



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL**

**FACULTAD REGIONAL RAFAELA**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**ASOCIATIVISMO PARA LA  
INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO  
TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE LA  
REVOLUCIÓN 4.0**

**EL CASO DE RAFAELA, SUNCHALES Y ESPERANZA**

Tesista: C.P. Omar Ángel Perotti

Directora de Tesis: Mg. Mariana Foglia

**Junio 2019**

## INDICE

<b>INDICE.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
Objetivos de Investigación .....	7
Metodología .....	7
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>11</b>
1.1 Transformaciones globales: redefinición de la relación entre local y global .....	11
1.2 Territorio, internacionalización y desarrollo .....	17
1.3. Internacionalización y paradiplomacia: beneficios, limitantes y tendencias de cambio.....	29
1.4 Revolución 4.0 y nuevos desafíos para la internacionalización de territorios..	34
<b>CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN EN ESPERANZA, RAFAELA Y SUNCHALES.....</b>	<b>41</b>
2.1 El marco legal de la internacionalización a nivel nacional y provincial .....	41
2.2 La creación de Áreas Metropolitanas en la Provincia de Santa Fe.....	44
2.3 Caracterización de los municipios de Esperanza, Rafaela y Sunchales .....	46
2.3 Rafaela, Sunchales y Esperanza: una historia de internacionalización.....	51
2.4 Flujos de internacionalización: cooperación y diálogo político, comercio, conocimiento e innovación .....	54
a. Cooperación y diálogo político .....	56
b. Flujos comerciales .....	63
c. Flujos en conocimiento e innovación.....	68
2.5 Conclusiones parciales .....	72
<b>CAPÍTULO 3. PONDERANDO PERCEPCIONES SOBRE LA INTERNACIONALIZACIÓN... 75</b>	<b>75</b>
3.1 Fortalezas y debilidades de una estrategia de internacionalización articulada.	75
3.2 Percepción sobre estrategia para superar las dificultades .....	80
3.3 Actores facilitadores .....	83
3.4 Prioridades para una estrategia conjunta de internacionalización .....	86
3.5 Apoyos políticos a nivel provincial.....	88
3.6 Apoyos políticos a nivel nacional .....	90
3.7 Implementación de una estrategia de vinculación internacional multinivel.....	92
3.8 Resultados preliminares: hacia una estrategia de internacionalización .....	94

<b>CAPÍTULO 4. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: EXPERIENCIAS COMPARADAS .....</b>	<b>96</b>
4.1 Estudio en profundidad: asociativismo regional en Colombia.....	103
4.2 Estudio en profundidad. El Estado de San Pablo, Brasil .....	110
4.3 UE: Asociaciones de Autoridades Locales y Políticas de Cohesión Social.....	113
4. 4. Asociatividad, territorio y tecnología.....	116
<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>125</b>
<b>UNA PROPUESTA DE ASOCIATIVISMO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL.....</b>	<b>125</b>
Reflexiones finales .....	132
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>134</b>
<b>FUENTES DOCUMENTALES.....</b>	<b>143</b>

#### **LISTA DE FIGURAS Y GRÁFICOS**

---

Gráfico 1. Dimensiones del Desarrollo .....	20
Gráfico 2. Redes internacionales de Gobiernos Locales.....	23
Gráfico 3. Doce Tecnologías clave de la Revolución 4.0.....	36
Gráfico 4. Crecimiento Poblacional 2010-2001 .....	47
Gráfico 5. Información sobre internacionalización en las páginas web de los Municipios .....	60
Gráfico 6. Hermanamientos de Esperanza, Rafaela y Sunchales .....	61
Gráfico 7. Fortalezas para una gestión articulada de internacionalización.....	76
Gráfico 8. Debilidades para una Gestión Integrada de la Internacionalización .....	78
Gráfico 9. Propuestas para una gestión articulada para la Internacionalización .....	82
Gráfico 10. Actores Facilitadores para una estrategia de Internacionalización .....	84
Gráfico 11. Actores facilitadores según frecuencia de respuestas recibidas .....	85
Gráfico 12. Principales Áreas para fortalecer a través de una estrategia de internacionalización / acuerdos suscritos 2011-2015.....	87
Gráfico 13. Percepción sobre fomento provincial de acciones de internacionalización para cada sector .....	88
Gráfico 14. Percepción sobre fomento Nacional de acciones de internacionalización para cada sector .....	90
Gráfico 15. Propuestas hacia la implementación de una estrategia de vinculación internacional multinivel.....	94
Gráfico 16. Esquemas Asociativos introducidos por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de la República de Colombia .....	106
Gráfico 17. Tecnologías y Beneficios de la Economía 4.0.....	118
Gráfico 18. Análisis FODA.....	126
 Ilustración 1. Ubicación geográfica de Esperanza, Rafaela y Sunchales .....	 48

## INTRODUCCIÓN

Hoy asistimos a una nueva dimensión de lo político: una clara revalorización de lo local como instrumento real de administración y negociación con el mundo globalizado. Los crecientes intercambios – humanos, comerciales, productivos, financieros y digitales-, los procesos de integración regional, la mayor participación de la sociedad civil, la proliferación de las tecnologías de la información y de la economía 4.0 así como la mayor descentralización política y económica, son algunos de los factores que han reducido la distancia entre lo global y lo local.

En este marco, se replantea y transforma el rol de los territorios en la agenda de las relaciones internacionales impulsando la necesidad de nuevos debates y reflexiones para comprender el modo en que se insertan las entidades subnacionales en el plano internacional.

El presente trabajo de tesis pretende contribuir en esta dirección partiendo de la premisa de que las acciones de internacionalización de las ciudades constituyen parte central de una estrategia más amplia de desarrollo territorial. De aquí que ambos conceptos– desarrollo territorial e internacionalización- forman parte de un mismo proceso que tiene como fin último generar mejores condiciones de vida ciudadana sobre la base de territorios integrados y sustentables, competitivos desde lo económico pero cohesionados desde lo social.

La vinculación de las ciudades con otras ciudades, regiones, países, organizaciones u organismos multilaterales tracciona y moviliza un flujo positivo de recursos financieros, humanos y cognitivos destinados a fortalecer una multiplicidad de áreas de relevancia estratégica para el desarrollo local. Entre ellas, la gestión del medio ambiente, de los recursos hídricos y energéticos, los procesos de innovación en ciencia y tecnología, el fortalecimiento de las cadenas productivas, el transporte o la seguridad ciudadana. Asimismo, el relacionamiento internacional de las entidades locales es una puerta para potenciar sus intercambios comerciales, permitiendo

colocar en los mercados del mundo la propia producción local, generando valor agregado y, por ende, empleo.

La mayoría los casos empíricos relevados por la literatura especializada se concentra en las ciudades de mayor tamaño, específicamente las grandes ciudades o metrópolis. En efecto, en la República Argentina, las investigaciones disponibles se han abocado a estudiar principalmente las estrategias de gestión internacional de los gobiernos provinciales (Iglesias et al., 2008) así como de las grandes ciudades como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe o Córdoba (Miranda, 2007). También, se han focalizado en el accionar exterior de casos como Morón, Tandil o Junín en la Provincia de Buenos Aires (Alas, 2014). No obstante, en los últimos años se registra una oleada de estudios sobre *entidades medias e intermedias*<sup>1</sup>, las que presentan un perfil diferencial en cuanto a sus procesos de internacionalización respecto a las de mayor tamaño (Calvento et al, 2014; Sanfeliu, 2009).

La presente investigación propone centrar la mirada analítica en esta escala menos estudiada como lo es la internacionalización de territorios locales de tamaño medio e intermedio, tomado como casos de estudio a las ciudades santafesinas de Rafaela, Sunchales y Esperanza.

Para ello, se parte del supuesto de que si bien en materia de cooperación descentralizada internacional le cabe un papel de primaria responsabilidad al gobierno local -en tanto encargado último de las políticas públicas y de la gobernabilidad de la ciudad en sus múltiples planos- el desarrollo territorial se activa

---

<sup>1</sup> A los fines de este trabajo se considerará ciudades de tamaño “intermedio” a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapnarsky y Gorojsvsky, 1990; Roccatagliata y otros, 2001; Calvento, 2014) y ciudades de tamaño “medio” a las que cuentan con menos de 50.000 habitantes (Vinuesa, 1989). Carmen Sanfeliu (2009) argumenta que el tamaño poblacional no define los atributos diferenciales de las ciudades, por lo que opta por el concepto de “ciudad intermedia” para comprender “aquella que media entre dos extremos (entre el pequeño y el grande; entre el próximo y el lejano), la que desarrolla funciones de intermediación entre espacios/escalas muy diversas (locales, territoriales, regionales, nacionales, globales); un nudo en el que convergen y se distribuyen flujos muy diversos (de información, ideas, bienes y servicios). (...) Esta capacidad de intermediación y de establecimiento de relaciones a escala nacional y global otorga a estas ciudades unas funciones y una posición diferentes a aquellas asociadas a la noción clásica de ciudad media.” (Sanfeliu, 2009: 36-37).

a partir de las capacidades relacionales de todos los actores locales, incluyendo a aquellos externos al ámbito estrictamente político.

De aquí que se concibe a la internacionalización como una estrategia participativa que debe incluir a los principales actores del entramado territorial — incluyendo las sedes universitarias, los centros tecnológicos, los sectores productivos y las agencias de desarrollo- reflejando a su vez la tradición de cooperación pública – privada que caracteriza a las ciudades objeto de este estudio.

Las tres ciudades aludidas – ubicadas en la Región Central de la Provincia de Santa Fe- cuentan con una importante actividad agropecuaria e industrial a partir de la relevancia de su sector productivo con fuerte inserción en los mercados internacionales. Se trata de ciudades con fuertes lazos con el mundo desde su fundación por colonos inmigrantes que nos legaron la cultura del trabajo, del esfuerzo y el progreso.

En los últimos años otra particularidad caracteriza a esta micro-región: su creciente posicionamiento como polo educativo y territorio generador de conocimiento. El emplazamiento de sedes de establecimientos de educación superior y -en especial- la reciente creación de la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf), no sólo está transformando la capacidad de innovación, la competitividad y el desarrollo regional. Está fortaleciendo también la articulación entre Estado, Universidad, Empresa y las organizaciones del mundo tecnológico, eje sobre el cual se fundamenta la presente investigación.

En base a estas reflexiones introductorias, la tesis se estructura de la siguiente manera. El **Capítulo 1** contiene el marco teórico, donde se detallan los principales núcleos conceptuales y metodológicos que sustentan el análisis. En el **Capítulo 2**, se comenta someramente el marco legal vigente para el accionar subnacional en materia internacional para describir posteriormente el estado de situación de la internacionalización de los actores locales de Rafaela, Sunchales y Esperanza – incluyendo a los Gobiernos Locales, Centros Tecnológicos, Agencias de Desarrollo y

Universidades. Se pretende conocer cuáles y cómo son sus principales flujos de cooperación con la región y el mundo, sus recursos y limitaciones a la hora de proyectar acciones de internacionalización. Para ello se toma como insumo bibliografía especializada, información proveniente de fuentes secundarias y los resultados de investigaciones existentes. En especial, se considera el profuso diagnóstico realizado en la materia por Costamagna y Foglia (2011 y 2017), el cual no sólo ha procurado visibilizar la internacionalización del territorio en la agenda pública y ciudadana sino que también ha servido de base para generar nuevas preguntas de investigación académicas. Las siguientes páginas recogen algunos de estos interrogantes abiertos, especialmente en torno a la articulación inter-actoral de las estrategias y acciones de vinculación internacional en el territorio de cara a la construcción de estrategias asociativas de internacionalización.

Con este fin, en el **Capítulo 3** se exponen las percepciones sobre las fortalezas y debilidades que identifican los actores locales de las tres ciudades para la gestión de una estrategia de internacionalización articulada, el rol de los demás niveles de gobierno (provincial y nacional) en este proceso, entre otras dimensiones subjetivas relevadas. Por su parte, desde una perspectiva comparada, en el **Capítulo 4** se presentan algunas experiencias de asociativismo para la internacionalización de ciudades intermedias en otros países, las cuales ofrecen un parámetro para la evaluación del estado de situación de los casos en estudio, así como lecciones y buenas prácticas. Se incluye asimismo un apartado sobre asociatividad, territorio y tecnología a fin de indagar en experiencias de internacionalización articuladas con las potencialidades abiertas por las tecnologías del nuevo modo de producción que ofrece la Revolución 4.0.

Finalmente, a partir de las conclusiones y de la realización de un diagnóstico FODA, en el Capítulo 5 se proponen cursos de acción para planificar una visión de futuro que considere las particularidades y los recursos propios de cada localidad para potenciar la inserción de estas ciudades intermedias en el entramado regional e internacional.

## Objetivos de Investigación

*Objetivo General:* Indagar sobre nuevas formas de intervención política en el territorio a través de esquemas multiactorales de asociativismo subnacional con eje en la internacionalización como vía para el desarrollo territorial.

*Objetivos Específicos:*

1. Describir el “mapa” de la cooperación internacional descentralizada de los actores locales de las ciudades de Esperanza, Rafaela y Sunchales en la Provincia de Santa Fe, los países con los que se ha realizado un mayor relacionamiento y las materias de intercambio, sus recursos y limitaciones.
2. Identificar las percepciones de los actores de estos territorios sobre el proceso de internacionalización así como su valoración del trabajo en red en post de una estrategia conjunta de vinculación internacional.
3. Analizar en forma comparativa otras experiencias locales innovadoras de fortalecimiento multiactoral para la actuación internacional.
4. Abordar la incidencia de la economía digital en las oportunidades de internacionalización de entidades intermedias en pos del desarrollo territorial.
5. Proponer estrategias que potencien localmente las oportunidades de la “glocalización<sup>2</sup>” en el desarrollo territorial útiles para otras regiones y ciudades intermedias en Argentina y Latinoamérica.

## Metodología

La investigación realizada se sustenta en técnicas de estudio de tipo cualitativo con un enfoque exploratorio-descriptivo. Ello en tanto se pretende identificar tendencias y patrones de análisis de los procesos de internacionalización de los territorios analizados y proyectar un marco estratégico de actuación común. Se pretende también que los conocimientos adquiridos se orienten a la solución de problemas prácticos y provean cursos de acción innovadores en materia de gestión política.

---

<sup>2</sup> Para un desarrollo del concepto, consultar Capítulo 1 de la presente tesis.



Las unidades de análisis son los territorios de Sunchales, Esperanza y Rafaela. Ello responde a ciertas particularidades compartidas por dichas localidades, entre las que se encuentran su cercanía geográfica, pujanza productiva, características socio-culturales y lazos históricos, potencial exportador, una sólida vinculación público-privada, entre otras. Sin embargo, cabe aclarar que estas tres ciudades del Centro Oeste de la Provincia de Santa Fe se han tomado como casos testigos ante la imposibilidad de abarcar a más localidades que comparten también estos rasgos comunes.

El estudio parte de los enfoques del desarrollo territorial y de la cooperación multiactoral que se revisan en el marco teórico. A su vez, como se ha comentado en la introducción, se ha tomado como insumo principal el diagnóstico incluido en las dos ediciones de “Hacia la Construcción de una Agenda Estratégica de Internacionalización de los Territorios” (Costamagna, Foglia, 2011 y 2017). En los mismos se presenta un detallado estado de situación de las capacidades institucionales y acciones de relacionamiento con entidades del exterior de los actores locales de las ciudades de Rafaela, Esperanza y Sunchales.

A partir de un exhaustivo trabajo de campo que incluyó entrevistas mixtas -estructuradas y abiertas- a los responsables institucionales de 13 organismos, incluyendo municipios, centros tecnológicos, universidades, y agencias de desarrollo de las tres ciudades de la micro-región, los autores mencionados concluyen en la necesidad de planificar un marco estratégico para la inserción internacional del territorio sobre la base de un proceso de construcción de capacidades.

Es a partir de dicho puntapié que la presente tesis no solo actualiza el diagnóstico formulado sino que profundiza en la figura del asociativismo como motor para potenciar sinergias y capacidades de internacionalización entre ciudades medias e intermedias que presentan recursos dispares y limitados. Para ello se realizó un relevamiento de fuentes primarias y secundarias incluyendo antecedentes, investigaciones previas, documentos oficiales (ordenanzas, presupuestos,

organigramas, etc.), bibliografía especializada, artículos periodísticos, registros de organismos, programas y planificaciones, legislación y actas de reuniones.

A su vez, las percepciones de los actores locales sobre las perspectivas del proceso de internacionalización surgen de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo del citado estudio, las cuales se procedió a procesar, sistematizar y analizar en la presente tesis a fin de encontrar nuevos hallazgos.

El análisis parte de dos supuestos. Primero, como se ahonda más adelante, la internacionalización del territorio es una dimensión del desarrollo territorial. Segundo, si bien los gobiernos locales tienen un rol protagónico en materia de accionar internacional a nivel subnacional, no es el único actor que participa en los flujos y dinámicas de vinculación externa de los territorios. Desde la perspectiva del enfoque del Desarrollo territorial, el poder público local se integra en una compleja red de actores e instituciones que dinamizan y transforman los procesos de decisión política mediante acciones de consulta, consenso y articulación donde el municipio tiene un papel predominante pero no monopolístico.

En base a estos supuestos, la hipótesis que subyace al estudio es que el asociativismo inter-actoral entre ciudades medias e intermedias – a partir de una estrategia conjunta de internacionalización- tendrá un efecto multiplicador y sinérgico en un mayor desarrollo territorial de toda la micro-región.

Los flujos de internacionalización que se han analizado comprenden las siguientes dimensiones: (a) cooperación y diálogo político; (b) comercio; (c) conocimiento e innovación<sup>3</sup>. Cada una de estas dimensiones se operacionaliza en diferentes indicadores, entre los que se encuentran:

**(a) Cooperación y diálogo político:** visitas políticas y actividades de cooperación técnica o financiera, hermanamientos, participación en redes, y otras modalidades de relacionamiento.

---

<sup>3</sup>En coincidencia con el marco conceptual ofrecido por Costamagna y Foglia (2011, 2016).

- (b) Comercio:** flujos comerciales, principales mercados exportadores e importadores, evolución del comercio, partenariados empresariales, etc.;
- (c) Conocimiento e innovación:** cooperación entre universidades y centros de estudios, alumnos extranjeros estudiando en centros educativos locales y viceversa, reconocimientos internacionales a desarrollos locales, etc.

Se profundiza también en el análisis comparado de casos de institucionalización de estrategias regionales de internacionalización en otras regiones del mundo que sirvan de buenas prácticas en la materia, aunque partiendo de la premisa que no constituyen casos extrapolables a los casos objetos de estudio en la Provincia de Santa Fe y abriendo nuevas líneas de investigación a futuro. Para abordar este eje de investigación se aplicará el método comparado, analizando experiencias de procesos de cooperación e integración entre localidades de otras regiones del mundo a través del análisis *per genuin et differentian* (Sartori, 1984), a efectos de obtener insumos para las recomendaciones a futuro.

De esta manera se pretende, a partir de la realización de un diagnóstico FODA que la investigación incorpore una propuesta de política específica para una estrategia de internacionalización en común.

## CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

### 1.1 Transformaciones globales: redefinición de la relación entre local y global

*“El Estado- Nación se ha tornado muy pequeño para proteger a sus ciudadanos de los impactos externos, pero a la vez muy grande para atender las necesidades concretas de sus habitantes”.*

Borja y Castells (1998)

El escenario internacional del S. XXI se caracteriza por una creciente interdependencia transnacional signada por la mayor integración económica y financiera, el desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones así como la proliferación de actores no estatales con capacidad de injerencia en el escenario internacional y nacional.

La dinámica globalizadora -siguiendo a autores como Giddens (2000) y Beck (1998)- implica la circulación por todo el mundo de ideas, productos, capitales y servicios sin encontrar mayores obstáculos para atravesar las fronteras de los Estados, al tiempo que éstos pierden autonomía para actuar en solitario ante la mayor interconectividad de sus sistemas político-económicos y sociales.

Si bien la globalización no constituye una novedad, su manifestación en el siglo XXI se relaciona con una serie de transformaciones (políticas, sociales, económicas, comerciales, tecnológicas) que han redefinido las tradicionales relaciones interestatales y que, entre otros fenómenos, han erosionado el tradicional lugar monopólico de los Estados-Nación westfalianos en función de un doble movimiento:

- Un movimiento hacia arriba o *botton up*, caracterizado por la construcción de sistemas multilaterales y/o regionalistas, que se materializan en bloques o alianzas que proveen marcos regulatorios para la globalización;

- y hacia abajo, o *top-down* ante una creciente descentralización política y económica que ha puesto a los territorios subnacionales ante un nuevo papel como promotores del desarrollo territorial y centro de imputación más cercano a las demandas ciudadanas.

La anarquía que tradicionalmente ha caracterizado el sistema internacional ha sido atemperada por la construcción de un orden institucional que busca dar previsibilidad a la interacción entre los Estados, creando marcos jurídicos que los obligan a seguir determinadas pautas y reduciendo con ello los costos de transacción asociados a la incertidumbre. En este marco, los territorios subnacionales cobran protagonismo trascendiendo el ámbito local y promoviendo vínculos de cooperación con entidades de distinto nivel en otros países, organizaciones y entidades regionales e internacionales.

Oscar Oszlak (1981) afirma que en los procesos de construcción de los Estados Nación latinoamericanos convergieron cuatro fuerzas interrelacionadas que han sido críticas para comprender el papel del Estado y el replanteo de sus fronteras: (i) los estados subnacionales, (ii) las instituciones de la sociedad civil y movimientos sociales, (iii) los agentes del mercado, y (iv) los actores supranacionales. En la actualidad, y en virtud del accionar de estos agentes se manifiesta una redefinición de los roles que han asumido históricamente los estados nacionales, lo que ha significado a su vez un replanteo del papel tradicional del mercado, de las corporaciones, de los procesos de descentralización administrativa y de integración regional (Oszlak, 2003).

En suma, lo global y lo local se encuentran cada vez más interrelacionados y este fenómeno se expresa en la creciente interdependencia multinivel, en la convergencia de factores sociales, económicos, políticos y financieros, en la progresiva proliferación de actores con capacidad de influir en los asuntos públicos (organizaciones internacionales, ONGs, empresas y actores privados) y en el constante surgimiento de demandas o problemáticas transnacionales (como las cuestiones ambientales, migratorias o de seguridad como el terrorismo) que exceden

las fronteras nacionales y que requieren de cooperación internacional como única vía para alcanzar resultados.

Estas tendencias obligan a una redefinición de la forma de gestionar los territorios en sus múltiples niveles y conlleva a una creciente necesidad de asociación e integración para unir sinergias ante problemáticas comunes. Ello se manifiesta en la creación de regiones integradas, ya sea entre Estados (como el caso de Zicosur en el Centro Oeste de América del Sur), entre Provincias (como la Región Centro de la República Argentina conformada por las Provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) o entre ciudades (como las áreas metropolitanas o la participación en redes de ciudades a nivel regional e internacional).

Sintetizando lo expuesto, surge el concepto de *glocalización*, que refiere al

“fenómeno de la incrustación local de lo global de tal modo que (...) estas actividades se materializan en lugares físicos, muy concretos, situados en los territorios nacionales” (Ferrero, 2006: 4).

Como efecto concreto, este proceso

“induce un realineamiento en las relaciones entre el Estado, el capital (tanto doméstico como global) y los sitios territoriales de reestructuración económica” (Rhodes, 1996: 173).

De este modo se opera una reorganización entre las distintas escalas espaciales de forma que se asiste a un parcial descentramiento del espacio económico nacional al tiempo que la geografía económica mundial se (re) configura en base a un mosaico global de economías regionales subnacionales (Scott, 1998).

“Esta nueva significación de los espacios regionales y locales en cuanto sitio de (potencial) aglomeración de actividades productivas requiere, a su vez, de nuevas modalidades de organización y gestión territorial. (...) En términos generales, la glocalización se ha plasmado institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la

gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción” (Ferrero, 2006: 4).

