la participación de los actores locales, y su incidencia en la agenda pública y la toma de decisiones como parte de una nueva gobernanza.

Conforme a ello, es importante que la internacionalización del territorio se construya, gestione y sustente en función de un “enfoque comprensivo”, basado en una nueva concepción de la “trama público-privada”; la cual contemple una perspectiva más amplia y activa en cuanto a la participación de los actores locales, considere y articule exitosamente intereses diversos reflejo de la complejidad social, cultural, económica y productiva del territorio, y demuestre voluntad política para gestionar a las políticas y estrategias de la internacionalización territorial como un parte de proceso complejo a mediano y largo plazo.

A su vez, a fin de lograr una sinergia tal que permita descubrir las potencialidades del territorio y generar las condiciones para desarrollarse localmente y proyectarse internacionalmente, resulta fundamental la presencia de un diálogo abierto, fluido e institucionalizado que promueva el compromiso de todos los agentes vinculados, sumado a una gestión integral y colaborativa en donde todos los sectores y actores puedan aportar valor a las políticas públicas orientadas a la internacionalización del territorio.

Dentro de ello, el gobierno local ha dejado de ser único actor y responsable de las políticas de gestión internacional local para pasar ejercer su liderazgo en el marco de un nuevo papel de integrador, mediador y articulador de los agentes público-privados; dentro de un esquema con múltiples niveles de contactos, vínculos, temáticas, elementos y líneas de acción cuya conducción se sostendrá en función de la interacción entre todos los actores intervinientes.

Conforme a lo expuesto, en la actualidad se plantea una nueva modalidad de intervención política respecto de la gestión de la internacionalización territorial, en el marco de una innovación institucional basada en una gobernanza territorial multidimensional y multinivel que apunta a una mejor administración de los recursos para posicionar la región en el exterior, promoviendo el desarrollo local y su impacto en la calidad de vida y en el bienestar de la comunidad.

Con lo cual, si bien cada territorio posee un entramado público-privado con particularidades locales, resulta prioritario que los actores locales tengan una perspectiva tanto local como global, a fin de contemplar una multiplicidad de necesidades, demandas, intereses y ofertas; que las instituciones públicas y los gobiernos municipales trasciendan su visión conservadora y simplista respecto de sus funciones e incorpore perspectivas más amplias e integrales orientadas al desarrollo local, a fin de generar políticas y estrategias que apunten a desarrollar las potencialidades y cualidades del territorio con el propósito de posicionarlo internacionalmente; y que se convoque a la participación plural de los actores locales dentro de la gestión internacional territorial, asumiendo entre todos la

responsabilidad en la planeación e implementación de dicho proceso, garantizando la representatividad, sostenibilidad y legitimidad de las políticas públicas y estrategias que de allí surjan.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2002): “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”. BNDES/PNUD.
- Albuquerque, F. (2007): “Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina”; Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (red DETE-ALC); Madrid; accedido en febrero 2015; Url: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-llo--territorio-ALatina-2007.pdf>
- Aquilino, N. y Santori, T. (2011): “La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela”. Revista Científica de UCES. Vol. XV N° 1.
- Araya, J. M. J. (2015): “Diagnóstico de situación del Municipio de Necochea: propuestas para la gestión municipal. - 1a ed. - Tandil: el autor.
- Arroyo, D. (2003): "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina", en Jefatura de Gabinete de Ministros: Desarrollo Local. JGM. Buenos Aires.
- Boisier, S. (2005): “¿Hay espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?”, en Revista de la CEPAL N° 86. CEPAL, Santiago de Chile.
- Calvento, M. (2010) “La inserción internacional de las entidades subnacionales: una aproximación al análisis comparativo de los municipios de Argentina”. En IV Reunión Anual de la Red Europea de Política Latinoamericana –REPLA–(European Network on Latin American Politics) “Balance y perspectivas de la democratización en América Latina: derechos, política y desarrollo”. Universidad Externado de Colombia. Julio 6, 7 y 8 de 2010. Bogotá – Colombia.
- Calvento, M. (2012) “La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires”. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.
- Calvento, M. (Comp.) (2015), “Procesos y actores en la Gestión de la Política Internacional subnacional”. 1ra ed., CEIPIL, Tandil-Pcia de Bs. As. Argentina.
- Costamagna, P. y Foglia, M., (2011) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Documento de trabajo. Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. Accedido el 10/12/2016.
- Costamagna, P. y Foglia, M., (2018) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de territorios”. Revista de Economía y Comercio Internacional. Ed. 08/2018.FUNDACEIC.Pág. 43-75.

- Cotorruelo Menta, R. (2001) "Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local"; en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- Dagnino, R. (2008) "El Triángulo de Sábado" En la 4ta Reunión de Ciencia, Tecnología y Sociedad (brasileña, argentina y uruguaya). Porto Alegre.
- D'Annunzio, C. (2000) "Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones: el caso de Tandil, argentina". Proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Accedido en 08/12/2016 <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31484/S007624.pdf?sequence=1>
- Duchacek, I. (1986): Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Westview Press, Boulder Colorado.
- Fernández, A.; Madoery, O.; Gaveglione, S.; Angelone, J. P.; Romero, M. (1997) "Posicionamiento, Competitividad e Imagen de La ciudad de Rosario". Rosario: UNR.
- Gallo Yahn Filho, A. y Fernandes de Oliveira, M. (2006): "Capítulo 3 - Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais". En Vigevani, T. (Coord.): Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP nº 03/12953-0. Centro De Estudos De Cultura Contemporânea (CEDEC). Pontífica Universidade Católica De São Paulo (PUC-SP). Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (UNESP). Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.
- Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G. (2008): Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. CARI-PNUD. Buenos Aires.
- Jiménez, W.J. (2012) "Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente". Revista Científica Guillermo de Ockham. Vol.10 Nro. 1 Enero-Junio de 2012. ISSN: 1794-192X. Pág. 27-40.
- Keohane R. y Nye J. (1989): Poder e Interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Buenos Aires INDEC, 2010
- Le Clech, N. (2002) "Capítulo 8: Experiencias de desarrollo local" en Dabat, German (coordinador); Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior; Quilmes; Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes; accedido en febrero 2015; URL: < http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html
- Madoery, O. (2008): Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.

- Maira, L. (editor) (2010): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990): *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Clarendon Press, Oxford.
- Mina, M. S. (2005): *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de Posgrado del Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Natalizio, M. V. (2007): *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CAEI. Buenos Aires.
- Nye, J. (2003): “Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak”, en *Revista Foreign Affairs en Español*. Julio-Septiembre de 2003, Volumen 3, Número 3. México D.F.
- Salomón, M. (2007): “La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores”, en 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.
- Salviolo, M. (2005): *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. Grupo Editor Latinoamericano-ISEN. Buenos Aires.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Schiavon, J. (2010) “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México” en MAIRA, L. (editor): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Schneider, B. R. (2010), “Business politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization”; *The Oxford handbook of business and government*; Online Publication.
- Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. (1990): *El crecimiento urbano en la Argentina*. GEL. Buenos Aires.
- Vicchi, A. (2006): *La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo*. Tesis de grado de la Licenciatura en Comercio Exterior de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Buenos Aires, Argentina.
- Yoguel, G. (2000): *Tecnología e innovación*, Mimeo, U. N de General Sarmiento y U. N de Quilmes.
- Zubelzú, G. (2004): “Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. PNUD-CARI. Buenos Aires.

Zubelzú, G. (2008): “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, en Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G.: Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. CARI-PNUD. Buenos Aires.