Acompañando este proceso de glocalización, se destaca la tendencia hacia una mayor urbanización. Según la actualización 2018 de la Prospectiva Mundial de Urbanización de Naciones Unidas, el 55% de las personas del planeta viven en áreas urbanas y para el 2050 esta cifra se elevará al 68%. América Latina es una de las regiones más urbanizadas del planeta con el 81% de sus habitantes viviendo en centros urbanos. Argentina, supera estas estadísticas. En 2018, el 91,9% de las personas del país habitan en centros urbanos, lo que implica un significativo incremento que se viene produciendo desde 1950 cuando el 65,3% de los habitantes vivía en ciudades. La misma fuente estima que, para 2050, menos de 5 personas de cada 100 habitantes en el país vivirán en el ámbito rural. (UN, 2018).

Estas tendencias se enmarcan en un contexto de profundo cambio en las relaciones de producción, sustentada en las tecnologías de la economía del conocimiento. Como refiere la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica,

“La transformación digital afecta a todos los aspectos de la economía y la sociedad de maneras complejas e interrelacionadas, desafiando a las políticas existentes en diferentes temáticas. Como resultado, los compartimentos se desintegran y las fronteras se hacen menos relevantes. Esto implica que es crítico fortalecer la cooperación y la colaboración domésticas, al tiempo de repensar cómo se desarrollan e implementan las políticas públicas. (...) La Internet transgrede las fronteras nacionales y cambia las nociones convencionales de localidad, distancia y jurisdicción, por lo que se requiere una mayor cooperación internacional y multiactoral. (OCDE, 2018: 4-5)

Ante estas tendencias, el campo de actuación de los gobiernos locales, y especialmente de las ciudades intermedias, ha evolucionado para abarcar cada vez nuevas y mayores cuestiones socialmente problematizadas: desde la gestión de los servicios públicos (el mantenimiento de los espacios públicos o la gestión de

residuos) hasta la solución de las problemáticas concretas de la ciudad (como la movilidad urbana o la seguridad), pasando por cuestiones ligadas a la convivencia y democracia local (como la igualdad de género o la participación ciudadana) o la gestión de las telecomunicaciones. En suma, políticas que – como se constatará – inciden directamente sobre los indicadores de desarrollo territorial.

Esta reorganización incluye a los actores del territorio, quienes son interpelados por un mundo que perceptivamente aparece como más cercano y más asequible, y ello conlleva profundas implicancias en los procesos cotidianos.

De aquí que, en tanto ámbito político y administrativo más próximo a las demandas ciudadanas, los gobiernos locales son los principales encargados de generar políticas concretas de desarrollo. En consonancia con esta realidad, Naciones Unidas reconoció el papel de los gobiernos locales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 2000), lo cual da cuenta de que la ciudad es el territorio donde se replican los principales impactos de las transformaciones socio-económicas globales. Este papel protagónico fue refrendado con la aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>4</sup> los cuales propusieron entre sus metas lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, para lo cual se dieron la meta de “apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional” (ODS N°11, 2015).

En este entorno cada vez más complejo donde conviven actores de diferentes niveles, los gobiernos locales reciben presiones desde tres ámbitos (Jiménez Benitez, 2012):

- 1) desde la *sociedad civil* exigiendo respuestas inmediatas y eficientes a necesidades y problemáticas concretas;
- 2) desde los *gobiernos nacionales (y provinciales)*, que reconocen responsabilidades (vía federalismo y/o descentralización) y exigen

---

<sup>4</sup> Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, Asamblea General de Naciones Unidas. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.



importantes aportes al crecimiento de los agregados económicos pero a su vez controlan y evitan la acción del gobierno local más allá de su ámbito geográfico y,

- 3) desde el *ámbito internacional*, instancia donde emergen multiplicidad de actores y una diversidad de formas de articulación a partir de los cuales las entidades territoriales encuentran gran cantidad de oportunidades y estímulos para participar de manera directa en el contexto internacional como tal.

En palabras de Oszlak (2003) refiriendo a la redefinición de los Estados-Nación tradicionales,

“cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supranacional de negociación (*que suponen los procesos de integración regional*) se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la globalización resulta evidente que los Estados Nacionales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna. Pero como a la vez, los Estados Nacionales están transfiriendo recursos y facultades decisorias a gobiernos subnacionales y operadores económicos privados, también en esta dimensión interna de su gestión están perdiendo competencias y capacidades decisorias, Paradójicamente, entonces, la descentralización y la internacionalización operan como una pinza reductora de los espacios de decisión autónoma de los Estados nacionales” (Oszlak, 2003: 8).

Podríamos agregar, por ende, que se amplía el margen de las entidades subnacionales para crear agendas, desarrollar proyectos e intervenir en políticas de desarrollo territorial.

El proceso de *glocalización* en curso está asociado en definitiva a una reorganización territorial y a una restructuración productiva que tiene como protagonistas a las ciudades. Dentro de este nuevo marco de actuación de los territorios locales es que

se concibe a la internacionalización como parte fundamental de la agenda local e internacional del desarrollo.

## **1.2 Territorio, internacionalización y desarrollo**

En la literatura especializada diversos conceptos aluden a los actores político-administrativos locales: unidades o entidades subnacionales, gobiernos no centrales, unidades subestatales, unidades infraestatales, actores territoriales, meso gobiernos (Moreno, 2000), entre otras denominaciones.

Desde la academia, la relación de las entidades subnacionales con la política internacional ha sido abordada a partir de cuatro perspectivas teóricas que, ante el escenario descrito en el apartado anterior, han concebido a las entidades subnacionales como (Luna Pont, 2009):

1. Actores capaces de movilizar recursos y ejercer influencia en el sistema internacional (perspectivas del actor internacional);
2. Sujetos de un nuevo tipo de política exterior, la llamada “nueva diplomacia” o “paradiplomacia” (enfoques de política exterior);
3. Arenas de articulación entre territorialidad y desarrollo (perspectivas del desarrollo territorial);
4. Fuerzas capaces de impulsar o frenar los procesos de integración regional en curso.

El *enfoque del desarrollo territorial* (Albuquerque, 2004), privilegia la tercer perspectiva. Para este autor, el concepto de territorio trasciende la noción de espacio geográfico e incluye como parte inherente de las ciudades a las relaciones entre sus actores locales. Son precisamente estos actores - desde su heterogeneidad, naturaleza, dinámica y cultura propias- los que determinan un entramado de acciones y redes de consenso y también de conflicto en todo ámbito local, lo que imprime un dinamismo particular a la escala local. Entre estas acciones, y en un mundo caracterizado por la resignificación de los espacios regionales y locales, estos actores tienden vínculos con el exterior a partir de acciones de internacionalización.

En este sentido, Albuquerque diferencia “espacio” de “territorio” argumentando que

“el espacio, es el soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades o la polarización del crecimiento”(Albuquerque, 1997:1).

El territorio, en cambio,

“incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos” (Albuquerque, 1999:5).

En palabras de Rodríguez Cohard,

“el territorio trasciende el ámbito físico y se define como un entramado de recursos físicos, sociales, culturales e institucionales que pueden ponerse en funcionamiento para generar riqueza y empleo” (Rodríguez Cohard, 2009:39).

Tomando como unidad de análisis al territorio como entidad de transformación social determinado por sus rasgos culturales e históricos propios, se entiende al *desarrollo local* como:

“un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a partir del aprovechamiento de los recursos y ventajas competitivas locales, en el contexto actual de la globalización, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica (Albuquerque, 2004: 19).

El desarrollo territorial trata – en síntesis – de

“Un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y en el cual pueden distinguirse varias dimensiones: a) Económica, en la cual, los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; b) Formación de recursos humanos, en la que los actores educativos y de capacitación conciertan con los emprendedores locales la adecuación de la oferta de conocimientos a los requerimientos de innovación de los sistemas productivos locales; c) Socio-cultural e institucional, en la que los valores e instituciones locales permiten impulsar o respaldar el propio proceso de desarrollo; d) Político-administrativa, en la que la gestión local y regional facilitan la concertación público-privada a nivel territorial y la creación de “entornos innovadores” favorables al desarrollo productivo y empresarial; e) Ambiental, que incluye la atención a las características específicas del medio natural local, a fin de asegurar un desarrollo sustentable ambientalmente”. (Albuquerque, 2004: 19).

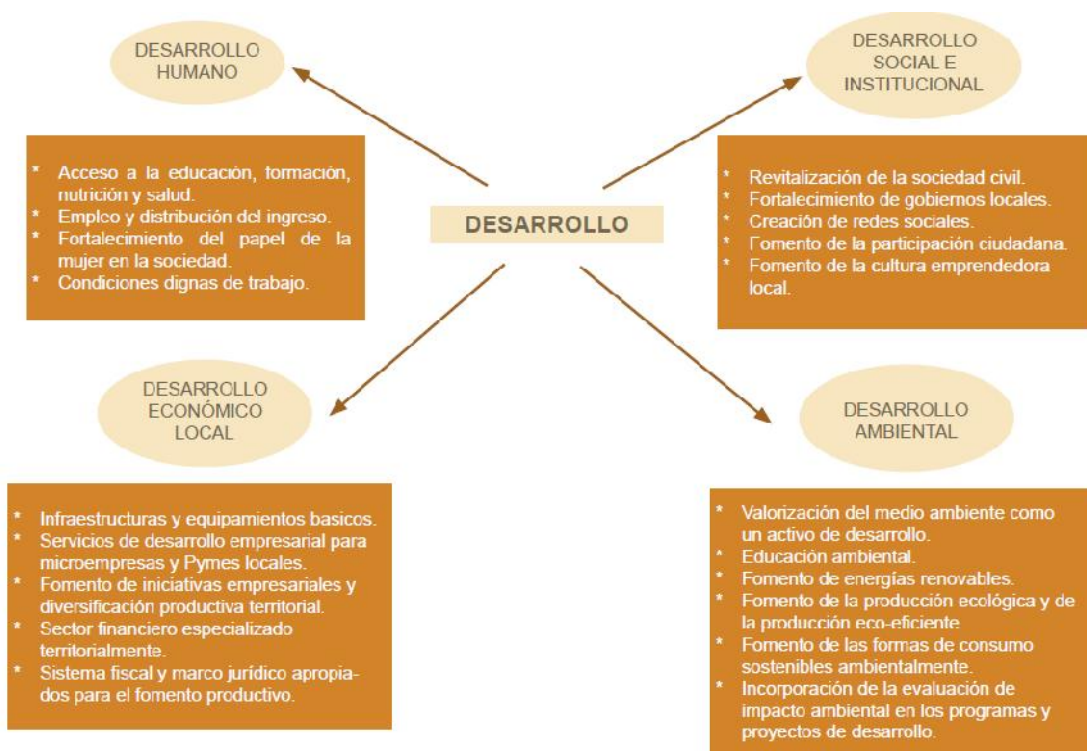
Consiste, en suma, de un proceso dinámico, con puntos de equilibrio transitorios y en evolución “cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad” (Albuquerque y otros, 2008:16).

Este enfoque permite interpretar el desarrollo a partir de sus recursos tangibles e intangibles, como la cultura emprendedora local, la cohesión social, los recursos humanos; todos ellos elementos presentes en las ciudades estudiadas donde se produce una importante articulación entre el sector público, privado y la sociedad civil, generando competencias especiales que devienen de un capital relacional esencial para la estrategia de desarrollo. Dentro de estos recursos intangibles podremos analizar también las estrategias de cooperación entre los principales actores objeto de este estudio en materia de internacionalización, sus sinergias y solapamientos.

Esta perspectiva permite además abordar una concepción más compleja de la sociedad actual en contraposición al enfoque tradicional limitado a la existencia de meros recursos económicos y financieros centrados en el crecimiento económico exclusivamente. Ello en tanto la competitividad de un territorio no debe ser medida únicamente en términos monetarios, sino como la resultante de la inserción de procesos de mejora del territorio, en infraestructura, en servicios, en conocimiento y en el progreso de los indicadores de la calidad de vida.

En definitiva, se trata de un concepto integral que no se limita exclusivamente al crecimiento en términos económicos-comerciales sino que considera igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales, de innovación y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. De aquí que no tenga una sola dimensión sino múltiples, tal como se refleja en el Gráfico 1.

**GRÁFICO 1. DIMENSIONES DEL DESARROLLO**



Fuente: Albuquerque, 2008.

Como señala también Albuquerque (2002), el desarrollo no comprende únicamente a los *recursos endógenos* sino que muchas iniciativas se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de *dinamismo exógeno* donde lo importante es saber “endogeneizar” o incorporar dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida por los actores territoriales.

Entre las fuentes de dinamismo exógeno podemos mencionar a los cambios estructurales que están aconteciendo a nivel global producto de la revolución en las tecnologías de la información y la comunicación, lo que provoca – como se expondrá en la correspondiente sección - impactos sustanciales en materia de producción, empleo, cultura, gestión pública, educación, visión empresarial, etc.; al tiempo que requiere repensar las políticas locales del desarrollo territorial, en especial, en relación con el mundo.

Cobra relevancia así el concepto de internacionalización, concebido como parte del propio proceso de desarrollo territorial y que incluye los aportes de los diversos actores institucionales –tanto públicos como privados, del sector educativo, del sector tecnológico- que se vinculan y relacionan de forma dinámica contribuyendo a “endogenizar” las oportunidades del contexto internacional, así como neutralizar las debilidades.

Frente al paradigma que concibe a la internacionalización como una estrategia liderada exclusivamente por los gobiernos locales<sup>5</sup>, la presente tesis se sustenta sobre el enfoque de Costamagna y Foglia, que entiende a la internacionalización desde una perspectiva participativa, definiéndola como un

“proceso dinámico donde los actores locales (gobierno municipal, empresas y sociedad civil) trabajan de manera articulada con el objetivo de potenciar la

---

<sup>5</sup> Esta perspectiva sustenta la definición de internacionalización presentada por Jimenez (2014), a saber: “proceso a través del cual los gobiernos territoriales, conscientes de los desafíos y oportunidades a nivel internacional, se proyectan hacia el exterior del país y atraen recursos hacia el interior de sus territorios, mediante acciones sistemáticas y el uso de ciertas modalidades de internacionalización. Los actores centrales de dicho proceso son los gobiernos territoriales, teniendo presente que son ellos los que convierten en los ejes articuladores a los demás actores del desarrollo territorial” (Jimenez, 2014).

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, 2011:8)

En esta definición, se identifican tres flujos principales: (i) cooperación, (ii) comercio y (iii) conocimiento e innovación.

En primer lugar, los *flujos de cooperación* refieren especialmente a la cooperación internacional descentralizada, que es aquella realizada por instancias de gestión local o regional, distintas al gobierno nacional.

Eugene Garasché (2007:96) define a la cooperación internacional descentralizada como:

“el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”.

Dentro de las modalidades de cooperación descentralizada a nivel local en el mundo contemporáneo, los hermanamientos<sup>6</sup> constituyen una de las prácticas pioneras como forma de promover el acercamiento cultural entre los pueblos bajo ciertos elementos característicos (Jiménez, 2012): un *vínculo* que se establece entre entidades (dos o más) que tienen la voluntad y el compromiso de acercarse y compartir valores, conocimientos y recursos; su *carácter* va más allá de la sola financiación y actos protocolarios o convenios, generalmente conducen a la integración de los pueblos más allá de las gestiones de los propios gobiernos locales; se enmarcan en un *intercambio horizontal y recíproco* entre las instituciones de cada una de las localidades y entre diferentes sectores de la sociedad civil.

---

<sup>6</sup>Los Hermanamientos tienen su origen en Europa después de la Segunda Guerra Mundial a partir de la cooperación entre Municipios de Francia y Alemania. En los años 80 fueron un importante vínculo de comunicación entre el Este y el Oeste europeo en plena guerra fría y luego se fueron extendiendo a todo el mundo como una práctica caracterizada por su alto valor simbólico.

Otra de las formas que tradicionalmente ha adquirido los flujos de cooperación y de diálogo político a nivel local ha sido la participación en redes de ciudades, multiplicidad de Foros, Organizaciones y demás espacios en los que se congregan cada vez más ciudades de diferentes países. En el Gráfico 2 se referencian las principales así como su cobertura, composición y enfoque.

**GRÁFICO 2. REDES INTERNACIONALES DE GOBIERNOS LOCALES**

Red	Cobertura	Composición	Enfoque
CGLU Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	Global	Todo tipo de gobierno local (ciudades, metrópolis, provincias, regiones) y sus asociaciones	Transversal, multi-temático
Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis	Global	Grandes áreas metropolitanas de más de 1 millón de habitantes	Transversal, multi-temático
ICLEI Gobiernos locales por la Sustentabilidad	Global	Todo tipo de gobierno local y entidades asociadas al tema ambiental	Temático: medio ambiente
C40	Global	Grandes ciudades	Temático: Cambio climático
Cities for Mobility	Global	Ciudades	Temático: movilidad
CEMR Consejo Europeo Municipios y Regiones	Europa	Ciudades, provincias, departamentos, regiones	Transversal, multi-temático
Mercociudades	América Latina	Ciudades, municipios	Transversal, multi-temático
Africités	África	Ciudades, municipios	Transversal, multi-temático
CityNet	Asia	Ciudades	Transversal, multi-temático
Energicités	Europa	Ciudades	Temático centrado en energía
CIDEU Red de Ciudades Iberoamericanas	Iberoamérica	Ciudades, municipios	Temático centrado en planificación estratégica urbana

Fuente: Proyecto AL-LAS (2016).

Este tipo de cooperación permite atraer no solo recursos económicos financieros sino también asistencias técnicas, conocimiento y transferencias para fortalecer áreas específicas del desarrollo local. Estas herramientas no se limitan únicamente al ámbito de los municipios sino que tienen una incidencia multinivel en tanto las Universidades, los Centros Tecnológicos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), e incluso las empresas, también tienen una participación creciente en los flujos de cooperación, tal como será abordado en el presente estudio.



En los últimos años, no obstante, estos flujos de cooperación y diálogo político han evolucionado, trascendiendo la tradicional perspectiva de la ayuda oficial al desarrollo que menciona Garasché y orientándose al establecimiento de asociaciones entre entidades locales de distintas latitudes, motivadas por un aprovechamiento estratégico de los recursos disponibles.

En segundo lugar, y al igual que con los flujos de cooperación, en lo que respecta a los *flujos comerciales* no existe un actor exclusivo. Es tan importante el sector privado empresarial en el diseño de una estrategia de proyección internacional como un sector público que genere las actividades de promoción, las condiciones y los incentivos adecuados (por ejemplo, infraestructura), como las entidades educativas que propendan a la formación profesional, centros de innovación y tecnología, las asociaciones público-privadas, etc.

La Región Central de la Provincia de Santa Fe presenta, como se expondrá oportunamente, un alto nivel de internacionalización de su economía. La vocación empresarial e innovadora y su arraigo a la vinculación comercial, industrial y tecnológica entre los actores territoriales tanto públicos como privados hacen de la región un referente a nivel país que se manifiesta en una oferta productiva con presencia sustantiva en diferentes mercados internacionales, y con un peso específico sobre el total de las exportaciones del país.

Por último, los *flujos de conocimiento e innovación* refieren a su vez a un valor intangible indispensable para el desarrollo del territorio: el conocimiento científico y técnico. 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 (Costamagna, Foglia, 2011). No obstante, al igual que en el resto de las dimensiones, se requiere una articulación entre la diversidad de actores territoriales para internalizar territorialmente los flujos de conocimiento y para generar espacios de conocimiento e innovación local proyectados al exterior.

Estos tres flujos interactivos crean dinámicas políticas propias y autónomas a nivel local y regional. En palabras de Oscar Oszlak, la internacionalización

“alcanza tanto al Estado como a la sociedad e introduce en sus respectivas agendas, problemáticas y pautas de asignación de recursos que responden a proyectos y criterios de racionalidad no necesariamente compatibles con intereses estrictamente nacionales.” (2003: 6)

Articular los flujos de internacionalización descritos requiere de una política pública integral e integradora de la acción de los diversos actores territoriales en pos del desarrollo territorial.

La acción internacional de las entidades territoriales es parte constitutiva de la noción de desarrollo territorial toda vez que<sup>7</sup>:

- Las relaciones internacionales constituyen un espacio vital de aprendizaje y de oportunidad. Hoy en día, ninguna entidad territorial puede ejercer plenamente sus competencias, prestar los servicios públicos requeridos, promocionar la propia capacidad productiva o desarrollar un modelo territorial sin entrar en una dinámica de relaciones con el exterior.
- Diferentes temas que afectan de modo determinante a los indicadores de desarrollo territorial son producto de dinámicas que superan el propio accionar local y que requieren un abordaje multinivel y de una mayor cooperación internacional. Nos referimos a la gestión de riesgos y desastres, la lucha contra el crimen organizado y la seguridad urbana, la propia inclusión social, la innovación tecnológica, etc.
- La acción internacional es un medio para potenciar al territorio, a sus recursos y a su población.

---

<sup>7</sup> Las argumentaciones han sido compendiadas de los aportes presentes en los diferentes Cuadernillos del Proyecto Al-Las. Para mayor detalle se recomienda consultar los recursos disponibles en <https://proyectoallas.net/>

- Por último, la internacionalización se concibe como un asunto de agenda pública debido a que intervienen en ella diferentes actores territoriales (con sus propios intereses, agendas, demandas, etc.) y a que, en la medida en que es exitosa, promueve mejores niveles de gobernabilidad democrática.

La internacionalización de los territorios locales incide así en los diferentes indicadores de desarrollo de los actores del territorio<sup>8</sup>: desarrollo humano, desarrollo económico, desarrollo social e institucional y desarrollo ambiental, que han sido referenciados anteriormente. Una estrategia de internacionalización exitosa promoverá, de forma dinámica y participativa la consecución de mejores condiciones de vida para la población local, optimizando la utilización de recursos y capacidades de cada uno de los actores locales, y generando dinámicas virtuosas en materia de desarrollo territorial.

Lo antedicho requiere una reflexión sobre la internacionalización como política pública y el rol de los actores territoriales tal como se presenta en el siguiente apartado.

### ***La internacionalización como política pública***

El término política pública ha sido definido alternativamente como campo de actividad gubernamental; propósito general de realizar; situación social deseada; propuesta de acción específica; norma o normas que existen para una determinada problemática; conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (Aguilar, 1992).

Oszlak y O'Donnell (1981) definen por su parte a las políticas públicas como el

---

<sup>8</sup> En complemento con lo referido, los diferentes actores del territorio encuentran beneficios concretos para la internacionalización. Por ejemplo, en lo que respecta a las instituciones de educación superior, la internacionalización mejora la preparación de los estudiantes, permite adaptar las currículas al contexto, asegura la incidencia de la institución en el sistema internacional, fortalece la investigación y la producción de conocimiento, moviliza los propios recursos intelectuales, etc. (Hénard, Diamond y Roseveare, 2012)

“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”. (Oszlak y O’Donnell, 1981: 14)

De lo anterior se desprende que una política es esencialmente una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada y que adquiere así carácter público, toda vez que se direcciona en función de necesidades, intereses y demandas sociales.

Sin embargo, las políticas de relacionamiento internacional constituyen un área de política pública generalmente poco difundida en la ciudadanía como un asunto prioritario y, por ende, ha sido poco estudiado. Es común que la población - e incluso líderes de opinión así como áreas del gobierno local- no dimensionen la importancia de las relaciones internacionales ni su impacto en la vida de los ciudadanos (Proyecto AL-LAS, 2014).

Un estudio realizado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales en 2014 halló que el 35% de los líderes de opinión considera que la globalización no beneficia ni perjudica al país y un 5% adicional no sabe ni contesta. En otras palabras, cuatro de cada diez referentes subdimensiona el impacto de la globalización. Entre los ciudadanos, sólo un 15,3% creen que la globalización de la economía constituye un fenómeno que beneficia al país. De aquí que, muchas veces, las acciones de internacionalización son visualizadas como gastos innecesarios de recursos, de la mano de la falta de comunicación sobre los alcances de estas políticas y – especialmente- de sus potenciales beneficios para el desarrollo territorial.

En efecto, no toda política pública nace como fruto de una demanda o problemática social. Aunque con excepciones<sup>9</sup>, las políticas de internacionalización tienen más bien una dinámica *top-down* en tanto surgen como iniciativa o plan de gobierno que se

---

<sup>9</sup> Entre las excepciones se pueden incluir las producidas por demandas de grupos de interés transnacionalizados, algunas demandas concretas que surgen por parte de grupos con interés en los mercados internacionales, etc.

impulsa desde la esfera pública a diferencia de otro tipo de políticas –como seguridad, empleo, acceso a la vivienda, etc.- que emanan masivamente de demandas sociales. De aquí surge la importancia de la estrategia participativa, la comunicación y sensibilización que requiere toda política de internacionalización desde lo local.

No obstante, no se trata de la construcción de una política de internacionalización exclusiva del gobierno local sino del territorio en su conjunto, lo cual requiere la participación y legitimación de los principales actores económicos y sociales así como de la ciudadanía en general.

Complementando la perspectiva que considera a la internacionalización como una política pública, partimos en este estudio de la premisa de que se trata de un componente esencial de una estrategia de desarrollo territorial que, requiere por tal de voluntad política para definir el posicionamiento estratégico de la ciudad a nivel internacional<sup>10</sup>, de articulación con los actores locales, de construcción de capacidades para la gestión externa y de comunicación para la participación ciudadana en su implementación, logros e impacto (Costamagna y Foglia, 2017).

Todo ello, con otra característica en particular: la necesaria articulación entre los distintos niveles de gobierno, en especial en el marco de un ordenamiento político de tipo federal. Esto es necesario no solo para gestionar la internacionalización sino también el desarrollo territorial, dada la coparticipación de recursos.

Al respecto, Keohane y Nye (1997) refieren que la agenda de las relaciones internacionales se caracteriza por un número creciente de temas complejos que abarcan todos los niveles de gobierno, requiriendo de la cooperación intergubernamental para su efectiva solución. De igual modo y siguiendo a Albuquerque (2008), el desarrollo local es un enfoque territorial que requiere intervenciones de los restantes niveles decisionales del Estado (provincia, región y

---

<sup>10</sup> Según Dye (1972), toda “política pública es lo que los gobiernos escogen hacer o no hacer.”

nivel central) para facilitar el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local.

De aquí que una eficiente coordinación de los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas implicará también una coherencia entre las políticas de internacionalización y desarrollo de esos niveles como condición de éxito.

Sin embargo, y a efectos de subrayar el dinamismo inherente al enfoque del desarrollo territorial y en lo que respecta a las políticas de internacionalización en particular, es menester insistir en el rol de los actores estratégicos. Como refiere Cravacuore (2006: 2)

“para conducir adecuadamente estos procesos, son necesarios acuerdos territoriales al nivel local, capaces de promover la complementación en los esfuerzos de actores públicos estatales y no estatales, así como la institucionalización de los compromisos asumidos. (...) Esta articulación público-privada resulta determinante para el tejido institucional que enmarque la acción de los actores que dan impulso al proceso. De acuerdo con el enfoque teórico, se entiende que las redes densas 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.”

### **1.3. Internacionalización y paradiplomacia: beneficios, limitantes y tendencias de cambio**

Tradicionalmente, las relaciones internacionales han sido abordadas desde una perspectiva realista como un juego de poder entre bolas de billar que interactuaban en el sistema internacional sobre la base de sus capacidades. Los Estados eran considerados como entidades homogéneas, unitarias, en cuyas capitales se definía la política exterior sin injerencias de otros actores.

La escuela liberal cambia el paradigma focalizando la importancia del régimen político en la configuración del sistema internacional, al compás de la famosa máxima kantiana de que las repúblicas no guerreen entre sí.

En 1988, Robert Putnam introduce la idea de que las relaciones internacionales deben ser consideradas como juegos de dos niveles, proponiendo una mayor complejidad al análisis de la política internacional.

“En el nivel nacional, grupos domésticos persiguen sus intereses presionando a los gobiernos a adoptar políticas favorables, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre estos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia capacidad para satisfacer las presiones domésticas, al tiempo que minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos extranjeros.” (Putnam, 1988: 434)

Con el proceso que condujo a la creación de la Corte Penal Internacional y al Pacto de Ottawa, se cristaliza la llamada “nueva diplomacia” (Davenport, 2002) o “diplomacia pública” que se caracteriza por la irrupción directa de nuevos actores en el ámbito opaco de la diplomacia tradicional y reservado históricamente al servicio exterior de la nación: organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales, parlamentarios, agencias del Estado diferentes a las Cancillerías, gobiernos locales, cámaras y otras entidades subnacionales o entidades no gubernamentales, etc. Si bien la participación de actores no diplomáticos no es novedosa, sí se observa que desde la década del '90 su incidencia es más acentuada.

La presente tesis profundiza en una dimensión de esa nueva diplomacia: el accionar internacional de las entidades locales. Como se ha dicho, esta dimensión ha sido denominada de diferentes formas: paradiplomacia a secas, paradiplomacia identitaria, diplomacia federativa, proto-diplomacia, gestión internacional o externa, entre otras expresiones de uso habitual en la bibliografía sobre la temática (Zeraoui, 2016).

El término “paradiplomacia” fue definido como

“...el involucramiento de las entidades subestatales en las relaciones internacionales, formal o informal, permanente o ad hoc, con entidades extranjeras públicas o privadas, con el objetivo de promover asuntos económicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión de sus propias competencias” (Cornago, citado por Jiménez, 2012: 29).

Las acciones de internacionalización territorial se insertan en un contexto de intensificación de las actividades internacionales de las entidades subnacionales pero también de tendencias de cambio en el modus operandi de esas acciones. La Red AL-LAS (2014)<sup>11</sup> detecta las siguientes tendencias de cambio:

- Cambio de enfoque: de relaciones asimétricas (Estado-ciudad) a horizontales y de la recepción de ayuda al desarrollo a la colaboración estratégica.
- Cambio de temáticas: de la cobertura de necesidades básicas al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gobernanza local.
- Cambio de modalidades: de la captación de recursos a la promoción económica y la proyección del territorio posicionando la acción internacional como una inversión que permite dinamizar el territorio y generar una mayor “atractividad territorial” a partir de diferentes iniciativas.
- Nuevos mecanismos de intercambio: cooperación sur-sur, que reconoce a los gobiernos locales como actores del desarrollo, con foco en el intercambio de experiencias y buscando una mayor apropiación por parte de los actores participantes. La tendencia más reciente pone menos énfasis en la transferencia de dinero para dar prioridad a instrumentos como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos (tanto del personal técnico como de los cargos políticos electos) y el desarrollo institucional de manera más amplia (Zapata Garasche, 2007).

---

<sup>11</sup>La Alianza Euro Latinamericana de Cooperación entre Ciudades, AL-LAs, fue establecida en 2013 con el objetivo de impulsar una nueva forma de cooperación y acción internacional desde lo local. Desde entonces, la Alianza se ha consolidado como una plataforma de generación y gestión de conocimiento para la incidencia a nivel regional en estos temas.



- Trabajo en red e incidencia política de los gobiernos locales. Esta modalidad se asocia a diferentes ventajas que se retroalimentan con el resto de las tendencias de cambio. Entre ellas, se encuentran una mayor flexibilidad, horizontabilidad, contacto contiguo, aprovechamiento de las nuevas tecnologías, establecimiento de lazos de confianza y facilitación de intereses comunes, etc. Asimismo, se configuran en espacios de concertación para crear economías de escala y generar un valor añadido común, obtener un mayor poder de lobby y negociación, intercambiar experiencias e información, vincular a actores aislados con otros espacios de actuación y fomentar la colaboración con otras instituciones (Zapata Garesché, 2007). Estas redes se traman en función de diversos ejes: geográfico, temático, de representación o incidencia, etc. Una red de cooperación puede crearse en torno a una motivación política en donde distintos municipios decidan que han de actuar conjuntamente o también pueden crearse simplemente como foro de intercambio de experiencias y de exposición de problemas, generando un espacio favorable al conocimiento recíproco.
- Marcos supramunicipales de cooperación y desarrollo territorial. En forma concomitante con lo anterior, se superan los límites jurídico-administrativos de una jurisdicción local. Dado que el territorio se configura como un espacio físico pero fundamentalmente como el conjunto de actores que interactúan en dicho espacio, se trata de establecer relaciones comprensivas y que operen en un marco de articulación entre diferentes niveles de gobierno. Este enfoque, según los autores del informe, ha impactado en dos sentidos. Por un lado, requiere considerar las demandas e intereses de los distintos actores y, por ende, definir y ejecutar de manera participativa este tipo de agenda internacional. Por el otro, se abren oportunidades para conformar agrupaciones de entidades subnacionales.

Se observa así que la cooperación internacional ha ido transformándose en los últimos años, pasando de esquemas colaborativos verticalistas (especialmente de cooperación norte-sur) a esquemas más horizontales que incluyen la cooperación sur

–sur así como acciones donde los actores territoriales participan como socios activos superando la mera recepción pasiva de asistencia. Las acciones de cooperación ya no se limitan a recibir ayudas sino que, por el contrario, se enfocan en asociaciones de tipo horizontal durables en las que se privilegia la colaboración y donde participan también los gobiernos locales y otros actores de la sociedad civil.

En suma, la internacionalización constituye una oportunidad para que los actores territoriales, se asocien, accedan a recursos, intercambien experiencias y conocimientos, realicen transferencias de tecnología, desarrollen procesos de investigación e innovación y conformen redes y otros canales de cooperación e integración económicas, sociales y culturales. Todo ello, con el fin de encontrar consensos y soluciones sobre temáticas comunes, que permitan el acceso a insumos que contribuyan a los indicadores de desarrollo territorial mejorando las condiciones de vida de sus ciudadanos y potenciando sus posibilidades.

Sin embargo, a pesar de sus beneficios, se observan también elementos significativos que, a priori, podrían limitar la elaboración de una política de acción internacional desde lo local:

“la inexistencia de un marco jurídico-institucional favorable, la falta de integración de la acción internacional dentro del Plan de Gobierno Local, la ausencia de transversalidad, la poca articulación con los demás actores locales, así como la ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas, transparencia, comunicación, seguimiento y evaluación. Todo esto se traduce por unas actuaciones internacionales inconexas y “reactivas” y por una debilidad institucional de la oficina responsable de las relaciones internacionales, que le impide cumplir una función de impulsora y coordinadora de la acción internacional de la administración local” (Proyecto AL-LAS, 2014: 53).

Más adelante veremos que gran parte de estas deficiencias son notables también en los casos objeto de estudio.

## 1.4 Revolución 4.0 y nuevos desafíos para la internacionalización de los territorios

«[Debemos] lograr pronto  
la fusión entre el mundo de Internet y el de la producción,  
pues de lo contrario, quienes lideran el ámbito digital  
nos arrebatarán la producción industrial»  
A. Merkel, 2015.

La internacionalización de los territorios se inserta hoy en un contexto en el cual los modos de producción vigentes desde la primera revolución industrial, están sufriendo una profunda transformación de la mano de la llamada Cuarta Revolución Industrial o Revolución 4.0.

El concepto “Industria 4.0” surge en Alemania a comienzos de la década de 2010, acuñado por un grupo multidisciplinario de especialistas convocados por el gobierno alemán para diseñar un programa de mejora de la productividad de la industria manufacturera. El término fue presentado por primera vez en la Feria de Hannover de 2011 y ganó protagonismo en muy poco tiempo. En la Feria de 2013 este grupo de especialistas presentó los resultados finales del estudio e hizo pública la estrategia del gobierno alemán para llevar a sus instalaciones fabriles a un nuevo estadio evolutivo. Así, el término “Industria 4.0” se convirtió en un eje central del Plan Estratégico de Alta Tecnología 2020 del gobierno alemán, y este documento se instaló mundialmente como una de las referencias conceptuales de la Cuarta Revolución Industrial, aunque no es la única<sup>12</sup>. En 2017, el Gobierno Federal de Alemania lanza una Estrategia para apoyar la internacionalización de las empresas, en la cual se compromete a promover redes de trabajo que vinculen a sus industrias con el exterior, especialmente las pymes, ante este contexto de mayor digitalización.

La Revolución 4.0 ha sido definida como la transición hacia nuevos sistemas ciberfísicos que operan en forma de redes más complejas y que se construyen sobre

---

<sup>12</sup>Otros términos como “Internet industrial”, “Internet de todo” “Internet de las cosas para la fabricación”, “empresa conectada”, “fábrica inteligente”, “empresa inteligente” son también utilizados para referirse a la Cuarta Revolución Industrial (Deloitte, 2016).

la infraestructura de la revolución digital anterior (Schwab, 2016). Su particularidad radica en la convivencia de una gran variedad de tecnologías convergentes, que borran los límites entre lo físico, lo digital y lo biológico, generando una fusión entre estos tres planos y ocasionando un verdadero cambio de paradigma (Schwab, 2016).

Si el concepto de Revolución Industrial está ligado a cambios en las condiciones tecnológicas de producción, en esta fase se la asocia particularmente con la informatización y la digitalización, y con la generación, integración y análisis de una gran cantidad de datos a lo largo del proceso productivo y del ciclo de vida de los productos, facilitados fundamentalmente por las tecnologías virtuales.

De esta manera, la Revolución 4.0 se sustenta sobre la continua emergencia de tecnologías disruptivas que traen nuevas oportunidades de desarrollo y desafían los tradicionales modos de producción, sustentados en un entorno físico y aritmético más que digital y exponencial. Mientras que los modos tradicionales tenían como epicentro a la unidad fabril la producción seguía una lógica aritmética, es decir, se precisaban mayores dotaciones de factores productivos para lograr un incremento de lo producido, y por ende este incremento era en algún punto proporcional a la dotación de Factores Productivos (FP) original. La generación de riqueza tenía un anclaje físico. Hoy, en cambio, crecen modalidades productivas caracterizadas por la posibilidad de generar bienes y servicios a través de plataformas virtuales sobre la base de la reproducción exponencial.

Más allá del anclaje virtual, lo novedoso es que el nuevo modo de producción está permeado por la lógica de la viralidad, por la cual ya no se reproduce en virtud de los FP existentes sino que se potencia en virtud de desarrollos tecnológicos como la Inteligencia Artificial. Otras tecnologías clave de la nueva era son la robótica, la internet de las cosas, la realidad virtual y aumentada, la fabricación aditiva, tecnologías contables distribuidas y criptomonedas, nuevos materiales y nano elementos, nuevos modos de captura y almacenamiento de energía, nuevas tecnologías informáticas, biotecnología, geoingeniería, neurotecnología y tecnologías espaciales.

### GRÁFICO 3. DOCE TECNOLOGÍAS CLAVE DE LA REVOLUCIÓN 4.0



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Foro Económico Mundial (2018)*

La Cuarta Revolución Industrial se configura así como un nuevo ordenamiento de los modos de producción, una economía basada en el conocimiento, con profundos impactos en el mercado laboral, en los procesos productivos y en las oportunidades de negocios, en las currículas educativas. Como tal, interpela a las propias políticas de desarrollo territorial y, en especial, en lo atinente a los procesos de internacionalización.

Estos cambios irrumpen en contextos con diferentes tipos de regulaciones, estrategias, mecanismos de incentivos a la innovación, mercados socio-productivos y laborales, lo que condiciona profundamente la forma en que los territorios se posicionan frente a esta nueva Revolución, y puede crear nuevos diferenciales de desarrollo.

La Revolución 4.0 constituye así una oportunidad para aplicar políticas de innovación que permitan competir a través de una mayor agregación de valor sustentada en el

conocimiento y la innovación y poder insertarse en estos nuevos entornos productivos con niveles crecientes de inclusión social.

En lo que respecta a las políticas de desarrollo territorial, la Cuarta Revolución Industrial requiere también de una Cuarta Revolución Institucional, donde Estados inteligentes 4.0 sean capaces de regular y dotar de los incentivos correctos a las nuevas realidades en los procesos de innovación; promover métricas de predicción empleando herramientas tecnológicas sin disminuir exigencias de previsibilidad y seguridad jurídica; expandir y personalizar políticas en función del big data sin abandonar miradas integrales a través de una mejor calificación de sus recursos humanos.

Estas transformaciones demandan nuevos abordajes participativos que concilien los aportes públicos y privados, de los gobiernos centrales pero también de las entidades locales.

En suma, los avances tecnológicos han propiciado un profundo cambio en los ordenamientos productivos vigentes durante las décadas del 90 y del 2000 cuando primaba la deslocalización de factores productivos (especialmente el trabajo) en aquellos territorios más competitivos, sin importar la distancia geográfica cuando los costos se compensaban.

Si bien cualquier diagnóstico es temprano en razón a la profundidad de los cambios, la consultora McKenzie (Lund y otros, 2019) refiere que se está produciendo un viraje en el formato de la globalización debido al crecimiento de los mercados domésticos (fundamentalmente el mercado Chino y de otros países en desarrollo), el crecimiento de cadenas de proveedores internos más comprehensivas en estos países, lo que ha reducido su dependencia de importaciones de bienes intermedios; y el impacto de las nuevas tecnologías (plataformas digitales, avances en procesamiento de datos, automatización y fabricación aditiva, entre otros). A partir de estas transformaciones, la consultora identifica las siguientes tendencias:

1. Si bien las exportaciones y el comercio de bienes físicos continúan creciendo en términos absolutos, la intensidad de los intercambios (esto es, la balanza comercial en relación con el PBI) está declinando en casi todas las cadenas globales de valor.
2. En este esquema, los flujos de servicios y datos desempeñan un rol cada vez mayor que los bienes. No sólo el comercio de servicios está creciendo más rápidamente, sino que los servicios están creando valor más allá de lo que miden las cuentas nacionales, lo que demuestra que su importancia permanece aún subvalorada.
3. Asimismo, mientras disminuye el comercio basado en mano de obra intensiva en algunas cadenas de valor, los intercambios se están haciendo más demandantes en conocimiento.
4. Por último, y en virtud de las posibilidades de las tecnologías aditivas como la impresora 4D, los encadenamientos de agregación de valor son cada vez menos “deslocalizados” y cada vez más tanto “relocalizados” como “regiocalizados”.

Estas tendencias abren oportunidades para nuevos servicios, productos y modelos de negocios, pero fundamentalmente afectan al entramado territorial propiciando nuevas redes de interrelación entre los actores locales, incluso, entre actores territoriales de ciudades semejantes.

En especial, el uso de plataformas online juega un rol clave en los procesos de internacionalización, proveyendo nuevas oportunidades de comunicación, cooperación y exportación para los actores locales.

En suma, los procesos característicos de la Revolución 4.0, con su implosión tecnológica y la reducción de los costos de las comunicaciones, afectan a los flujos de internacionalización:

- En materia de *cooperación*, habilitando una comunicación en tiempo real con entidades del exterior, la generación y la transmisión de datos e información,

la construcción de plataformas de intercambio de buenas prácticas, mecanismos de inteligencia artificial aplicados a la gestión, etc.

- En lo que respecta a los *flujos comerciales*, propiciando nuevas formas y plataformas productivas, sistemas de promoción novedosos, que cada vez más productos y servicios pueden ser conocidos, intercambiados y comercializados; fomentan intercambios más colaborativos y que los territorios incrementen sus propias ventajas comparativas; conducen a nuevos niveles de inclusividad en el comercio global; permiten el crecimiento de servicios que no existían antes, o si existían, eran mucho más primitivos (análogos).
- Por último, el sustento de estas nuevas modalidades de producción se basa en la *innovación y el conocimiento*, la inversión tecnológica, la cooperación entre agencias tecnológicas e instituciones de educación, la adaptación de las currículas educativas, aunque también las resistencias al flujo de la información, etc.

En suma, nos encontramos ante una época en la cual el desarrollo tecnológico tiene un gran potencial (similar al de la electricidad en otra era) para incrementar tanto la eficiencia como el bienestar, y para transformar cómo y dónde se organizan las actividades económicas, el mercado laboral y educativo así como el modo en que se diseñan las políticas públicas y el propio contenido de las mismas. Todo ello incide en el ámbito local.

En este esquema, surgen nuevos polos de poder. Ya no se trata únicamente de los países sino que éstos son desafiados por compañías que combinan datos con las tecnologías para hacerlos rentables. Nos referimos al llamado Imperio GAFHA, que comprende compañías como Google, Amazon, Facebook y Apple, a la que se le podría agregar Huawei. Estas compañías detentan los perfiles virtuales de sus millones de clientes, una vía de comunicarse con ellos (el servicio principal que prestan) y una enorme cantidad de datos adicionales (como su localización, hábitos de consumo, intereses, etc.). Este imperio, que a la fecha continúa



concentrado, no demuestra una mayor democratización de los grandes jugadores sino que – como decía Angela Merkel – el negocio ahora es otro. Pero también, el ecosistema cambió y la agenda política debe ser hoy aggiornarse a estos vertiginosos cambios.

Como conclusión, se destaca la importancia de que los actores territoriales de las entidades locales capitalicen estas oportunidades, sean dinámicos, que no se asocien únicamente sobre la base de modelos productivos añejos y que accedan al capital educativo necesario para capitalizar esos nuevos entornos. Todo ello involucra una redefinición integral de las estrategias de internacionalización (en los flujos de cooperación, comercio e innovación) y la necesidad de construir nuevas sinergias en pos del desarrollo territorial.

En consideración de lo expuesto y en el contexto de los cambios producidos por la nueva revolución tecnológica, los conceptos centrales de esta investigación – desarrollo territorial e internacionalización- se erigen como pilares del análisis del próximo capítulo sobre las acciones de vinculación internacional de los actores territoriales de Rafaela, Sunchales y Esperanza en el contexto de los profundos cambios producidos por la revolución tecnológica.

## CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN EN ESPERANZA, RAFAELA Y SUNCHALES

### 2.1 El marco legal de la internacionalización a nivel nacional y provincial

La Reforma Constitucional del año 1994 promovió un mayor federalismo en materia de competencias de actuación en el plano internacional de las provincias y municipios, especialmente a partir de la incorporación de los artículos 123 y 124.

En primer lugar, y en relación con las competencias municipales en el ámbito internacional, el Art. 123 dispone que

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional Argentina, 1994).

Este artículo le confiere al poder constituyente provincial la facultad de otorgarle capacidad de actuación y gestión política al municipio al asegurarle su “autonomía”. La figura de la “autonomía municipal” introducida en el Art. 5 de la Constitución,<sup>13</sup> “permite inferir, no sin debate, que les está permitido a los municipios actuar en la esfera internacional bajo la nomenclatura de “competencias concurrentes”, es decir aquellas que implican la coincidencia de potestades sobre una misma materia” (Costamagna, Foglia, 2011:12).

Por otra parte, la incorporación del Artículo 124 facultó a las provincias a:

- 1) Crear regiones subnacionales para el desarrollo económico y social;

---

<sup>13</sup> Artículo 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

- 2) Establecer órganos para el cumplimiento de sus fines, en virtud de lo cual se conformó por ejemplo la Región Centro del país integrada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos en 1998, bajo un esquema de integración subnacional tendiente a promover el desarrollo económico y social;
- 3) Celebrar convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, que no afecten facultades delegadas al gobierno federal ni al crédito público de la Nación, y que se celebren con conocimiento del Congreso Nacional<sup>14</sup>.

Al respecto de este artículo, la doctrina ha afirmado que

“Se trata de un problema delicado que es, a nuestro juicio, imperioso reglamentar y aclarar. (...) Entendemos que la norma tal como está redactada, si quedara abierta podría ocasionar graves consecuencias a la responsabilidad del Estado federal, por un lado y por el otro, también, herir al federalismo que es justamente el valor que el Constituyente pretendió preservar” (Dalla Via, 2002: 51).

Asimismo,

“Resulta indispensable que el gobierno nacional fije las pautas o marcos habilitantes (*umbrella agreement* o *accords cadre*) y que el Congreso dicte una ley convenio que establezca los aspectos sustanciales y procedimentales que deben respetar los estados locales, para que los convenios que suscriban sean válidos. En este sentido, el Congreso debe intervenir y tomar conocimiento antes de la concertación del tratado y otorgar o negar la autorización” (DallaVia, 2002: 54).

---

<sup>14</sup> Art. 124: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Constitución Nacional Argentina, 1994).

Ante la falta de reglamentación operativa a nivel nacional, se analiza a continuación el modo en que las provincias han procedido a internalizar dichos artículos.

Las constituciones de La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, Córdoba, Tierra del Fuego y La Pampa contemplan la posibilidad de promover acuerdos en el orden internacional a fin de satisfacer sus intereses, sin intromisión en las facultades del gobierno nacional. Por su parte, las Constituciones de Jujuy, Chaco, Tierra del Fuego y San Luis le otorgan expresamente al poder ejecutivo provincial la facultad de celebrar tratados con entidades internacionales, requiriendo para ello la aprobación de la legislatura y del gobierno federal. Las cartas orgánicas de Salta, Córdoba, Río Negro, San Juan y Catamarca reafirman la representación de los gobernadores en sus relaciones oficiales con otros organismos y estados.

Sin embargo, el ordenamiento constitucional de la Provincia de Santa Fe, que data del año 1962, no ha incorporado explícitamente ninguna referencia a la facultad de celebrar convenios internacionales, como sí lo han hecho otras constituciones provinciales. La normativa provincial tampoco ha incorporado estas prerrogativas de manera positiva.

Los análisis de las cartas constitucionales demuestran que

“el proceso de reforma de las constituciones provinciales, particularmente de aquellas modificadas a partir de 1994, evidencia la creciente incorporación de cuestiones internacionales al considerárselas parte del interés propio de las provincias. En este sentido, podría señalarse que las provincias han dado muestras de hacer suyas temáticas tan variadas como la integración regional, el comercio internacional y la soberanía de Malvinas, así como también la reivindicación de un espacio propio de acción internacional, que sin competir con la política del estado nacional, no las confine a la inacción” (Zubelzú: 15).

En el caso de Santa Fe, las competencias en materia de política y cooperación internacional tampoco se han traducido formalmente en un empoderamiento de las competencias municipales. La ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de

Santa Fe (Ley 2.756) únicamente contempla la posibilidad de contraer empréstitos con el extranjero, sin hacer alusión al relacionamiento con entidades de otros países.

## **2.2 La creación de Áreas Metropolitanas en la Provincia de Santa Fe<sup>15</sup>**

En 2016 la legislatura de la Provincia de Santa Fe sancionó la Ley N° 13.532 de Áreas Metropolitanas otorgando un marco legal para que los municipios se asocien para coordinar soluciones a problemas comunes. El artículo 2 define a las áreas metropolitanas como unidades geográficas constituidas por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural.

Los gobiernos locales que manifiesten su voluntad de organizarse para la planificación de políticas públicas en común, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas deberán constituir un Ente de Coordinación Metropolitana, para lo cual se faculta a la ciudad de Rafaela, Venado Tuerto, Reconquista, Santa Fe y Rosario para promover y constituir estos entes con al menos dos ciudades o comunas adicionales.

La ley dispone además que el gobierno provincial forme parte de estos Entes de Coordinación y, entre otras funciones, habilita a la instancia provincial en el marco del Área Metropolitana, a gestionar créditos o subsidios de organismos internacionales, o realizar convenios con los mismos para la elaboración de estudios, proyectos o la gestión de obras o servicios (artículo 6)<sup>16</sup>. También se alude que las

---

15 Castells (2013) refiere que es más adecuado utilizar el término “Región Metropolitana” para referir a estas nuevas interconexiones territoriales, que surgen a partir de dos procesos interrelacionados. Por un lado, la descentralización de las grandes ciudades, que se expande a las zonas adyacentes. Por el otro lado, la interconexión de pueblos preexistentes cuyos territorios se integran a través de las nuevas capacidades de comunicación.

<sup>16</sup>Artículo 6 - Participación Provincial. El Gobierno Provincial debe formar parte de los Entes de Coordinación Metropolitana constituidos bajo el régimen de la presente ley. Integra el Consejo de Gobierno; brinda asesoramiento técnico, realiza aportes económicos para contribuir a su funcionamiento, puede gestionar créditos o subsidios de organismos internacionales privados o públicos y delegar su aplicación a los Entes de Coordinación Metropolitana o realizar convenios con los mismos para la elaboración de estudios, proyectos o la gestión de obras o servicios. Asimismo puede delegar en los Entes de Coordinación Metropolitana cualquier otro tipo de gestiones, funciones o competencias que se consideren necesarias con el acuerdo de estos últimos.

entidades se financiarán con los aportes de los municipios y comunas que los integran, en forma proporcional a la cantidad de habitantes, un aporte del gobierno provincial equivalente – al menos – al total que realicen las localidades que lo integren, otros aportes del gobierno nacional, provincial o locales, recursos de la cooperación internacional, donaciones, u otros recursos que establezcan leyes, ordenanzas o acuerdos fiscales (artículo 20). Por último, la ley también dispone entre las funciones de los Entes de Coordinación Metropolitana a la

“celebración de convenios de asistencia o cooperación con organismos públicos o privados, locales, provinciales, nacionales o internacionales.” (Artículo 10, Ley Provincial 13.532)

En virtud de esta normativa se han conformado el Área Metropolitana de Rosario<sup>17</sup> y, más recientemente, el Área Metropolitana Gran Rafaela y el Área Metropolitana Santa Fe<sup>18</sup>.

El Área Metropolitana Gran Rafaela (ECOM-RAFAELA) está integrada por Rafaela, Sunchales y las Comunas de Aldao, Aurelia, Ataliva, Báuer y Sigel, Bella Italia, Bigand, Castellanos, Clucellas, Colonia Cello, Iturraspe, Raquel, Fraga, Egusquiza, Esmeralda, Estación Clucellas, Eustolia, Fidela, Galisteo, Garibaldi, Hugentobler, Humberto Primo, Josefina, Lehmann, Margarita, María Juana, Marini, Mahuá, Roca, Ramona, Saguier, San Antonio, Santa Clara de Saguier, San Vicente, Susana, Tacural, Tacurales, Vila, Villa San José, Virgina y Zenón Pereyra.

En el Convenio Constitutivo suscrito se parte del reconocimiento de que las áreas metropolitanas constituyen en todo el mundo “espacios de oportunidad para encarar políticas y proyectos coordinados que permitan mejorar las condiciones de vida en

---

17 Conformada por los municipios de: Acebal, Álvarez, Alvear, Andino, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Fighiera, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Piñero, Pueblo Esther, Ricardone, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Gobernador y Zavalla.

18 La misma se encuentra integrado por los siguientes Municipios y Comunas: Santa Fe, Santo Tomé, San José del Rincón, Esperanza, Recreo, Laguna Paiva, Monte Vera, Arroyo Aguiar, Arroyo Leyes, Cabal, Campo Andino, Candiotti, Emilia, Llambi Campbell, Nelson, Sauce Viejo, San Agus , Franck, Cayastacito, Santa Rosa de Calchines, Empalme San Carlos, Colonia San José; y todos aquellos que en el futuro opten por integrarse al Ente.

los núcleos urbanos involucrados.” Asimismo, se prevé la creación de un Consejo Técnico Consultivo, que se integrará con especialistas vinculados a universidades y grupos de investigación públicos y privados con reconocida trayectoria, como así también representantes de instituciones del sector privado, de la sociedad civil o de organismos públicos con actuación en el área, lo cual evidencia el anclaje territorial y multiactoral de la iniciativa.

A pesar de que originariamente se encuentra integrada por municipios y comunas del Departamento Castellanos, se prevé que en el futuro puedan integrarse localidades de otros Departamentos, conforme se detecten intereses y necesidades comunes.

En lo que respecta específicamente a una política de internacionalización en común, y a pesar de que el análisis del funcionamiento de dicha instancia administrativa excede el marco temporal analizado por la presente tesis, no existe referencia explícita alguna en el Convenio Constitutivo del Ente de Coordinación pero se infiere que entre sus atribuciones está la de celebrar convenios de asistencia o cooperación con organismos internacionales.

### **2.3 Caracterización de los municipios de Esperanza, Rafaela y Sunchales**

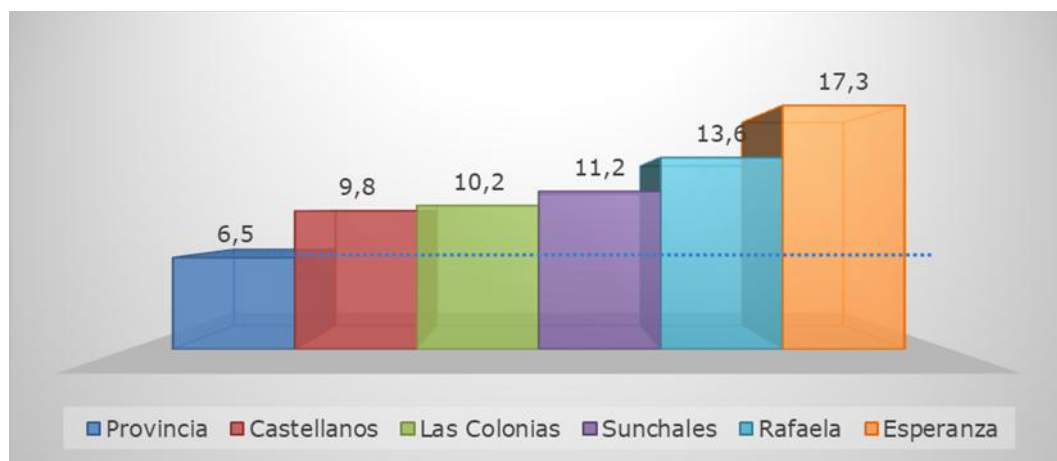
Rafaela y Sunchales constituyen las localidades más pobladas del Departamento de Castellanos, en el centro de la Provincia de Santa Fe, con 92.945 y 21.304 habitantes respectivamente según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010. Esperanza, por su parte, con 42.082 habitantes es la ciudad más poblada del Departamento de Las Colonias, también en el centro de la provincia.

Actualmente, las tres ciudades pertenecen a dos Departamentos diferentes, Castellanos y Las Colonias; a dos Áreas Metropolitanas distintas, Rafaela y Santa Fe; y a dos nodos regionales también distintos, Nodos 2 y 3.

A su vez, las tres localidades superan los promedios de crecimiento porcentual de habitantes en relación con sus propios Departamentos y con la provincia. El incremento poblacional de Rafaela fue de 11,2 por ciento entre 2001 y 2010, y el de

Sunchales fue de 13,6 por ciento mientras que el promedio para el Departamento Castellanos fue de 9,8 por ciento. En Esperanza, la variación positiva fue mayor, de 17,3 por ciento, superando ampliamente el promedio del Departamento de Las Colonias, que se situó en 10,2 por ciento y el del total provincial de 6,5 por ciento<sup>19</sup>. Estas estadísticas dan cuenta del dinamismo demográfico de las tres localidades y erigen a la zona centro como la de mayores asentamientos humanos de toda la provincia.

**GRÁFICO 4. CRECIMIENTO POBLACIONAL 2010-2001**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC

Tanto Rafaela como Sunchales son ciudades capitales de sus Departamentos y junto con Esperanza representan un importante y dinámico entramado socio productivo en el centro de la provincia, así como un polo estratégico exportador, que se sustenta en el desarrollo agrícola e industrial, especialmente de clústeres industriales alimenticios, metalmecánicos y mobiliarios (productos lácteos, autopartes, muebles de madera y cueros, máquinas para la industria alimenticia y productos metálicos de uso estructural).

<sup>19</sup>Las proyecciones y estimaciones del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos refuerzan para 2018 estas tendencias (Población estimada al 1º de julio de cada año, según Departamento y Localidad, Rafaela: 105.608 hab., Sunchales: 24.572 hab.; Esperanza: 49.856 hab.).



### ILUSTRACIÓN 1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE ESPERANZA, RAFAELA Y SUNCHALES



Las tres ciudades constituyen una unidad paisajística, social y productiva, con bordes de conexión con otras provincias y vías de comunicación accesibles tanto al Atlántico (a través de la Hidrovía Paraná) como al Pacífico. Siguiendo la teoría del área pivot, formulada por Halford MacKinder (1904), se trata de una zona con recursos geopolíticos determinantes debido a la riqueza económica de los recursos del área, a la disponibilidad de rápidos medios de comunicación y por su ubicación central.

En lo que respecta a la estructura ocupacional de sus habitantes, se registra la siguiente composición por ciudad en relación con la PEA:

- **Rafaela** (2017): 43,9% en el sector de servicios, 24% en comercio, 22,7% en la industria (por primera vez en diez años, el comercio registraba niveles de ocupación superiores a la industria), 7,8% en la construcción y 1,6% en actividades agropecuarias.
- **Sunchales** (2017): 60% en servicios, 18,24% en industria, 16,48% en comercio, 2,72% en la construcción y el 2,56% en actividades agropecuarias.

- **Esperanza** (2013): 53% en la industria manufacturera, 25% en comercio, 13% en servicios, 5% en actividades agroindustriales, 4% en la construcción<sup>20</sup>.

Se observa entre estas localidades una integración demográfica en virtud del referido entramado socio-productivo, pero también por la conectividad de los sistemas e infraestructuras de transporte, ya que Esperanza era tradicionalmente paso obligado del trayecto Santa Fe – Rafaela por la Ruta Provincial 70. Por su parte, Rafaela y Sunchales, vinculadas a partir de la Ruta Nacional 34 (entre sí y con el exterior) cuentan con aeródromos/aeropuertos para vuelos de cabotaje, lo que asegura un potencial de conectividad.

Incluso, la instalación de instituciones educativas de nivel superior en dicha región ha asegurado una dinámica de movilidad estudiantil, logrando niveles de formación técnica acordes a las potencialidades del entorno productivo. Sin exhaustividad, lo afirmado queda graficado en la siguiente oferta educativa de nivel superior:

**Rafaela:** Universidad Nacional de Rafaela desde 2014<sup>21</sup>; Facultad Regional Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional; Instituto Superior Joaquín V. González; ITEC Rafaela; Departamento Académico Rafaela de la Universidad Católica de Santiago del Estero; Sede Rafaela de la Universidad de Ciencias Empresariales; Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe; Extensión Académica Rafaela de la Universidad del Salvador; Sede Rafaela-Sunchales de la Universidad Nacional del Litoral.

**Esperanza:** Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Litoral; Escuela Normal Superior Domingo Faustino Sarmiento; Instituto Superior Almirante Guillermo Brown; Instituto Tecnológico El Molino; Instituto Superior Particular Lux Capere de Formación Técnica; Instituto Superior de la Cruz Roja, anexo Esperanza.

---

<sup>20</sup> Según la cantidad de empleados registrados ante el Sistema Único de Seguridad Social de la AFIP.

<sup>21</sup> Creada en 2014 por Ley 27.062

**Sunchales:** Instituto Cooperativo de Educación Superior (ICES); Instituto Superior San José; Centro Universitario Sunchales Universidad Siglo XXI, Centro Educativo Tecnológico Sunchales.

En lo que respecta al perfil productivo de estas localidades:

**Rafaela** constituye un polo importante de desarrollo, especializado en alimentos, lácteos, autopartes y metalmecánica. De acuerdo con el Prediagnóstico del Plan Rafaela Productiva 2020 (2015-2016). Actualmente, las empresas rafaelinas exportan a 90 países del mundo. “El sector industrial del territorio está organizado en especial en torno a la cadena de valor de la industria alimenticia (es sede de la cuenca lechera más importante del Cono Sur), complementada asimismo por un agrupamiento de actividad manufacturer -metalmeccánica, en gran parte vinculada a la misma industria alimentici . Los circuitos productivos o clústeres complementarios que caracteri económicamente a la región, como el agroindustrial y el metalmeccánico, se componen de más de 800 pequeñas y medianas empresas industriales y alrededor de 1500 establecimientos de producción de leche. Abarca a una decena de sectores con fuertes vínculos comerciales y tecnológicos, entre los que se destacan: industria láctea; industria frigorífica; producción primaria agropecuaria (leche, carne, granos y derivados con base tecnológica); industria de motores, maquinaria y equipos y sus partes componentes destinados al sector agropecuario; fabricantes de maquinaria y equipos y sus partes componentes para la industria alimenticia; manufactura de envases (cartón, plásticos y flexibles); servicios agropecuarios e industriales (montaje, automatización, logística y transporte, diseño, consultoría, entre otros).”

Con una determinante presencia del cooperativismo, el sector agropecuario de **Sunchales** está representado por poco menos de doscientos productores rurales de granos, cereales, leche y miel. Se realiza molienda de trigo, y producción aceitera, frigorífica y láctea. El sector comercial, industrial y de servicios comprende aproximadamente 1500 empresas, con predominio de la industria metalúrgica, de alimentos y bebidas, gráficos, maderera, electrónica, textil, química, entre otras. Como se notará en los capítulos subsiguientes, las empresas exportadoras se

especializan en productos lácteos, maquinarias agrícolas, aparatos y equipamientos eléctricos, productos químicos, electrificadores rurales, envases de cartón, autopartes, maquinaria para embalajes y servicios de seguros.

Por su parte, en **Esperanza** se ha radicado una multiplicidad de actividades económicas, entre las que se destacan la agropecuaria, la maderera, la metalúrgica y metalmecánica, la alimenticia, la vinculada a la industria química, textiles y curtiembres. La actividad industrial le confiere un importante dinamismo a la estructura productiva de la ciudad. Así, se destaca la fabricación de muebles y partes de muebles principalmente de madera, ladrillos, productos de panadería y fabricación de estructuras metálicas para la construcción.

### **2.3 Rafaela, Sunchales y Esperanza: una historia de internacionalización**

La historia de las ciudades del centro de Santa Fe revela una fuerte impronta inmigrante y sólidos vínculos con el exterior desde sus orígenes.

Las fuentes historiográficas coinciden en afirmar que **Esperanza** fue la primer colonia agrícola del país, tras la firma del Contrato de Colonización Agrícola el 15 de junio de 1853 entre el Ministro de Gobierno Manuel Leiva, representante del entonces Gobernador de Santa Fe, Domingo Crespo y el empresario salteño Aarón Castellanos. Por este acuerdo, se establecía un sistema de “subdivisión de la propiedad” que otorgaba una parcela de tierra a cada familia colonizadora y se le concedía a Castellanos la facultad de formar cinco colonias con grupos de a doscientas familias, bajo su dirección o la de su apoderado, en el margen derecho del Río Paraná y a ambos márgenes del Río Salado, “*desde la altura del pueblo viejo de San Javier al Norte*”, en parajes elegidos por el propio Castellanos. A los cinco años, los colonos quedarían con la propiedad de sus parcelas, asegurando a diferencia de lo que sucedió en el resto del país, un anclaje territorial basado originalmente en un parcelamiento igualitario de la tierra (33 hectáreas, superficie superior a la media europea pero que resultaba insuficiente en esta región para la agricultura de tipo

extensiva). En el propio Contrato de Colonización se introducía la impronta que terminaría adquiriendo la ciudad, en especial, su vocación productiva y comercial:

“S. S. el Ministro General de Gobierno Don Manuel Leiva manifestó que, queriendo promover y desarrollar en la Provincia que manda, los elementos de riqueza y prosperidad que encierra su territorio y dar impulso al comercio y a la industria de todo género preferentemente a la industria agrícola, fuente principal de riqueza y fuerza autoriza al señor Aarón Castellanos para introducir en el territorio de ella mil familias de labradores europeos, escogidos por el señor Castellanos, todos los que serán honestos y laboriosos”(Contrato de Colonización, 1853).

A comienzos de 1856, ya se habían establecido familias suizas (provenientes de los cantones de Valais, Berna, Zúrich, Argovia y Vaud), germanas, francesas y belgo-luxemburguesas. Dos años más tarde, se radicarían allí también familias del Piamonte italiano. Su crecimiento fue veloz y provocó que, en 1861, Esperanza se convirtiera en la tercera ciudad más poblada de la provincia, lo que fundamentó la creación de su Concejo Municipal. El 26 de octubre de 1883, fue designada ciudad cabecera del Departamento Las Colonias.

En 1864, llega a Esperanza Guillermo Lehmann, nacido en Singmaringendorf, Alemania, aunque proveniente de una familia suiza. Fue él quien inicia el proceso colonizador de **Rafaela** y alrededores en 1881 a partir de las ventas de unos terrenos que eran propiedad de porteños y con la llegada de once familias colonas. Desde sus orígenes, la ciudad estuvo conectada regionalmente y proyectada al exterior, con cuatro líneas férreas entrecruzando su entramado (Ferrocarril Santa Fe a las Colonias<sup>22</sup>, Ferrocarril Central Córdoba, Ferrocarril Buenos Aires a Rosario (FCByR)

---

<sup>22</sup> El Ferrocarril de Santa Fe a las Colonias se origina en un contrato firmado por el Gobierno de la Provincia que disponía la construcción de un ferrocarril de 100 km desde la ciudad de Santa fe en dirección a las colonias agrícolas. La primera sección, a Rafaela, se inauguró en 1885 y un año más tarde se inauguró el tramo Rafaela Lehmann, llegando en 1888 a Rosario.

luego transferida a Ferrocarril Central Argentino y Tramway a Vapor de Rafaela<sup>23</sup>, que conectaba diversos pueblos cercanos en una red de 86 km.).

El crecimiento poblacional también fue sustancial. En 1885 se crea la Comuna de Rafaela y el 26 de enero de 1913 es decretada Ciudad. Esta región transitó por un importante proceso de acumulación de riquezas a partir de mediados de la década del '60 por haber provisto los cereales para los ejércitos en pugna en el marco de la Guerra de la Triple Alianza.

Otro acontecimiento internacional incide sobre el perfil productivo que terminaría adquiriendo la ciudad en el siglo XX: los primeros tambos se establecen por la merma en la compra de granos a raíz de la primera guerra mundial y comienza entonces un incipiente proceso de industrialización.

La historia de **Sunchales**, a diferencia de lo anterior, está signada tempranamente desde la época colonial por el Fuerte de los Sunchales cuyo principal objetivo era contener el avance de los pueblos originarios y resguardar el mercurio proveniente de España, necesario en ese entonces para la explotación de las minas de plata. Tres procesos colonizadores en 1867, 1871 y 1884, culminaron en la radicación de italianos, españoles, alemanes, suizos, ingleses y belgas. En 1889 se establece la comuna y en 1967 es declarada ciudad. Siguiendo modelos productivos novedosos en Europa y sustentados en la idea del asociacionismo y tras la promulgación de la ley de cooperativas en 1926, el 1 de enero de 1929 se funda en Sunchales la primer Cooperativa de Tamberos, integrada por treinta y dos productores lácteos, que pronto pasa a ser la "Cooperativa Limitada de Tamberos de Sunchales" y cuya principal actividad era la cremería. En diez años, se establecen diferentes cooperativas de tamberos en un radio de 50 km de distancia. Sin embargo, la primera experiencia mutualista remonta a 1891, cuando veinticinco socios fundaron la "Asociación Italiana Alfredo Cappellini," que proveía diferentes servicios a los socios y

---

<sup>23</sup> El Tramway a Vapor funcionaba en la vía pública y no en terrenos propios. El tramo Rafaela- Vila se inaugura en 1890.

que, al estallar la primera guerra mundial, conformó una comisión para proveer dinero a la Cruz Roja y ayudar a las familias de los soldados en Italia.

En 1938, dieciséis cooperativas constituyen una entidad de segundo grado a efectos de construir una fábrica central propia y comercializar la producción en común. Nace SanCor Cooperativas Unidas Limitada Fábrica de Manteca. En esta experiencia también se observa un perfil productivo sustentado en dos principios: asociacionismo e internacionalización. Producen para SanCor inmigrantes de origen italiano (incluso aquellos localizados en Castellanos) y judío radicados principalmente en Moisesville<sup>24</sup>. El emplazamiento del primer establecimiento fabril de la cooperativa en la ciudad de Sunchales tuvo relación con su posición favorable sobre las vías del ferrocarril Central Argentino y la posibilidad de competir con empresas de origen extranjeras radicadas en las localidades portuarias.

#### **2.4 Flujos de internacionalización: cooperación y diálogo político, comercio, conocimiento e innovación**

Habiendo caracterizado en los apartados anteriores tanto el marco legal de la internacionalización como las particularidades que caracterizan a las ciudades de Rafaela, Sunchales y Esperanza, cabe adentrarnos ahora en la descripción del estado de situación o diagnóstico de las relaciones internacionales de las unidades subnacionales seleccionadas.

Para ello –como se ha referido anteriormente– se toma como base principal el diagnóstico efectuado por Costamagna y Foglia en el período 2011-2015, el cual compila y sistematiza tres dimensiones de la internacionalización (institucional, contenido y valoración) para cada uno de los actores locales de las tres ciudades. Sin embargo, a los fines del presente trabajo y por cuestiones de espacio que impiden reproducir aquí los vastos hallazgos encontrados en dicho estudio, se ha recuperado del mencionado diagnóstico la información relativa a las dimensiones propias de nuestro marco teórico, a saber: 1) Cooperación y Diálogo Político, 2) Comercio, y 3)

---

<sup>24</sup> Cuatro de las cooperativas que dieron origen a SanCor eran de Moisesville.

Conocimiento e Innovación, pretendiendo a través de ellos sintetizar los principales elementos que vinculan la internacionalización con el desarrollo territorial. Los datos que se brinda a continuación son fruto del trabajo de campo citado, en cual fueron entrevistados:

- Los responsables de las relaciones internacionales de las Municipalidades de Rafaela, Sunchales y Esperanza;
- Los representantes de las agencias de desarrollo local: Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación, Agencia Rafaela (ACDICAR), Agencia de Desarrollo Económico de Sunchales (ADESU), y la Agencia para el Desarrollo de Esperanza (ACADER);
- Los responsables de asuntos internacionales de las entidades de educación superior radicadas en la región: Facultades de Ciencias Veterinarias y de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Litoral, Facultad Regional Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional, Sede Rafaela de la Universidad Católica de Santiago del Estero, sede Rafaela de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales<sup>25</sup>.
- Autoridades de las sedes de instituciones nacionales de base tecnológica que forman parte del sistema de innovación territorial regional: Centro Regional Santa Fe del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA (Estación agropecuaria Rafaela y Dirección del Centro Regional Santa Fe), Sede Rafaela del Instituto Nacional de Tecnología Industrial – INTI, y la Sede Rafaela del Centro de Investigaciones Tecnológicas de la Industria Láctea – INTI Lácteos.

Asimismo, tomando como unidades de análisis a las instituciones referidas, se procuró una actualización de la información relevada por el citado estudio, indagación sobre la cual la presente tesis pretende realizar una contribución al estado del arte. Asimismo, como se observará en las conclusiones parciales del

---

<sup>25</sup> La Universidad Nacional de Rafaela fue creada por Ley 27.062 de diciembre de 2014, razón por la cual no se encontraba plenamente operativa al momento de realizarse el estudio de campo. Asimismo, la Universidad Católica de Santa Fe tenía en dicho período una sola carrera con dictado en Rafaela, razón por la cual no fue incorporada en el análisis.



capítulo, se pretende abrir nuevos interrogantes y campos de estudio para investigaciones futuras.

#### ***a. Cooperación y diálogo político***

Las acciones de cooperación y diálogo político incluyen visitas políticas y actividades técnicas y/o financieras, hermanamientos, participación en redes de ciudades con el exterior, así como otras modalidades de relacionamiento que pueden incluir acciones concretas sobre diferentes temas, con diferentes países y en un arco amplio de posibilidades de relacionamiento. Si bien las mismas no son exclusivas del nivel político-gubernamental, se ha tomado como actor clave para caracterizar a esta dimensión a la gestión internacional de los gobiernos locales.

#### *Estructura orgánica*

El primer indicador del flujo de internacionalización en materia de cooperación y diálogo político será entonces el organigrama del gobierno municipal, concretamente, si figura un área específica de internacionalización y, en ese caso, qué actividades concretas le competen. Del diagnóstico tomado como referencia se desprende al respecto que:

- Esperanza es el único Municipio que no cuenta con un área específica de internacionalización, competencia que funcionalmente correspondía a las oficinas de Producción y Cultura<sup>26</sup>.
- Por su parte, Rafaela cuenta con un área de Relaciones Internacionales, dependiente de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, la cual tiene entre sus funciones el desarrollo de planes de incentivos y programas de cooperación de las empresas y organizaciones de la ciudad, mantener relaciones con los organismos nacionales y provinciales que desarrollan actividades económicas con el exterior, etc. Del análisis de estas

---

<sup>26</sup> En la actualidad, Esperanza tampoco cuenta con un área específica de internacionalización. La Secretaría de la Producción, que a la fecha de la realización de la presente tesis se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Secretario de Gobierno, presenta entre sus funciones “el mejoramiento de la inserción económica internacional”.

competencias, así como de su formato de trabajo surge como especificidad a tener en cuenta la descentralización y la actuación en conjunto con todos los actores del territorio.

- Por último, la Municipalidad de Sunchales cuenta en su estructura orgánica con una Coordinación de Desarrollo Productivo e Internacionalización, dependiente de la Secretaría de Economía, Inversión Pública y Cooperativismo.

En síntesis, “las áreas encargadas de las actividades internacionales se ubican dentro de la estructura de las Secretarías vinculadas con el desarrollo económico – así como el cooperativismo en el caso específico de Sunchales-, poniendo de manifiesto la preeminencia de un enfoque productivo-comercial en la relación externa de los Municipios”(Costamagna y Foglia, 2015:24).

### *Planificación*

Un segundo indicador lo constituye la existencia de una planificación para la internacionalización. Este indicador cobra importancia en el contexto de la Revolución 4.0 en la cual surgen oportunidades concretas de desarrollo a través de la innovación y la dilución de las fronteras, lo que puede ser capitalizado si se anticipan los cambios y se generan los cambios.

En este punto, el relevamiento de Costamagna y Foglia para 2011-2015 concluye que, en el período analizado, ninguno de los tres Municipios contaba con un plan estratégico específico en el ámbito de la internacionalización, aunque la misma formaba parte de sus planes de gobierno con mayor o menor nivel de formalización. Tomando dicha premisa, se han analizado los planes de desarrollo de estas ciudades a fin de actualizar y corroborar esta información. Al respecto encontramos que:

- En el caso de Sunchales, la internacionalización no es mencionada como un eje específico de trabajo en el Plan de Desarrollo Sunchales 2030 lanzado en 2016 que, en su “línea estratégica 1: territorio integrado”, sólo refiere a la proyección regional de la ciudad, aunque sí alude a la posibilidad de acercarse

posiciones con Rafaela para el cumplimiento de este cometido (en el marco del Área Metropolitana). Basándose en el Plan 2030, el Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano y Territorial (PEDUT) no menciona ejes específicos de internacionalización.

- En cambio, Rafaela incorpora tempranamente las acciones de internacionalización en sus planes de desarrollo. Así, el Plan Estratégico para Rafaela (1996-2002) se centró en el objetivo de "Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos." El Plan Rafaela 2020, desde una perspectiva territorial, participativa y multisectorial, incluye proyectos de internacionalización como Rafaela Exporta, el Espacio de Articulación y promoción de la actividad turística y comercial, la creación de un ámbito de coordinación de la internacionalización del territorio, entre otros.
- En Esperanza, no obstante, no se ha encontrado evidencia de incorporación de la internacionalización en las planificaciones existentes.

#### *Recursos humanos, presupuestarios y comunicacionales*

Tomando como tercer indicador a la dotación de recursos abocados a las relaciones con las entidades internacionales, el relevamiento de Costamagna y Foglia evidencia una escasez de recursos humanos, presupuestarios y comunicacionales en los municipios analizados. Actualizando dicha información, se evidencia que:

- En relación a los *recursos presupuestarios*, el Municipio de Rafaela asignó en 2017 un total de 11.016.760 pesos para el área de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales, lo que equivalía a 1,19% del total de erogaciones asignadas a la Administración Central del Municipio. En el caso de Sunchales, se le asignaron a la Coordinación de Desarrollo Productivo e

Internacionalización en el ejercicio del Presupuesto 2017, 2.481.045,76 de pesos, esto es, 0,54% del total de gastos. Y en el caso de Esperanza, el presupuesto total fue de 480 millones de pesos, pero no se detectó partida específica para actividades de internacionalización (en concordancia con la ausencia de un área formal establecida).

- En cuanto a los *recursos humanos*, en promedio durante el período 2011-2015 ninguno de los Municipios contaba con más de 3 personas con capacidad técnica para el diseño y gestión de proyectos internacionales, tendencia que se reproduce a la actualidad.
- En lo que respecta a la *comunicación*, las páginas webs de los Municipios analizados informan (con diferentes grados de accesibilidad y en general de manera intermitente) sobre las actividades internacionales (principalmente los hermanamientos y adhesiones a redes) aunque no se profundiza en las posibilidades que esta acción internacional abre para los diferentes actores territoriales. Si bien como se observa en el Gráfico 5, existe una amplia heterogeneidad en la información sobre internacionalización a la que se accede a través de la página web de los municipios, algunas cuestiones no son tomadas en cuenta por ninguno de los municipios, a saber: calendario de ferias y actividades internacionales de interés para la comunidad o balances de la actividad internacional desempeñada por los municipios<sup>27</sup>. Sí se informan, en cambio, las actividades realizadas, aunque esta información no es ordenada con un criterio estratégico sino que en general se incluye como un parte de prensa entre las múltiples actividades ejecutadas por el gobierno local. Por último, no existe información publicada sobre la participación de actores territoriales en ferias, misiones comerciales o eventos internacionales. La excepción a esto, lo constituye el portal especial sobre las relaciones con la República Popular China que tiene el Municipio de Rafaela<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> En ocasiones, esta información es provista por entidades territoriales como las agencias de desarrollo.

<sup>28</sup> <http://rafaelaychina.rafaela.gob.ar>

**GRÁFICO 5. INFORMACIÓN SOBRE INTERNACIONALIZACIÓN EN LAS PÁGINAS WEB DE LOS MUNICIPIOS**

¿Información sobre	ESPERANZA	RAFAELA	SUNCHALES
Internacionalización en el portal principal?	X	X	✓
Hermanamientos?	✓	✓	✓
Redes?	X	X	✓
Actividades realizadas?	✓	✓	✓
Calendario de ferias y actividades internacionales?	X	X	X
Coordinación con otros actores territoriales del municipio?	X	✓	X
Coordinación con actores territoriales de otros municipios?	X	✓	X
Información de contacto oficina de internacionalización?	X	✓	X
Balance de Internacionalización?	X	X	X

*Proyectos de cooperación, hermanamientos y participación en redes de ciudades*

Si se analiza como cuarto indicador la cantidad de acuerdos internacionales suscritos a fin de dar cuenta del grado de activismo del relacionamiento internacional, se desprende para el período estudiado por Costamagna y Foglia que Rafaela concentró el 75 por ciento de los acuerdos o proyectos internacionales firmados por los municipios seguido por Sunchales (22%) y Esperanza (3%). Entre estos acuerdos se incluyen variados proyectos de cooperación con organismos o agencias de cooperación extranjeras, instituciones multilaterales, acuerdos de hermanamiento y participación en redes de ciudades. Los mismos son mayormente vinculados a cooperación técnica en las áreas de movilidad, intercambios y becas, dando cuenta de la importancia del sector educativo y del conocimiento que moviliza esta micro-región en sus lazos con el mundo.

En relación a los acuerdos de hermanamiento, los mismos se encuentran reglamentados en Ordenanzas específicas en las tres ciudades. En el Gráfico 6 se visualizan los hermanamientos vigentes, los cuales dan cuenta de los tradicionales vínculos históricos de estas localidades con ciudades europeas. Ello a excepción de Sunchales, cuyos hermanamientos reivindican su perfil cooperativista, lo que motivó las vinculaciones con Arrasate en el País Vasco y con Nova Petrópolis, en Rio Grande Do Sur, a partir de iniciativas del propio sector cooperativista. Esta raigambre también ha dado lugar a múltiples visitas del asociativismo internacional a dicha ciudad.

**GRÁFICO 6. HERMANAMIENTOS DE ESPERANZA, RAFAELA Y SUNCHALES**

Ciudad	Hermanamiento	País	Año	Motivación
<b>Esperanza</b>	Châmpéry, Hérémente, Riddes, Saint-Martin, Trient, Vex (Comunas del Valais)	Suiza	2012	Histórico-culturales
<b>Rafaela</b>	Sigmaringendorf	Alemania	1981	Histórico-culturales
	Fossano	Italia	1996	Histórico-culturales
	Carcabuey	España	2013	Histórico-culturales
<b>Sunchales</b>	Rivarolo Canavese (Turín)	Italia	1997	Histórico-culturales
	Arrasate (Mondragón)	España	2007	Productivos
	Nova Petrópolis (Rio Grande Do Sur)	Brasil	2010	Productivos

*Fuente: Elaboración propia*

Por fuera de los hermanamientos, una vinculación a destacar la constituye la existente a través del Convenio de Colaboración y Cooperación entre el Gobierno del Pueblo del Distrito Mentougou, Pekín, República Popular China, y la Municipalidad de Rafaela en 2018 por el cual se comprometen a llevar a cabo una relación de amistad sustentada en el intercambio y la cooperación científica, tecnológica, deportiva, educativa, cultural, comercial, medioambiental a fin de propender a la prosperidad y al desarrollo conjuntos. Este caso es de interés, porque se enmarca en una política de

relacionamiento afín a lo suscrito por el gobierno nacional en el marco de la Asociación Estratégica con dicho país y permite explorar la cooperación por fuera del tradicional perfil occidentalista del resto de los acuerdos de amistad y hermanamiento.

En cuanto a la pertenencia en redes internacionales, la información relevada denota un amplio activismo:

- Sunchales forma parte desde 2017 de la Red Argentina del Pacto Global de Naciones Unidas, la cual expresa el compromiso de sus miembros de respetar diez principios relacionados con derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y políticas anticorrupción. La membresía del Municipio en esta Red fue impulsada por el sector cooperativista<sup>29</sup>, lo que demuestra la convergencia entre los diferentes actores del territorio y no sólo de las agencias públicas. El Municipio también integra desde 2017 la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras<sup>30</sup> y es también parte de la Red Mercociudades<sup>31</sup>.
- Rafaela participa de la Red Mercociudades, del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)<sup>32</sup>, del Foro Eurolatinoamericano de Turino y del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.
- Esperanza es solo miembro de la Red Mercociudades.

---

<sup>29</sup> Son miembros, el Grupo Sancor Seguros (2009), Sancor Cooperativas Unidas Limitadas (2010), la Asociación Mutual de Productores Asociados de Sancor Seguros (2015), la Asociación de Organizadores de Sancor Seguros (2015), Sancor Salud (2018).

<sup>30</sup> Red compuesta por 488 ciudades de 36 países que han suscrito la Carta de Ciudades Educadoras, en la cual se establecen los principios para construir un entorno educativo integral y que promueve el trabajo en red con los diferentes actores locales

<sup>31</sup> Red integrada por 349 ciudades de América del Sur, con el objetivo de potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica.

<sup>32</sup> El CIDEU es una asociación de ciudades iberoamericanas integrada por 154 miembros: 125 ciudades, 27 instituciones colaboradoras y 2 miembros de honor. Tiene por finalidad promover la manera estratégica de pensar en los procesos de diseño y gestión de proyectos urbanos para lograr el desarrollo sostenible de las ciudades.

### ***b. Flujos comerciales***

Esperanza, Rafaela y Sunchales demarcan una región productiva emplazada en una ubicación geográfica estratégica en relación con su comunicación al resto de América y a los océanos Atlántico y Pacífico, tanto a través de la Hidrovía Paraná-Paraguay como de los Corredores Bioceánicos, en especial, el Central (proyectado a partir de la construcción del Túnel de Agua Negra, que vinculará San Juan con Coquimbo).

Un hito en la consideración de los flujos comerciales de la región, lo constituye la creación en 2015 de la Aduana de Rafaela, a partir de la ley 27.174, cuyo Decreto Reglamentario en 2016 le asignó jurisdicción sobre las operaciones en el Departamento Castellanos.

Estos datos se dimensionan especialmente a partir de una constatación reciente: entre 2016 y 2018 -según los informes al Congreso del Jefe de Gabinete de Ministros- se abrieron 157 mercados para exportaciones argentinas. Sin embargo, entre 2011 y 2017 el valor de las exportaciones se redujo en un 30% y entre 2015 y 2017 este guarismo sólo se incrementó en un 2%.

Asimismo, las exportaciones permanecen absolutamente concentradas en pocos países, incluso para aquellas que han tenido origen en la provincia. En 2017, 10 países concentraron el 53% del valor total de las exportaciones con origen en la provincia de Santa Fe, de los que 5 países fueron destino de más de un tercio de las ventas, en cuanto a precio FOB.

La Aduana de Rafaela, específicamente, abocó en 2017 el 48% de sus exportaciones en tres países: Brasil, Argelia y Rusia. Esto demuestra una fuerte concentración de exportaciones, donde no se exploran nuevos mercados y las vinculaciones continúan siendo las tradicionales.

En lo que respecta a los flujos comerciales, se han tomado indicadores como la oferta exportadora de las ciudades analizadas, sus principales mercados, la existencia de



organismos de promoción o de desarrollo (sus competencias, recursos y alcances), partenariados empresariales, etc. Asimismo, se debe analizar si existen vinculaciones entre actores territoriales para la promoción de los flujos comerciales. La ausencia de una estrategia común de internacionalización dificulta la ponderación de los indicadores mencionados, a pesar de lo cual, la información disponible en municipios, cámaras empresariales e instituciones de fomento productivo, permite dar cuenta de la profundidad de los lazos comerciales existentes entre las tres ciudades y otros países en materia comercial.

### *Oferta exportadora*

Un primer indicador lo constituye la oferta exportadora y los principales mercados con los que comercian las empresas radicadas en estas ciudades.

- En el caso de Esperanza, y de acuerdo con el Segundo Informe sobre Comercio Exterior publicado en 2017<sup>33</sup>, las industrias de la curtiembre, químicos y alimenticia, metalmecánico y electrónico/TICs exportaron a veinticuatro países del mundo. Es destacable que ninguna de las exportaciones industriales de las empresas de la ciudad exportó a mercados europeos. Si lo hicieron, en cambio, a América Latina (Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guyana y Honduras), África (Marruecos, Níger, Sudáfrica, Costa de Marfil, Argelia y Sudán); Asia (China, Camboya, Tailandia, Vietnam, Hong Kong<sup>34</sup>); Norteamérica (México); Eurasia (Rusia).

Aunque sólo el 17% de las empresas exportadoras relevadas en el estudio comercializaron a Asia en dicho año, dicho destino representó el 72,03% del valor total de exportación, lo que supone un potencial de crecimiento significativo. El 61% de las empresas exportadoras encuestadas, importan sus insumos y mercadería (en 2014, la maquinaria representaba el 29% de estas importaciones y los insumos un 11,5% adicional), esto se debe principalmente

---

<sup>33</sup> Confeccionado a partir de encuestas de las que participaron 19 de las 22 empresas industriales exportadoras de la ciudad de Esperanza.

<sup>34</sup> Región Administrativa Especial de la República Popular China.

a que se trata de insumos inexistentes en el mercado interno y el mayor valor de importaciones provienen de ventas de Asia (un 44%) y de Europa (un 32%). Las exportaciones del sector industrial de Esperanza representaron en 2016 un 7% del total de Manufacturas de Origen Industrial Exportadas por la provincia de Santa Fe. Cabe destacar que estas industrias muestran un pico exportador en 2014 a partir de lo cual presentan una contracción.

Cobra interés el “Primer Informe sobre la Actividad Industrial de Esperanza” en el cual el 88% de las empresas consultadas manifestaban no estar insertas en el mercado externo. De las que sí exportaban, sus principales destinos eran limítrofes: Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia, Brasil (ello, a pesar de que – como se refirió anteriormente - el valor más importante de las ventas proviene del mercado asiático). Las empresas industriales de la ciudad de Esperanza encuestadas también exportaban a Europa (Alemania, España, Italia, Rusia), otros países americanos (Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, EE.UU., Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela), Asia (China, Filipinas, India, Vietnam) y África (Sudáfrica).

- En el caso de Rafaela y la Región, más de 90 empresas exportan sus productos, concentrados principalmente en autopartes, metalmecánica, alimentos, maquinaria para el agro, equipamiento para la industria alimenticia, colchones y envases. El total de las exportaciones rafaelinas fue en 2016 de 266.465.567 dólares, cifra un 37 por ciento menor que el registrado el año anterior. En ese año, la región le vendió sus productos a 72 países, lo que representó una pérdida de mercados respecto a los más de 80 que registraba en años anteriores. Los principales socios comerciales de la región Rafaela son Brasil, Alemania, Estados Unidos y México. Un indicador del entramado productivo caracterizado por la agregación de valor en Rafaela lo constituye el valor promedio de la tonelada. Entre 2015-2016 fue de 4.756,91 dólares en Rafaela mientras que los de Santa Fe y Argentina fueron de 400 y 500 dólares, respectivamente. En ese mismo período se han registrado crecientes importaciones. Los principales vendedores han sido

China y Brasil. Los productos intermedios que produce la región también pueden ser exportados desde otras provincias o regiones.

- Por su parte, la oferta exportable de Sunchales comprende quince empresas que exportan productos agropecuarios, alimenticios, servicios, envases de papel, maquinarias, electrónica, software, autopartes, entre otros. La oferta exportable de la ciudad es publicada por la Municipalidad de Sunchales.

### *Entidades de promoción comercial*

Tomando como indicador la existencia de entidades de promoción, y más allá del trabajo de las correspondientes Cámaras de Comercio, en las tres ciudades se han creado Agencias de Desarrollo Territorial que constituyen un actor clave para potenciar la internacionalización y la vinculación multiactoral:

- En Esperanza, la Agencia ACADER es una entidad sin fines de lucro conformada por actores públicos y privados con el objetivo de contribuir al desarrollo sustentable de Esperanza y la Región, con especial foco en las PyMES (integra la Red de Agencias de la SEPyME) y ofrece asistencia en el desarrollo de oportunidades de negocios en mercados internacionales, participación en misiones comerciales, rondas de negocios, eventos y ferias, etc. Entre 2011 y 2015, ACADER llevó a cabo una actividad de relacionamiento internacional, el Proyecto AR-HEMOG, una misión de cooperación técnica con el Senior Experten Service, entidad de la cooperación alemana que coopera expertos senior jubilados para el fortalecimiento de la innovación productiva.
- En Rafaela se constituye en el año 2006 la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR), con el fin de “establecer un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de la región, fortaleciendo la productividad y competitividad de las empresas, en especial de las pymes y del sector público

mediante la ejecución de programas provenientes de entidades bancarias de desarrollo, y de organismos internacionales, nacionales, provinciales y municipales y cualquier otro tipo de plan, programa o proyecto diagramado por organizaciones no gubernamentales que tiendan al desarrollo económico y social.” Desde sus inicios y hasta el 2012 la Agencia desarrolló el “Programa de Competitividad Territorial” del BID generando como resultados una red de instituciones que trabajan en diversos proyectos y temáticas con la comunidad empresarial de la región. También funciona en Rafaela la Cámara de Comercio Exterior (CaCEX), que tiene como misión fomentar la internacionalización de las empresas, a través de la vinculación con las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y la prestación de servicios que permitan obtener y difundir información, conocimientos y experiencias necesarias para proyectar la región al mundo. A su vez, desde el Municipio se implementan programas de promoción internacional como Rafaela Exporta o servicios como el Centro de Información al Empresario, abriendo nuevas oportunidades de negocios.

- En Sunchales funciona la Agencia de Desarrollo Económico (ADESU) conformada por instituciones del sector público, educativo y productivo de la ciudad con el objeto de establecer un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de la ciudad y su zona de influencia a partir del fortalecimiento del entramado productivo, la mejora del sistema educativo local y la gestión de políticas de desarrollo endógeno con equidad social y sustentabilidad ambiental. Entre 2011 y 2015, ADESU realizó actividades de relacionamiento internacional con entidades de diversos países. También, se destaca la periódica celebración de los Congresos Cooperativistas.

La información detallada permite concluir que los proyectos de internacionalización ejecutados por las agencias de desarrollo de las tres ciudades son eminentemente técnicos o de perfil económico-financieros, vinculados principalmente a temáticas relacionadas con el fomento productivo y la promoción comercial.

Sin embargo, “a pesar de que la promoción de la internacionalización forma parte indirectamente de la planificación de políticas institucionales de las Agencias de Desarrollo Local especialmente vinculadas a la promoción de las exportaciones para el sector industrial, comercial y agropecuario”, las agencias de estas ciudades “carecen en su estructura de un área que centralice la gestión de actividades de índole internacional de la organización ni recursos humanos específicamente abocados a este tipo de tareas, así como tampoco un presupuesto destinado a internacionalización, ya sea de fuente propia o de cooperación internacional.” (Costamagna y Foglia, 2016: 5).

### ***c. Flujos en conocimiento e innovación***

Partiendo de las instituciones de educación superior de las tres ciudades (detalladas en el punto 2.3 de este Capítulo) y de la actividad internacional de los Centros Tecnológicos con sede en las mismas, se destacan los siguientes datos para dar cuenta el estado de situación de los flujos de conocimiento e innovación en el proceso de internacionalización.

#### *Sector educativo*

En el período estudiado, los centros de educación superior –públicos y privados- incluían áreas de relaciones internacionales en sus organigramas, dependientes en todos los casos de las casas centrales. Desde las mismas se coordinan las respectivas políticas de relacionamiento internacional, incluyendo la concertación de acuerdos y convenios, la movilidad estudiantil, becas, cooperación en materia de investigación, etc. El estudio también vislumbra que:

- Las sedes universitarias asentadas en las tres ciudades no contaban con más de tres personas abocadas al área de internacionalización como promedio anual entre 2011 y 2015<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> La Universidad Nacional de Rafaela cuenta, en la actualidad, con dos personas en el área de Relaciones Internacionales.

- Las instituciones relevadas habían dedicado entre el año 2000 y el 2015, un 0.625% de sus presupuestos a dicha área.
- El 64% de las acciones de vinculación de estas entidades había sido de carácter bilateral. De esas acciones, la mayoría fue concertada con Francia o España y, en menor medida con México, Alemania, Brasil, Chile y Uruguay.
- Un 70% de los proyectos o acuerdos emprendidos con instituciones del exterior eran de movilidad, un 26% de investigación conjunta y un 4% de titulación.

#### *La UNRAF como motor del conocimiento, el desarrollo y la innovación*

Dado que la Universidad Nacional de Rafaela no había sido incluida en el estudio citado debido a su posterior creación, cabe presentar a continuación algunos indicadores de internacionalización relevados entre 2017 y 2018.

La internacionalización se incluye en la visión de la UNRAF desde su propio estatuto fundacional:

“La Universidad Nacional de Rafaela apoyada en el carácter federal de la configuración universitaria y la trascendencia de la universidad pública para el desarrollo y la igualdad social, trabaja para lograr ser reconocida como una institución de referencia regional, nacional e internacional, tanto en términos de innovaciones tecnológicas, pedagógicas, sociales y ambientales, como de vinculaciones institucionales y comunitarias.” (Estatuto Provisorio de UNRAF, artículo 6°).

Asimismo, se incluyen como objetivos de su labor académica:

“Formar agentes especialistas en la identificación y negociación de oportunidades internacionales que eleven la competitividad del país y la región” y “contribuir al posicionamiento internacional de los bienes y servicios producidos en el territorio que abarca la influencia de la universidad y del territorio nacional.” (Estatuto Provisorio de UNRAF, artículo 8°).

En lo que respecta a la suscripción de convenios de cooperación, se observa que durante 2017 la Universidad firmó acuerdos con instituciones de Alemania, Brasil, China, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, India, Italia, México y Paraguay<sup>36</sup>. Asimismo, la Universidad ha entablado relaciones de cooperación con otras instituciones internacionales: el Aula María Zambrano de Estudios Transatlánticos (AMZET) de la Universidad de Málaga, el Centro Latinoamericano de Estudios Políticos y Económicos de China (CLEPEC); la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y el Programa de Intercambio Latinoamericano.

En relación con la política de internacionalización, la Universidad parte de una estrategia definida. Como se establece en el Informe de actividades de Internacionalización de la UNRAF (2018):

“... en materia de los convenios con el exterior, existen dos estrategias generales. Una es vincular a la universidad con países estratégicos, como Brasil, Estados Unidos, Alemania y China, países en los que se procura generar fuertes relaciones en el corto y mediano plazo. Y, la otra, avanzar con vinculaciones a mediano o largo plazo con países tales como España, Colombia, Paraguay, México, Italia, Francia e India. Esta diferenciación se debe a que, con el primer grupo de países, debido a sus características particulares, se pueden generar vínculos rápidamente entre nuestro aparato productivo, nuestra sociedad y los estándares más elevados de tecnología a nivel internacional, generando un apalancamiento con tales conocimientos y tecnologías ya desarrollados, y acortando así la curva de aprendizaje interna. El Rector destaca además la dimensión de la transferencia tecnológica, donde

---

<sup>36</sup>Alemania: Universidad de Ciencias Aplicadas de Kaiserslautern (HsKI) y Universidad de Ciencias Aplicadas de Karlsruhe (HsKA); Brasil: Universidad Estatal Campinas (UNICAMP) y Universidad Federal de Paraná (UFPR); China: Universidad de Estudios Internacionales de Zhejiang (ZISU); Colombia: Universidad Industrial de Santander (UIS); España: Universidad Castilla-La Mancha (UCLM); Estados Unidos: Facultad de Información de la Universidad de California, Berkeley e Instituto de Tecnología de Stevens; Francia: Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas, INSA Rouen, Normandía.; India: Instituto Internacional de Tecnología de la Información de Bangalore (IITB); Italia: Politécnico Di Torino (en el marco del convenio marco de la Municipalidad de Rafaela y el Consejo Universitario de Rafaela); Universidad de Salerno (UNISA); México: Universidad de Anáhuac, Querétaro; Paraguay: Universidad Nacional de Pilar (UNP).

se pueden obtener resultados rápidamente que la comunidad pueda valorar y aprovechar”.

Durante el año 2018, estudiaron en la Universidad en el marco de programas de intercambio académico dos alumnos provenientes de la República de Colombia. Por su parte, dos alumnos alemanes participaron del Programa de Prácticas Profesionalizantes. Estos alumnos visitaron la universidad en el marco del hermanamiento con Sigmaringendorf, lo que da cuenta de una vinculación con la política municipal. En ese mismo año, un alumno de la UNRAF realizó una estadía de intercambio en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Entre 2017 y 2018, esta Universidad recibió visitas de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Kaiserslautern (Alemania), Universidad Federal de Paraná (UFPR) en Brasil, Universidad Industrial de Santander (Colombia), Universidad Castilla-La Mancha (UCLM) en Colombia; Facultad de Información de la Universidad de California, Berkeley (Estados Unidos); Instituto Nacional de Ciencias Aplicadas (Francia); Instituto Internacional de Tecnología de la Información de Bangalore (IITB) en India; Universidad Nacional de Pilar (Paraguay).

En relación con la estrategia de concertación con otros actores del territorio, la UNRAF afirma:

“En las acciones de internacionalización siempre se procura la articulación con otras instituciones y actores. Por ejemplo, con el gobierno local y empresas para los programas de prácticas. Cuando se realizan visitas internacionales, se organizan conferencias y reuniones donde se invita a la comunidad en general para participar de las mismas, y a instituciones educativas, de gobierno o empresas vinculadas a las temáticas a tratar, ejemplo, el CUR, CCIRR, Municipalidad de Rafaela”. (Documento remitido por UNRAF s/internacionalización).

Por último, cabe referir a la radicación en la Universidad del Centro de Investigaciones y Transferencia (CIT) del CONICET en la Universidad Nacional de



Rafaela, a partir de un Convenio de Cooperación entre ambas instituciones. Dicho CIT, que se sumó a los once funcionando en todo el país, sustenta su labor en las áreas de Educación, Nuevas Tecnologías de la Comunicación y Territorios; Energía, Medio Ambiente e Industria; Informática Aplicada y Sistemas Embebidos. Su misión es la formación de recursos humanos e investigadores, así como la transferencia de los resultados al medio socio-productivo.

### *Sector Tecnológico*

Por su parte, los Centros Tecnológicos radicados en estas ciudades también desempeñan una labor en el plano internacional, a través de la suscripción de acuerdos de cooperación técnica o de capacitación con instituciones de terceros países. Entre los hallazgos se destacan los siguientes:

- En el período 2011-2015, los centros tecnológicos son los que mayor participación han tenido en la suscripción de acuerdos y programas de cooperación internacional (42% del total), seguido de las Municipalidades (31%), las Universidades (23%) y luego las Agencias de Desarrollo (5%).
- Dicha cooperación se ha realizado especialmente con países como Brasil, Uruguay, Ecuador, Colombia, México, Paraguay, Venezuela, Chile, Bolivia, España, Alemania, entre otros. Los Centros Tecnológicos
- En dicho período, estas instituciones contaban con 115 investigadores propios en el extranjero y con 15 expertos extranjeros en la sede local.

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 (Costamagna, Foglia, 2017).

### **2.5 Conclusiones parciales**

A modo de cierre, del estado de situación descrito se desprende que Rafaela –en tanto ciudad de mayor escala de las tres relevadas- ha concentrado los mayores

vínculos de internacionalización, albergando además a las principales sedes universitarias y centros tecnológicos de la micro-región. También se destaca el importante rol de los intercambios culturales, educativos y científicos que promueven las instituciones locales de las tres ciudades, así como la amplia diversificación de países con los que tejen vinculaciones, lazos y aprendizajes.

Se observan en materia de internacionalización, asimismo, procesos de convergencia interinstitucional y público-privada, así como con actores cooperativistas. Se constata que las entidades del territorio procuran articular sus acciones internacionales, como consta en el testimonio del Rector de la Universidad Nacional de Rafaela, aunque estas acciones no necesariamente responden a una estrategia articulada y planificada en forma conjunta. Pese a ello, se detecta la existencia de un fuerte capital social y cultural en el ecosistema estudiado proclive a la cooperación entre entidades de diferente naturaleza. Esto es positivo, toda vez que

“El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo (...) que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel mesoeconómico, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico. Todo ello ha permitido vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local.”  
(Albuquerque, 2004:160)

Aunque el marco del presente estudio se sustenta en el trabajo de Costamagna y Foglia (2016) es menester destacar las experiencias de otras entidades del territorio

en materia internacional, lo que requiere un abordaje ulterior, y en especial en las oportunidades del contexto de la Revolución 4.0. Nos referimos, en especial, a las experiencias de incubadoras como el Centro de Innovación Tecnológica, Empresarial y Social (CITES)<sup>37</sup> en Sunchales impulsada por el Grupo Sancor Seguros y con el apoyo de diversos actores territoriales de la región, la Incubadora de Empresas de Ámbito Regional (IDEAR)<sup>38</sup> en Esperanza a partir de una asociación entre la Municipalidad y la UNL, y el Centro Tecnológico de Manufactura e Industria Digital (CenTec)<sup>39</sup> de Rafaela.

El estudio permitió también identificar falencias y carencias en materia de internacionalización de estos actores territoriales. Entre ellas se destacan las dispares capacidades institucionales, materiales y humanas no sólo entre las diversas ciudades sino entre los propios actores locales; la discontinuidad de programas ante los cambios de autoridades y fundamentalmente la falta de planificación o de una hoja de ruta a la hora de proyectar los lazos con el mundo y tomar provecho del entorno internacional con una mirada de futuro estratégica.

---

<sup>37</sup> Iniciativa liderada por el Grupo Sancor Seguros orientada a generar un conglomerado de empresas de base tecnológica y ejercer un rol vinculador entre sectores de investigación, empresariales, sociales y productivos a través de un soporte interdisciplinario de áreas tecnológicas y de negocios a efectos de fortalecer el desarrollo tecnológico, económico y social de la región y el país. Se trata de propiciar la creación de nuevas empresas de base tecnológica, brindando un fondo de venture capital y servicios para la innovación tecnológica y capacitando recursos humanos con la formación requerida para afrontar los retos tecnológicos. El 30% de los proyectos en los que participó desde su fundación en 2013 involucraron veintinueve países de todos los continentes. Los países con mayores proyectos han sido los sudamericanos, aunque también se destacan América del Norte, África, Asia y Medio Oriente, entre otros. Otras actividades de internacionalización han involucrado la participación en el Start Health Festival y del Biotech and Medtech Showcase en San Francisco, visitas de empresarios e inversores extranjeros, Rondas de Negocios.

<sup>38</sup> Espacio destinado a apoyar emprendimientos productivos basados en la aplicación de conocimientos científicos. Fue fundada por la UNL y la Municipalidad de Esperanza en 2002, y en ella también participan otras instituciones adherentes. La incubadora está ubicada en el Predio El Molino, de Esperanza.

<sup>39</sup> Red institucional de servicios, conformada por ACDICAR, INTI Rafaela, UNRaf, ITEC Rafaela y UTN FRRA que permite articular servicios y recursos humanos especializados con el objetivo de ofrecer asistencias tecnológicas que potencien los procesos de innovación en las empresas de la Región y el país.

## CAPÍTULO 3. PONDERANDO PERCEPCIONES SOBRE LA INTERNACIONALIZACIÓN

A la luz del presente estudio sobre las posibilidades de proyectar una estrategia asociacionista en materia de relacionamiento internacional para las ciudades objeto de estudio, cobra especial relevancia tomar como fuente documental las preguntas realizadas sobre percepciones en materia de internacionalización, las cuales fueron procesadas a partir de las desgrabaciones y analizadas en el presente trabajo de investigación, no habiendo sido utilizado anteriormente este material.

Como se refirió en el capítulo anterior, el material se obtuvo a partir de entrevistas a representantes y responsables de relaciones internacionales de las Municipalidades de Rafaela, Sunchales y Esperanza, representantes de las agencias de desarrollo local (ACDICAR, ADESU y ACADER), responsables de asuntos internacionales de las entidades de educación superior radicadas en la región (Ciencias Veterinarias y Agrarias de la UNL, Sede Rafaela de la UTN, UCSE y UCES), y autoridades de las sedes de instituciones nacionales de base tecnológica que forman parte del sistema de innovación territorial regional (INTA, INTI e INTI Lácteos).

### **3.1 Fortalezas y debilidades para una estrategia de internacionalización articulada.**

En primer lugar, y a efectos de conocer las percepciones de los entrevistados sobre la posibilidad de emprender una estrategia de internacionalización compartida entre Esperanza, Rafaela y Sunchales con la participación de los diferentes actores territoriales, se les solicitó a los entrevistados una evaluación al respecto, señalando dos fortalezas y dos dificultades para un accionar conjunto.

**GRÁFICO 7. FORTALEZAS PARA UNA GESTIÓN ARTICULADA DE INTERNACIONALIZACIÓN**

*Pregunta: “Señale dos fortalezas que identifica para la gestión de una estrategia de internacionalización articulada con los actores locales de la región.”*

		FORTALEZAS
Municipios	Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ El aporte de las experiencias de todos los actores en el terreno de la cooperación internacional.</li> <li>↑ Las vinculaciones internacionales existentes y la experiencia previa de trabajos conjuntos.</li> </ul>
	Rafaela	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ La experiencia de vinculación público- privada de la región.</li> <li>↑ La experiencia de los hermanamientos.</li> </ul>
	Sunchales	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ La Región viene trabajando proyectos conjuntos.</li> <li>↑ Es una Región Emprendedora.</li> </ul>
Universidades	UNL Agrarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Pertenencia territorial</li> <li>↑ Conocimiento de los actores</li> </ul>
	UNL Veterinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Conocimiento de las partes</li> <li>↑ Pertenencia al mismo territorio</li> </ul>
	UTN	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ La Región viene trabajando proyectos conjuntos.</li> <li>↑ Es una Región Emprendedora.</li> </ul>
	UCSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Se cuenta con recursos humanos capacitados</li> <li>↑ Se podría gestionar partidas presupuestarias destinadas al tema</li> </ul>
	UCES	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Sería importante, pero debería desarrollarse dentro o vinculada a alguna estructura existente (Gobierno de la provincia, agencias de desarrollo, cámaras empresariales).</li> <li>↑ Implicaría una mirada regional, superadora de los análisis locales</li> </ul>
Agencias de Desarrollo	ACADER	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Industria fuerte</li> <li>↑ Calidad de los RRHH</li> </ul>
	ADESU	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Fuerte vocación articuladora</li> <li>↑ Gran apoyo de la presidencia de la Agencia a todo tipo de proyectos que puedan potenciarla.</li> </ul>
	ACDICAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Articulación institucional</li> <li>↑ Grupo de empresas internacionalizadas.</li> </ul>
Centros Tecnológicos	INTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Capacidades locales con inserción internacional.</li> <li>↑ Experiencia en la gestión de proyectos internacionales.</li> </ul>
	INTI LACTEOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Unificar esfuerzos institucionales.</li> <li>↑ Definir objetivos comunes como región.</li> </ul>
	INTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Facilitaría el vínculo con el resto del mundo para instituciones y el territorio.</li> <li>↑ Facilitaría la gestión de recursos para todos los actores del territorio.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Como puede observarse en relación con las *fortalezas*, las respuestas muestran un sesgo a favor del sector que representa cada actor local. Así, por ejemplo, los representantes de gobiernos locales han destacado con mayor frecuencia como punto positivo a la experiencia de vinculación público- privada; los representantes de las universidades hicieron énfasis en el conocimiento previo y la capacitación de los recursos humanos; mientras que los centros tecnológicos hicieron referencia a las capacidades industriales de estas ciudades.

Estos factores preexistentes constituyen el capital estructural con el que cuentan estas ciudades para emprender una estrategia de internacionalización en común. Hablamos de *capital estructural* porque comprende a un conjunto de prácticas y atributos ya institucionalizados en el tiempo con fuerte raigambre social, y que pueden proyectarse al futuro promoviendo marcos de mayor previsibilidad.

De las respuestas relevadas (Gráfico 7) se concluye que:

- De acuerdo con la percepción de los actores, la principal fortaleza se sustenta sobre la experiencia existente, tanto a nivel individual como a partir de la cooperación o capacidades colectivas. En especial, refieren a las actividades de cooperación ejecutadas, a hermanamientos, a vinculaciones público-privadas, a la gestión de proyectos internacionales. Se trata, en suma, de prácticas que se vienen llevando a cabo, con diversos grados de formalidad y extensión como se observó en el capítulo anterior, pero que contribuyen con una red de vinculaciones y de contactos con el exterior sobre la cual sustentarse.
- En el mismo sentido las respuestas destacan la existencia de empresas internacionalizadas y la territorialidad existente así como la tradición emprendedora de la región.
- También ponderan la calidad de los recursos humanos, tanto a nivel de conocimiento como de capacitación, lo que valoriza la importancia de los centros de estudios de la región en el fortalecimiento de capacidades de gestión.

- Este capital estructural es potenciado, a criterio de algunos de los entrevistados, por la voluntad política (per se coyuntural y subjetiva) para llevar a cabo estas estrategias, incluyendo la posibilidad de conseguir financiamiento para su ejecución.
- Las respuestas no han destacado, llamativamente, las oportunidades provocadas por los cambios de contexto (por ejemplo, la revolución de las comunicaciones y la revolución 4.0).

En lo que respecta a las *debilidades* a atender para proyectar una estrategia de internacionalización, las respuestas hicieron foco principalmente en recursos financieros y humanos, así como en capacidades institucionales (Gráfico 8).

#### GRÁFICO 8. DEBILIDADES PARA UNA GESTIÓN INTEGRADA DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

*Pregunta: “Señale dos fortalezas que identifica para la gestión de una estrategia de internacionalización articulada con los actores locales de la región.”*

		DEBILIDADES
Municipios	Esperanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Disponibilidad de recursos económicos para financiar su gestación y mantenimiento.</li> <li>↑ Garantía de participación por igual en la toma de decisiones.</li> </ul>
	Rafaela	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Escasez y recambio continuo de RRHH</li> <li>↑ Falta de decisión política</li> </ul>
	Sunchales	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ La Región carece de Institucionalidad.</li> <li>↑ A pesar de trabajar proyectos conjuntos existen debilidades en la articulación de los actores.</li> </ul>
Universidades	UNL Agrarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Distintas misiones de cada una de las instituciones</li> <li>↑ Restricción en el manejo de idiomas extranjeros</li> </ul>
	UNL Veterinaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Personal a cargo de las actividades de internacionalización tiene múltiples funciones no relacionadas con la temática</li> <li>↑ Limitada capacitación del personal en idiomas</li> </ul>
	UTN	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ La Región carece de Institucionalidad.</li> <li>↑ A pesar de trabajar proyectos conjuntos existen debilidades en la articulación de los actores.</li> </ul>
	UCSE	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ No se cuenta con un área específica creada al efecto en la sede local</li> <li>↑ Falta de incentivos económicos para los docentes que quieran involucrarse en la temática</li> </ul>
	UCES	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Sería más abarcativa en cuando a sectores, actores y temáticas</li> <li>↑ El riesgo de duplicar estructuras y superponer funciones</li> </ul>
Agencias de	ACADER	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Accesibilidad.</li> <li>↑ Presupuesto y acciones políticas.</li> </ul>
	ADESU	<ul style="list-style-type: none"> <li>↑ Escasez presupuestaria.</li> <li>↑ Poco contacto con las otras Agencias de Desarrollo.</li> </ul>

	ACDICAR	↑ Brecha tecnológica. ↑ Escaso financiamiento.
Centros Tecnológicos	INTA	↑ Limitaciones administrativas y presupuestarias para determinadas operaciones con el exterior. ↑ Insuficiente relacionamiento de los técnicos con áreas que exceden su campo de trabajo.
	INTI LACTEOS	↑ Lograr consenso para definir objetivos, estrategias y acciones. ↑ Recursos económicos insuficientes.
	INTI	↑ Débil aceptación de la necesidad de incorporar la internacionalización como política de desarrollo. ↑ Contar con fondos genuinos para su sostenibilidad.

*Fuente: Elaboración propia*

Como se observa de las respuestas, el foco de los cuestionamientos a la viabilidad de una estrategia común de internacionalización no está tan puesta en factores estructurales sino en la voluntad política y de recursos económicos, en especial, la posibilidad de obtener financiamiento. Los factores estructurales que fueron destacados se relacionaron principalmente con la brecha tecnológica existente – la que se considera como dada y estática - y los recursos humanos (en especial, escasez y rotación de personal, sobrecarga de otras tareas, etc).

Es destacable, al igual que con las fortalezas, que los entrevistados no tuvieron en cuenta el contexto nacional ni el internacional – o los cambios en los modos de producción - en relación con una estrategia de internacionalización.

El Prediagnóstico para el Plan Estratégico Rafaela Productiva 2020 expone algunas dificultades adicionales entre las que cabe referir a:

- Limitadas capacidades profesionales y técnicas para el desarrollo productivo basado en tecnología y en inserción internacional.
- Falta más difusión de la innovación tecnológica. Las empresas se actualizan de manera aislada, el sector científico-tecnológico no posee vínculos sólidos con centros del exterior y tienen dificultades para relacionarse a largo plazo con el sector empresarial, falta colaboración con centros de conocimiento internacionales para la innovación tecnológica.



Del análisis realizado cabe extraer las siguientes conclusiones preliminares:

- Las fortalezas se relacionan principalmente con factores de capital estructural, esto es, inversiones realizadas por la comunidad en el pasado en materia de capacitación, vinculación con el exterior, etc., y que se proyectan al futuro. Se trata de recursos compartidos y arraigados, aunque difusos, entre los actores diversos del territorio.
- Las debilidades señaladas, por el contrario, comprenden cuestiones relacionadas con la voluntad política, esto es, decisiones de gestión que pueden ser saldadas fácilmente de existir acuerdo político para avanzar en ese sentido. Esto es fundamental porque implica un consenso redistribucionista en pos de la concertación de políticas hacia la internacionalización de la región.

### **3.2 Percepción sobre estrategia para superar las dificultades**

A partir de este diagnóstico preliminar, se consultó a los entrevistados cómo resolverían las dificultades existentes a efectos de unificar una estrategia de internacionalización en común entre los actores territoriales de Esperanza, Rafaela y Sunchales. Las respuestas (Gráfico 9) se centraron en la contratación de recursos humanos especializados, la generación de una institucionalidad específica para llevar adelante esa política, el fortalecimiento de la comunicación entre los diferentes actores territoriales y la sensibilización en la opinión pública.

En lo que respecta a la *institucionalidad* necesaria para llevar adelante una estrategia de internacionalización, las respuestas fueron heterogéneas. Por un lado, algunos entrevistados propusieron la articulación de los diversos actores en formato de red, lo que implicaría un mecanismo de coordinación más flexible y con menor necesidad de recursos, aunque más dependiente de la voluntad política de los propios actores y sin estructura alguna o con una estructura mínima.

Otros entrevistados, en cambio, se manifestaron a favor de crear una agencia regional que sobre las estructuras vigentes, potencie las acciones existentes y que genere nuevos temas y actividades. Esta estructura permitiría una mayor independencia aunque para su funcionamiento demandaría de un flujo de recursos asegurado. Por último, otros entrevistados refirieron a la necesidad de fortalecer las instituciones existentes a través de la participación de los diversos actores, generando políticas públicas orientadas a la promoción y el desarrollo.

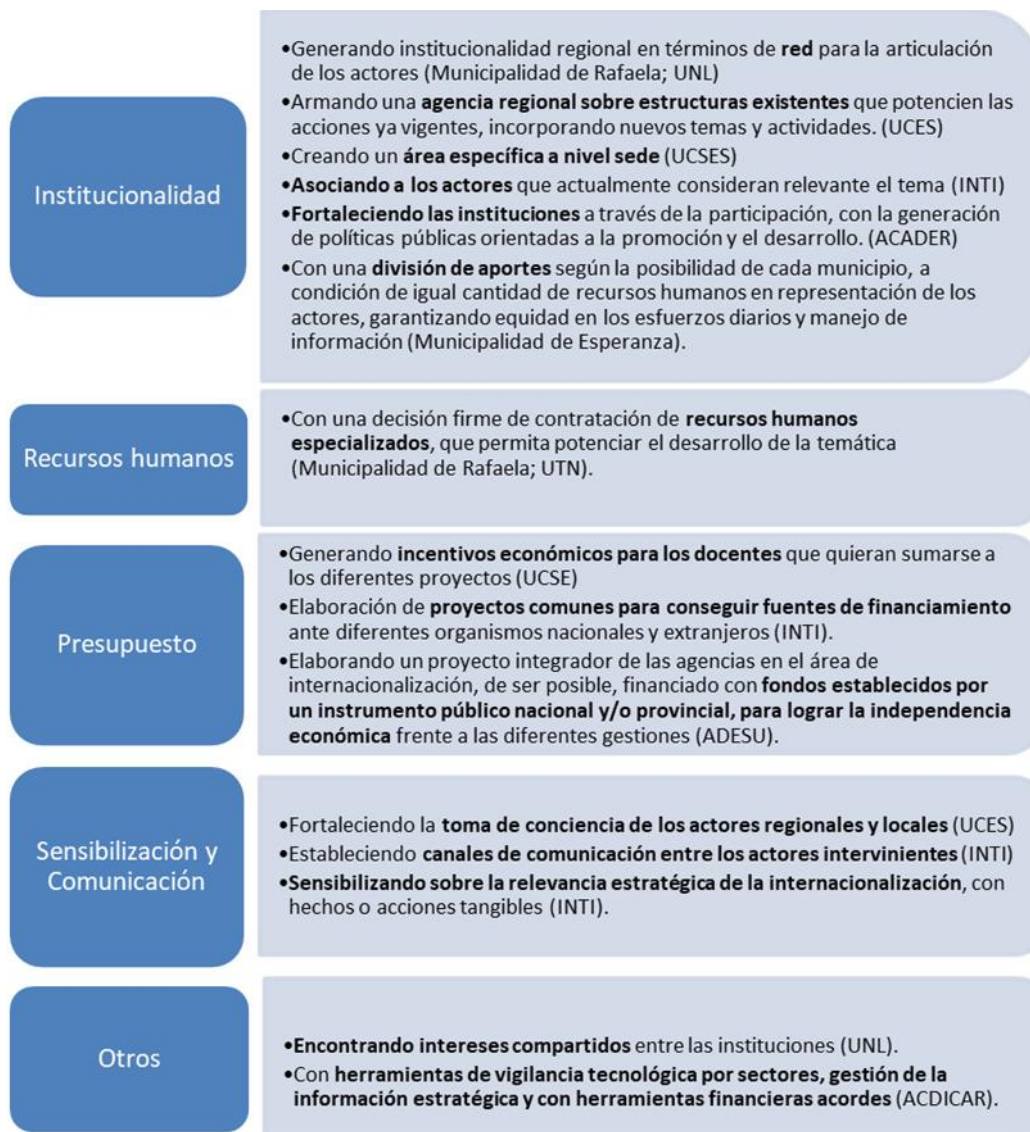
Pese a la elevada frecuencia con la que los entrevistados manifestaron dificultades relacionadas con los recursos humanos, fueron pocas las propuestas recibidas para subsanar este problema. Sólo los representantes de la Municipalidad de Rafaela y de la UTN manifestaron que se requiere una decisión firme para la contratación de recursos humanos especializados a efectos de potenciar el desarrollo de la temática.

En lo que respecta a las *restricciones presupuestarias*, y a diferencia de las relacionadas con la institucionalidad, las propuestas no son prima facie excluyentes. En este punto, los entrevistados se manifestaron a favor de buscar fuentes de financiamiento adicionales, sea a través de un mecanismo permanente a nivel provincial y/o nacional, o a través de la presentación conjunta de proyectos ante instituciones nacionales y/o extranjeras.

Un punto recurrente en las respuestas ha sido lo referente a la *sensibilización y comunicación*. Aquí se destacó la necesidad de generar conciencia sobre la importancia de la internacionalización en los actores locales y regionales intervinientes, así como en la opinión pública en general. Por último, surgió la propuesta de hacer uso de las *herramientas tecnológicas* para la gestión financiera y la comunicación.

## GRÁFICO 9. PROPUESTAS PARA UNA GESTIÓN ARTICULADA PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

Pregunta: “¿Cómo resolvería las dificultades de cara a unificar la estrategia de internacionalización mediante un marco conjunto entre los principales actores de la micro-región?”



Fuente: Elaboración propia .

Del análisis realizado cabe extraer las siguientes conclusiones preliminares:

- Los referentes consultados destacaron que una estrategia consensuada de internacionalización permitiría superar las dificultades existentes pero requiere decisiones fundamentales en las siguientes dimensiones: institucionalidad, presupuesto, recursos humanos, comunicación.
- No existe un consenso extendido entre las instituciones consultadas sobre el formato que debiera adquirir una institucionalidad abocada específicamente a las actividades de internacionalización.
- Se menciona la necesidad de desarrollar “actividades de vigilancia tecnológica”. A pesar del carácter difuso de la expresión, se destaca que existe un interés desde las propias instituciones del territorio de incorporar herramientas tecnológicas en el cumplimiento de las tareas de internacionalización.

### 3.3 Actores facilitadores

Se les consultó a los entrevistados sobre quiénes deberían ser los actores facilitadores del proceso de internacionalización. Tomando el marco conceptual de Costamagna y Larrea (2017: 13) persona facilitadora es

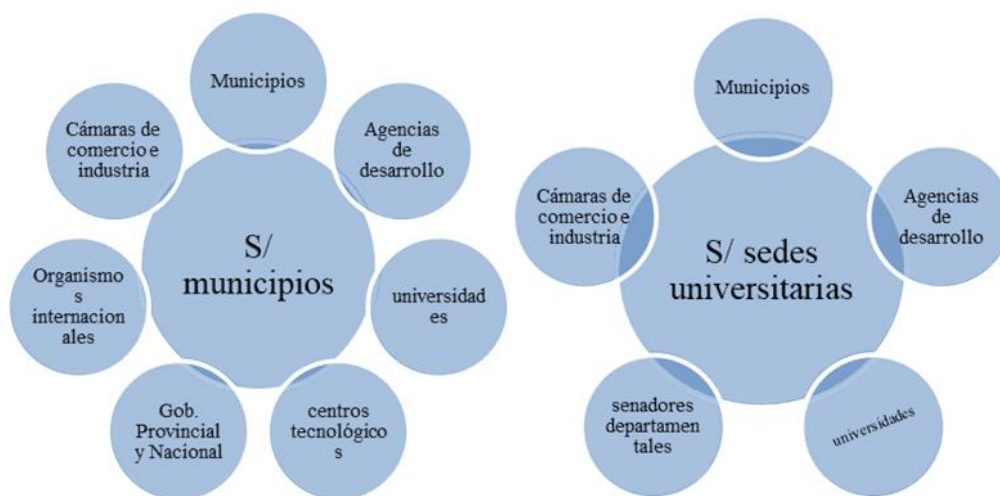
“aquella que de forma individual o en el contexto de un equipo de personas facilitadoras, asume el rol de generar condiciones para que los actores del desarrollo territorial (DT) puedan reflexionar, decidir y pasar a la acción.”

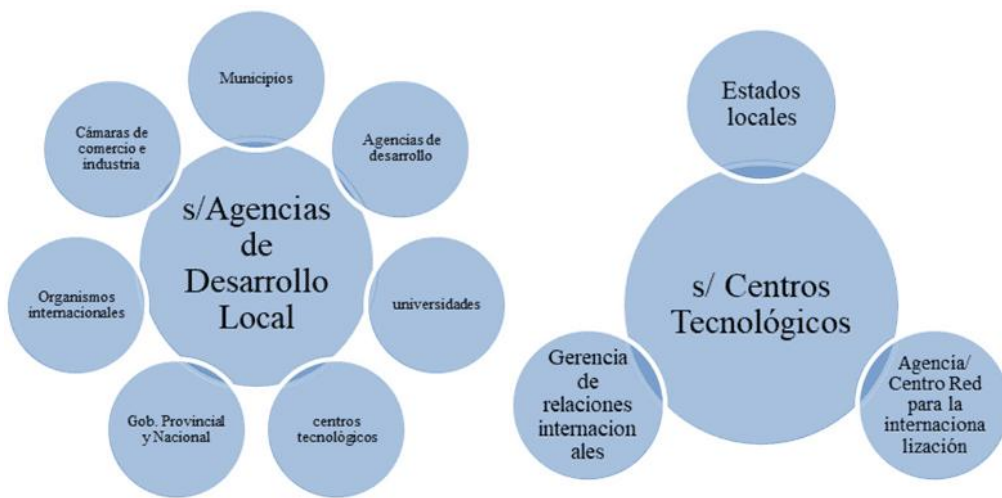
Las respuestas fueron, en general, heterogéneas aunque se observa una coincidencia entre los facilitadores propuestos por los municipios y aquellos promovidos por las agencias de desarrollo local. Todas las respuestas incluyeron a las entidades municipales como actores facilitadores necesarios para una estrategia de internacionalización, lo que permite constatar la centralidad del gobierno local en la planificación e incentivo a la internacionalización.

No obstante ello, las respuestas también incluyeron a actores de otro nivel (como gobiernos provinciales o nacionales y organismos internacionales), también se reconocieron entre sí como actores facilitadores para la promoción de la internacionalización del territorio. Por ejemplo, como se observa en los gráficos 10 y 11, los municipios mencionaron la necesidad de que centros tecnológicos, agencias de desarrollo y universidades desempeñasen un rol en la materia; las sedes universitarias aludieron a los municipios y a las agencias de desarrollo, los centros tecnológicos aludieron a las instancias locales y las agencias de desarrollo local mencionaron las universidades, los centros tecnológicos y los municipios. Como se ha referido, otros actores mencionados fueron Cámaras, Organismos Internacionales, los Gobiernos Nacional y Provincial.

**GRÁFICO 10. ACTORES FACILITADORES PARA UNA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN**

*Pregunta: “¿Quiénes considera que deberían ser los facilitadores de este proceso?”*

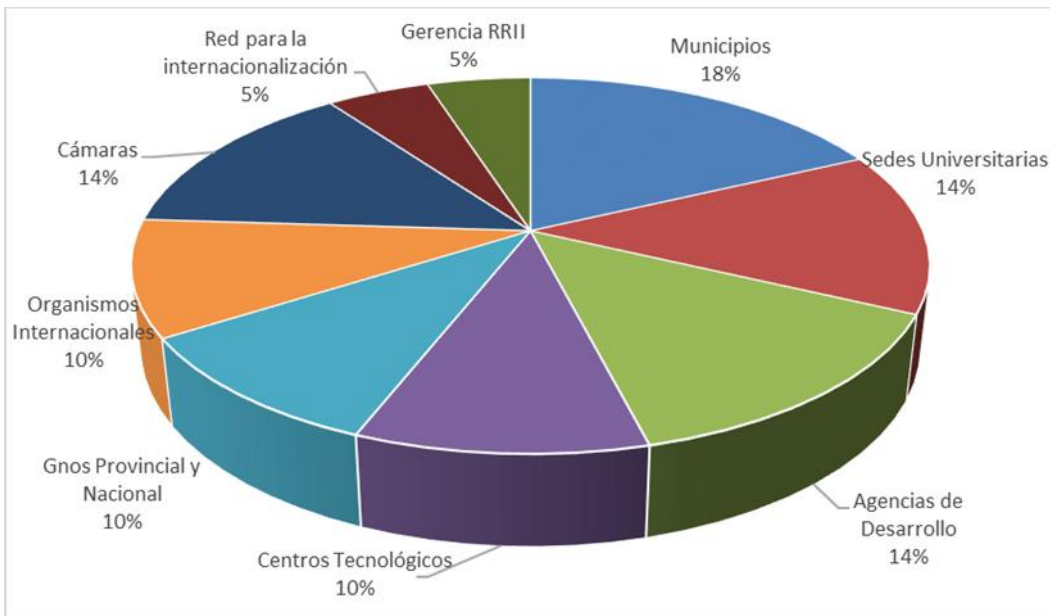




Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 11. ACTORES FACILITADORES SEGÚN FRECUENCIA DE RESPUESTAS RECIBIDAS**

Pregunta: "¿Quiénes considera que deberían ser los facilitadores de este proceso?"



Fuente: Elaboración propia.

En suma, de lo expuesto se puede destacar la perspectiva territorial, multidisciplinaria y multinivel de las respuestas. La internacionalización es percibida como fruto de un proceso participativo, en el cual los diferentes actores del territorio deben desempeñar un rol. De lo antedicho surge la necesidad de explicitar qué tipo de facilitación se espera de cada actor.

### **3.4 Prioridades para una estrategia conjunta de internacionalización**

Al ser consultados por las principales áreas de interés que una estrategia de internacionalización en común debería abordar a mediano y largo plazo, los representantes de los municipios, de las agencias de desarrollo local y de los centros tecnológicos coincidieron en destacar, en orden de importancia:

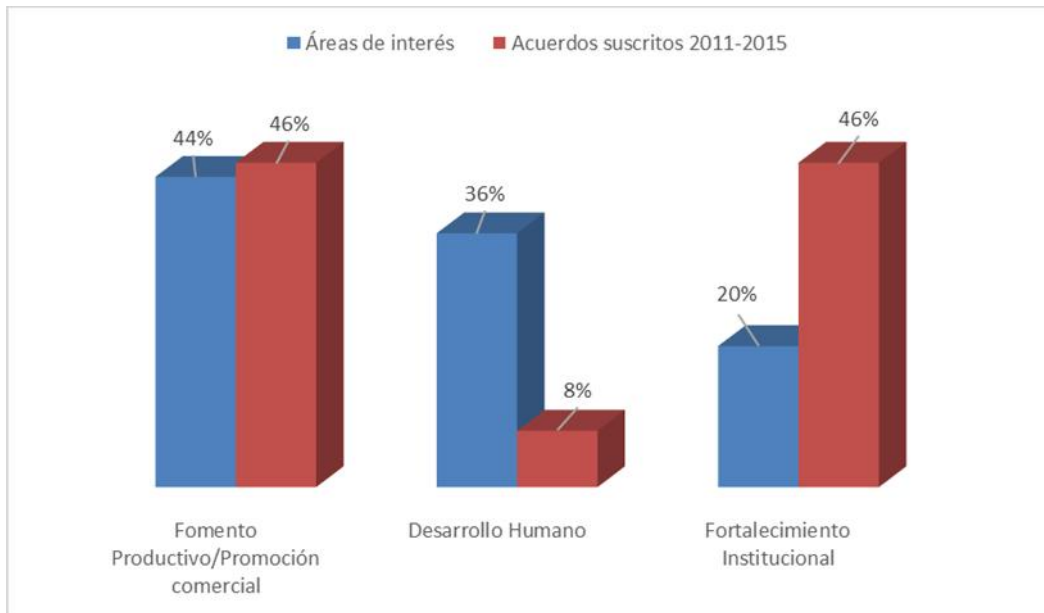
- temas de fomento productivo y promoción comercial,
- desarrollo humano y
- fortalecimiento institucional.

Los representantes de los centros educativos, en cambio, enfatizaron en la necesidad de impulsar principalmente temáticas relacionadas con el desarrollo humano. Si agregamos las respuestas de todos los participantes, no obstante, la mayor frecuencia de las respuestas hizo hincapié en la necesidad de incluir temáticas de *fomento productivo y de promoción comercial*.

Asimismo, si se comparan las áreas de interés manifestadas en las entrevistas con los acuerdos suscritos por estos mismos actores en el período 2011-2015 (Gráfico 12), se observa una correspondencia en cuanto a la temática fomento productivo y promoción comercial, que significó la mayor parte de los acuerdos concluidos y la preferencia de los actores como objetivo de una política común de internacionalización. En cambio, los actores detectan la necesidad de una mayor promoción internacional de temas relacionados con el desarrollo humano, que aquellos que efectivamente han sido concluidos en el período, y un menor interés por la temática de fortalecimiento institucional, que implicó un 46% de los convenios firmados.

**GRÁFICO 12. PRINCIPALES ÁREAS PARA FORTALECER A TRAVÉS DE UNA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN / ACUERDOS SUSCRITOS 2011-2015**

*Pregunta: “¿Cuáles deberían ser los ejes de trabajo de dicha estrategia conjunta de internacionalización territorial que se deberían fortalecer a mediano y largo plazo?”*



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Costamagna y Foglia (2016)*

- Las principales subáreas de interés mencionadas en materia de fomento productivo o promoción comercial han sido desarrollo económico local, apoyo a la exportación u oportunidades de negocios, competitividad territorial, apoyo a pymes, innovación productiva, modernización tecnológica, mejora de procesos, emprendurismo.
- En materia de desarrollo humano, los entrevistados refirieron a medioambiente, recursos naturales, energía, cooperativismo y economía social (aunque este tema también podría ser incluido en fomento productivo), educación, cultura, intercambios, desarrollo rural e infraestructura.
- Por último, en lo que respecta a fortalecimiento institucional, mencionan modernización del estado, planificación estratégica, transparencia, acceso a la información, fortalecimiento de la sociedad civil y participación ciudadana.



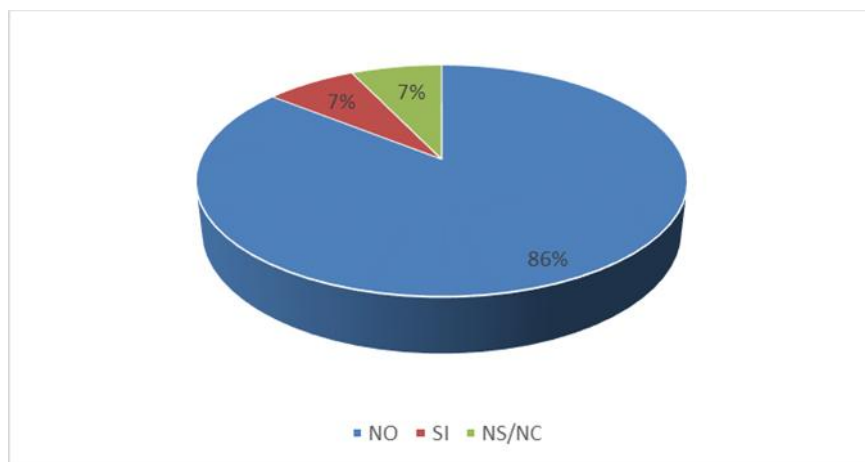
### 3.5 Apoyos políticos a nivel provincial

Al ser consultados sobre si la provincia fomentaba programas o políticas concretas para vincular a las entidades con la región y con el mundo (Gráfico 13), los entrevistados respondieron en general negativamente, afirmando que no existían o que no se los conocían, evaluándose la gestión provincial al respecto entre regular y muy deficiente. Cabe recordar que nos referimos a entrevistas realizadas para el período 2011- 2015.

- Específicamente, tanto los representantes de los municipios de Rafaela como los de Esperanza coincidieron en la falta de vínculos con la Subsecretaría de Cooperación Internacional de la provincia de Santa Fe. Desde Esperanza, incluso, manifestaron que “respecto de los programas que históricamente impulsaba el Ministerio de la Producción, muchos se han discontinuado, y los que perduran lo hacen con un presupuesto ostensiblemente menor.”

**GRÁFICO 13. PERCEPCIÓN SOBRE FOMENTO PROVINCIAL DE ACCIONES DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA CADA SECTOR**

*Pregunta: “¿Considera que la Provincia de Santa Fe fomenta programas o políticas concretas para vincular los territorios locales internacionalmente con la región y el mundo?”*



*Fuente: Elaboración propia.*

- Desde Sunchales, por su parte, se diferenci6 entre las acciones de comercio exterior que realiza la provincia al difundir y facilitar la participaci6n de empresas en ferias y exposiciones, de una pol6tica de internacionalizaci6n integral para la provincia.
- Por su parte, dos de los tres entrevistados por los centros tecnol6gicos respondieron que no ten6an conocimiento de programas provinciales. Desde el INTA se manifest6 que “existen espacios dedicados a promover vinculaci6n con otros centros tecnol6gicos. Adem6s, se ofrecen plataformas de financiamiento para facilitar la vinculaci6n internacional (por ejemplo, el Consejo Federal de Inversiones<sup>40</sup>). Son espacios que si bien han permitido facilitar algunas gestiones con organizaciones del exterior, a6n no han consolidado su posici6n como referentes a nivel regional en los procesos de internacionalizaci6n. En la fase comercial, se concentraron en la promoci6n de misiones comerciales, con resultados econ6micos variables.”
- Los entrevistados de las agencias de desarrollo manifestaron que no exist6a, o no se conoc6a un impulso a programas de este tipo, y que generalmente el apoyo se limitaba a la participaci6n en misiones comerciales. El representante de ACDICAR manifest6 que “deber6a trabajarse desde la oferta y las capacidades de las empresas para internacionalizarse, y acompa6arlas con financiamiento y asistencia t6cnica.”
- Las Universidades consultadas coincidieron en que la Provincia no fomentaba programas o pol6ticas concretas para vincular a los Municipios internacionalmente con la regi6n y el mundo.

En s6ntesis:

- Los programas de fomento a la internacionalizaci6n ejecutados por la provincia de Santa Fe no son, en general, conocidos por las autoridades

---

<sup>40</sup>El Consejo Federal de Inversiones es un organismo de las provincias argentinas creado en el a6o 1959 mediante un Pacto Federal. Su misi6n es promover el desarrollo arm6nico e integral del pa6s en base a un esquema solidario y descentralizado. Para ello, utiliza dos herramientas: la cooperaci6n t6cnica y la asistencia financiera.

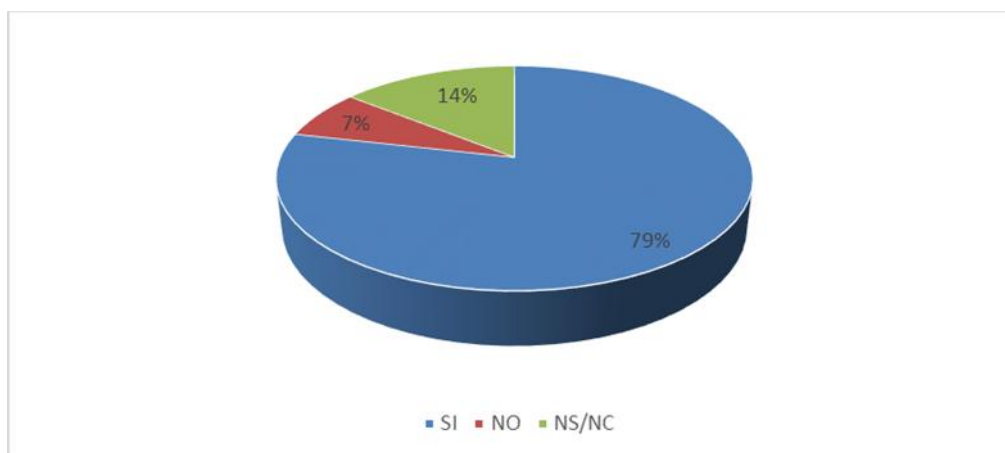
locales de los municipios analizados, ni por sus centros educativos. Los entrevistados destacan la falta de canales institucionales y afirman que, aunque existen algunas líneas de vinculación internacional, las mismas son desagregadas y no responden a una estrategia planificada para una internacionalización real del territorio.

### 3.6 Apoyos políticos a nivel nacional

A diferencia de lo que sucede con el gobierno provincial, los entrevistados coincidieron en que sí se fomentan a nivel nacional programas y/o políticas concretas para vincular a sus entidades con la región y el mundo (Gráfico 14). La excepción a esta pregunta la constituyen las respuestas de las agencias de desarrollo, que manifestaron que no existía tal impulso, o que al menos no se lo conocía, lo que podría demostrar una percepción hacia un sesgo negativo en relación específica al sector.

**GRÁFICO 14. PERCEPCIÓN SOBRE FOMENTO NACIONAL DE ACCIONES DE INTERNACIONALIZACIÓN PARA CADA SECTOR**

*Pregunta: “Y a nivel nacional, ¿considera que se fomentan programas o políticas concretas para vincular a los Municipios internacionalmente con la región y el mundo?”*



Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la percepción de los representantes municipales, el funcionario entrevistado por Rafaela calificó a estas políticas como eficientes, destacando a las acciones desarrolladas en el marco de la Cancillería argentina.

No obstante, para los representantes de Sunchales y Esperanza, estas políticas han resultado regulares en su eficacia. Uno de los motivos que explicarían esta baja performance es su carácter centralista y verticalista, no atendiendo a las necesidades o posibilidades de los gobiernos locales. Un testimonio gráfico lo ofrece el entrevistado de Esperanza, que refiere que

“al no estar consolidado el espacio, no se aprovecharon adecuadamente las posibilidades que ofrecían. Su realización recayó en momentos en que los sectores municipales estaban anclados en obligaciones de agenda local.”

- Las sedes universitarias han calificados a estos programas como eficientes o muy eficientes destacándose los resultados del Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional (PIESCI), coordinado por la Secretaría de Políticas Universitarias. El resto de las instituciones calificaron el éxito de los programas como regular por falta de comunicación o de acceso geográfico a los mismos.
- Tanto INTA como INTI Lácteos afirmaron que existen políticas eficientes, en especial, desde el entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y del CONICET. INTI destacó la falta de comunicación entre la casa central y las unidades del territorio, por lo cual calificó este eje como regular.

En síntesis:

- En relación con la política nacional para la internacionalización de los territorios locales, los entrevistados destacaron que, en general, los programas o políticas concretas para vincular a las instituciones con la región y el mundo consistían principalmente en misiones comerciales o cooperación

en materia de educación superior, mientras que algunas respuestas focalizaron en el carácter centralista de estas políticas, las que no suelen tener en cuenta particularidades locales y que demandan una mayor participación de los actores locales para su internalización.

### **3.7 Implementación de una estrategia de vinculación internacional multinivel**

Los actores entrevistados se manifestaron auspiciosos cuando se les consultó su opinión sobre la posibilidad de implementación de una estrategia de articulación internacional multinivel, que incorpore los niveles local, provincial y nacional como plataforma de vinculación con entidades del exterior.

Al respecto, los entrevistados destacaron que una estrategia de internacionalización debería:

- Ser producto de un consenso y de un compromiso entre los tres niveles ejecutivos y entre los sectores públicos y privados, que atienda a las necesidades locales;
- Responder a los intereses de la sociedad civil y no a los de un gobierno en particular;
- Ser una estrategia en constante construcción y evolución, ser flexible y dinámica, con capacidad de adaptación a la coyuntura.
- Estar dispuesta a profundizar los vínculos entre los diferentes niveles de gobierno, desarrollando un trabajo en red.
- Estar dotadas de recursos descentralizados.
- Ser acorde con la política exterior de la nación.
- Proyectarse en virtud de los diferentes puntos de interés común que se identifiquen a nivel territorial.
- Sustentarse en canales de comunicación e información fluida y actualizada entre las partes y los tres niveles (ascendente, descendente y transversal);
- Implementarse a través de redes, agencias o espacios destinados a la temática.

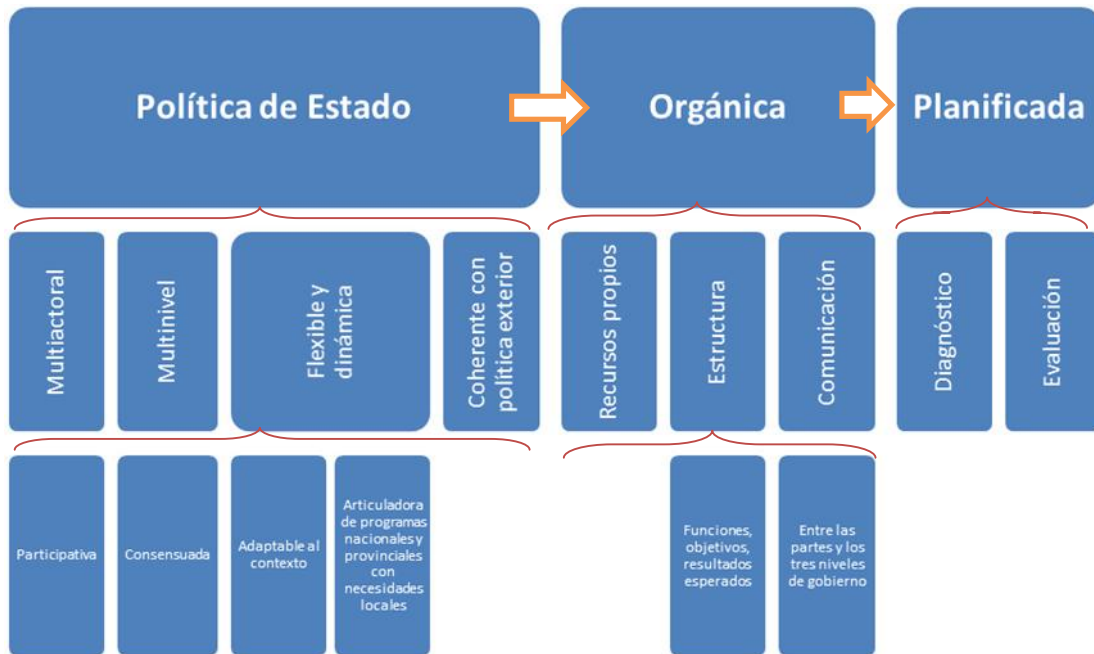
- Partir de un diagnóstico realizado sobre dos ejes. Primero, sobre la detección de los espacios que demanden nuevos conocimientos y que puedan ser cubiertos a partir de las relaciones internacionales. Segundo, identificando las fortalezas regionales con capacidad de inserción internacional, ya sea a nivel de unidades de negocios o como difusoras de conocimiento.
- Ser resultado de una estructura con integrantes de cada nivel, con funciones definidas, objetivos concretos y presupuesto asignado, que debería definir los aspectos políticos y estratégicos para la vinculación internacional. Los aspectos técnicos deberían ser tratados regionalmente en función de las temáticas de trabajo principales de cada región, con la participación de todos los actores involucrados. Se debería establecer un proyecto de trabajo con objetivos específicos, actividades y resultados esperados.
- Articular los programas nacionales con las necesidades locales y provinciales.

Las respuestas han sido compendiadas en el Gráfico 15, el cual da cuenta de que los entrevistados coinciden en la necesidad de formular una política de estado de internacionalización, orgánica y planificada. Esta política de Estado deberá tener en cuenta a los diferentes actores del territorio (multiactoral) y a las distintas jurisdicciones (multinivel), que deberán ser involucrados a partir de una estrategia participativa y de lineamientos consensuados. Esta Política deberá también ser flexible y dinámica (adaptada al contexto y a la correspondencia entre los programas nacionales y provinciales con las necesidades locales) y coherente con la política exterior que se formule a nivel nacional.

Lo orgánico de tal política debería garantizar recursos y una estructura propios en función de mandatos, objetivos y resultados esperados, y garantizar la comunicación entre las partes y los tres niveles de gobierno. Por último, deberá partir de un diagnóstico y de la evaluación periódica de resultados.

**GRÁFICO 15. PROPUESTAS HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE VINCULACIÓN INTERNACIONAL MULTINIVEL**

*Pregunta: “¿Cómo cree que debería funcionar una eficiente estrategia de articulación internacional multinivel (local, provincial, nacional)?”*



*Fuente: Elaboración propia.*

**3.8 Resultados preliminares: hacia una estrategia de internacionalización**

Las entrevistas realizadas a los actores territoriales de Esperanza, Rafaela y Sunchales muestran más puntos en común que divergencias en relación con una estrategia de internacionalización común a las tres ciudades. En especial, cabe referir que ninguno de los actores manifestó que existiera una competencia o juego de suma cero entre las tres localidades, al contrario, estas ciudades podrían ver su relación con el mundo potenciada a partir de una planificación común sustentada en la definición de hacia dónde se quiere ir, a partir de qué recursos, con qué instrumentos y hacia qué objetivos, delimitando también los resultados esperados de dicha estrategia.

Cobra relevancia así la importancia de constituir áreas de internacionalización específica, dotadas de recursos (humanos, financieros y comunicacionales, entre

otros), con un tipo de gestión descentralizada y anclaje territorial, es decir, con vinculación intrínseca con los actores del territorio.

Esta propuesta adquiere una dimensión especial con los avances tecnológicos producto de la Revolución 4.0, los que reducen los costos de transacción y comunicación entre las entidades territoriales y los actores del exterior, estableciendo modelos innovadores de gestión pública y permitiendo nuevas capacidades de producción y la agregación de valor a través de nodos territoriales volcados al exterior.



## CAPÍTULO 4. ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL: EXPERIENCIAS COMPARADAS

En el marco del paradigma del desarrollo territorial y de la cooperación multiactoral, así como de programas de descentralización promovidos por diversos organismos internacionales, diferentes países han aplicado esquemas de asociatividad subnacional. Estos esquemas se sustentan en el fomento de políticas concretas de cooperación, coordinación, complementación y concurrencia entre entidades subnacionales para impulsar políticas de desarrollo territorial con foco en la participación diferentes actores locales y sobre temáticas concretas.

“La asociatividad territorial surge como una necesidad en un espacio geográfico determinado para desarrollar una estrategia de manera práctica. Hay espacios naturales tales como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supra departamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas. (...) Las nuevas realidades geográficas socio-territoriales derivadas del proceso de globalización exigen, igualmente, figuras territoriales flexibles que se puedan conformar fácilmente con base en la voluntad de los gobiernos territoriales, que impulsen estrategias de desarrollo eficaces y construyan o reconstruyan procesos regionales sólidos a partir de los municipios y departamentos” (Comité Especial Interinstitucional, 2013:13).

Los esquemas de asociación territorial han surgido de las necesidades del territorio y han sido potenciadas por la revolución de las comunicaciones y de la tecnología. Las experiencias son heterogéneas y disímiles. Sin embargo, parten de las siguientes necesidades.

- Potenciar regiones sobre la base de recursos locales compartidos o su complementariedad;
- Articular estrategias, acciones, objetivos, políticas, programas y proyectos en torno a una visión compartida de desarrollo;
- Fortalecer la institucionalidad, la gobernabilidad y la capacidad de negociación con otros actores claves del desarrollo;
- Conducir a la formulación e implementación de políticas regionales diferenciadas y específicas;
- Reducir la tendencia al conflicto y potenciar acciones de cooperación con un conocimiento más integral del territorio a partir del principio de complementariedad.
- Desde el concepto de “espacio pivot” referenciado anteriormente, se planifica estratégicamente un modelo de desarrollo territorial innovador a partir de una unidad productiva y paisajística que articule los distintos niveles de producción, descartando la superposición de actividades económicas y buscando una mayor complementariedad, que desarrolle parques industriales y que incentive los avances hacia plataformas digitales. Todo ello, con el fin de mejorar los niveles de competitividad, rediseñar espacios urbanos integrando espacios verdes y articulando una movilidad más eficiente y sustentable, y – por último - logrando una mejor combinación de capital y trabajo.

Del análisis de experiencias comparadas, surge que el crecimiento poblacional en áreas urbanas y alrededores, los cambios en los entornos productivos y en las prácticas culturales ponen en evidencia una incongruencia entre las delimitaciones político-administrativas tradicionales y la potencialidad del entorno territorial que surgiría de la vinculación de las mismas.

Ante este hecho, muchas ciudades y municipios del mundo han optado por asumir alguna forma de integración entre sí sustentados en el principio de autonomía local<sup>41</sup>. Si bien las experiencias más extendidas consisten en la gestión compartida de ciertos servicios públicos (por ejemplo, recolección de residuos, electricidad, agua potable, etc.) o de infraestructuras (como autopistas y rutas regionales), se observan otras experiencias que abren un arco que va desde la integración total y formación de áreas o aglomeraciones metropolitanas, hasta la articulación conjunta de proyectos concretos.

El presente capítulo profundizará en diversas experiencias que involucran distintos tipos de asociación entre entidades locales. Es menester advertir, no obstante, que las mismas no constituyen casos extrapolables al objeto de estudio de la presente tesis sino que el fin de su exposición se relaciona con una exploración de las modalidades de cooperación y asociacionismo entre instancias subnacionales. El énfasis de la narración se ha puesto, siguiendo los objetivos de la presente tesis, en las acciones de internacionalización posibles en virtud de estas asociaciones.

Se introduce así una tipología general de mecanismos de asociación entre entidades locales, tras lo cual se profundiza en tres estudios de caso: (1) Asociativismo en la República de Colombia – el caso del Valle de Aburra y la ACI Medellín; (2) Experiencias del Estado de San Pablo en la República Federativa de Brasil; (3) Asociaciones de Autoridades Locales y Políticas de Cohesión Social en la Unión Europea. Por último, se recupera el contexto de la Revolución 4.0 para, desde una descripción de casos icónicos en occidente, explorar cursos de acción posibles a fin de fortalecer las acciones locales de internacionalización en pos de incrementar el desarrollo regional en virtud de las oportunidades del contexto productivo. Otras experiencias igualmente valiosas, como las existentes en Asia y Medio Oriente,

---

<sup>41</sup>En el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Europea de la Autonomía Local garantiza en los países miembros el principio de la autonomía local, el que es definido como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Artículo 2). En su artículo 10, esta normativa dispone que las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y de asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común.

constituyen casos a ser analizados en profundidad en futuros estudios sobre el particular.

Al cuestionarnos sobre cómo los territorios locales, especialmente los actores de las ciudades y áreas adyacentes, hacen frente a los desafíos creados tanto por este incremento poblacional, por la revolución tecnológica y de las comunicaciones, por una mayor movilidad laboral y formas de integración productiva innovadoras, como también por una mayor complejidad de las demandas y su articulación con el resto del territorio nacional (e internacional), se observan diferentes modalidades de institucionalización de políticas asociativas entre entidades locales<sup>42</sup>:

*a. Integración y formación de entidades de gobierno regionales o “gobiernos metropolitanos”.*

Se trata de estructuras político-administrativas con autonomía jurídica y fiscal y con entidades propias de toma de decisión (en general, electas de manera directa) creadas a partir de un fortalecimiento de la cooperación entre entidades públicas locales, aunque suele comprender a actores privados, sociedad civil, etc. Se centran en la detección de al menos un hecho metropolitano, esto es, un proceso de interacción territorial que abarca a diferentes ciudades en redes de interrelación (por ejemplo, el transporte o la utilización de servicios de salud). Ejemplos de estas estructuras son:

- **Autoridad del Gran Londres (City Hall):** compuesto por 32 distritos y la ciudad de Londres. La administración recae en dos ramas. Un poder ejecutivo que reside en el Alcalde de Londres y una Asamblea compuesta por 25 miembros, que son electos en forma directa por sistema mixto a partir de catorce circunscripciones electorales. Entre sus amplias competencias, que comprenden políticas de salud, educación, servicios públicos, seguridad y vivienda, entre otros, se incluye la aprobación y la implementación de la

---

<sup>42</sup>La tipología presentada a continuación se basa en el documento “La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos”, producida por la red European Metropolitan Authorities (AMB).

Estrategia de Desarrollo Económico, que en su edición 2017 se basa en los objetivos de apertura de oportunidades, crecimiento e innovación.

- **Metrópoli de Lyon – Grand Lyon:** creada en 2015 a partir de la antigua Comunidad Urbana que agrupaba a 59 comunas de Lyon y que administraba los servicios de transporte, gestión de residuos domésticos, etc. Hoy, la comunidad de Lyon sustituye a la Comunidad Urbana y, en el territorio que respecta, al Departamento de Rodano. Desempeña, a la vez, las competencias de Departamento y de Metrópoli. Es administrada por una Asamblea deliberante llamada “Consejo de la Metropolis.” En materia de relaciones internacionales, específicamente, se encarga de la cooperación bilateral, la cooperación descentralizada, asuntos europeos y participación en redes nacionales e internacionales de ciudades. Esta actuación en materia oriental está orientada a partir del objetivo de promover la innovación y fortalecer el dinamismo económico, desarrollar un territorio más sólido y equilibrado y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.
- **Microrregiones en el departamento Canelones** (República Oriental del Uruguay). La tradición local en Uruguay es relativamente novedosa. La figura municipal surge de la ley 18.567 de Descentralización y Participación que, aprobada en 1996, divide el territorio en 89 municipios. En este marco normativo, la Junta Departamental de Canelones aprobó la división de su territorio en microrregiones. En forma paralela a estos procesos, agrupa estas divisiones territoriales en una escala intermedia denominada microrregiones. El Plan Estratégico Canario ofrece una pauta sobre el objetivo de esta microrregionalización y su vinculación al paradigma del desarrollo territorial:

“Agrupar territorios buscando potenciar sus oportunidades comparativas es el proceso que se ha microrregionalización. Las microrregiones se constituyen como espacios territoriales ampliados de los municipios, que buscan la

generación de proyectos estratégicos de forma participativa para el desarrollo de la región correspondiente. Estas asociaciones municipales intentan superar la fragmentación y participar de forma competitiva en el mundo globalizado, lo cual constituye una forma de abordar las sinergias del territorio canario. Se pretende generar alternativas de promoción del territorio en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada, que favorezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades” (PEC III).

#### *b. Creación de agencias regionales sobre políticas específicas*

La creación de agencias sectoriales involucran menos cambios institucionales y suelen ser más técnicas que políticas, aunque su propio carácter sectorial incide en contra del desarrollo de una perspectiva global de los asuntos que abordan. Un ejemplo de este tipo de asociativismo lo constituye la Regionalverband Frankfurt Rhein Main: se trata de una agencia de planificación regional que agrupa a 75 municipios del área metropolitana de Frankfurt y que, entre otras funciones, desarrolla tareas relacionadas con el asesoramiento técnico a los municipios sobre fondos europeos, realiza análisis de datos regionales y gestiona proyectos financiados por la Unión Europea.

#### *c. Cooperación voluntaria entre municipios*

Se basan en iniciativas locales y en la voluntad de parte de los municipios, utilizando fórmulas flexibles de cooperación. Ejemplos de estas asociaciones las constituyen:

- **Torino internazionale:** es una iniciativa de la región del Piamonte y la Provincia de Turín con la participación de empresas públicas y privadas que gestionan servicios y sin una estructura metropolitana de coordinación. Creada en el año 2000, su objetivo es la promoción de la planificación

estratégica y consensuar el futuro de la aglomeración. El primer plan estratégico, pionero en Italia, surgió en un momento de crisis del sector industrial (sobre todo automovilístico) y con el horizonte de la celebración de los Juegos Olímpicos de invierno de 2006. La meta de dicho plan era renovar la imagen internacional de la ciudad. El segundo plan estratégico se centraba en la sociedad del conocimiento y en cómo desarrollar nuevos nichos de desarrollo económico. La asociación tiene tres fuentes de financiación principales: las cuotas de los miembros; las contribuciones y donaciones de otros entes públicos y privados; los beneficios obtenidos de las iniciativas de la Asociación. La asociación se compone de una asamblea que tiene actualmente 89 miembros y está presidida por el alcalde de Turín. Los miembros incluyen representantes de entes públicos, instituciones, universidades, centros culturales, empresas, sindicatos y cámaras de comercio.

- País miembro de la UE, en 2015 el gobierno de **Polonia** emitió la Política Nacional Urbana 2023 a efectos de fortalecer las capacidades de las áreas urbanas para el desarrollo sostenible, la creación de empleo y la consecución de elevados niveles de vida, conforme cinco objetivos: ciudades eficientes, compactas y sostenibles, coherentes, competitivas y fuertes. Esta Política parte de un enfoque territorial en el cual se atienden específicamente las demandas y contribuciones de instituciones de gobierno, gobiernos locales, ciudadanos, entidades empresariales, científicas y no gubernamentales, corporaciones gubernamentales o entidades que representan las áreas urbanas funcionales (sindicatos, asociaciones, etc.). Uno de los principales propósitos de esta Política ha sido la administración de áreas urbanas, para lo cual se ha planteado: la cooperación entre áreas urbanas funcionales conforme los principios de asociatividad y gobernanza multinivel; la integración de los documentos estratégicos municipales; la integración y coordinación de actividades para una mayor sinergia y eficiencia del gasto

público; la incorporación tecnológica en la gestión local y ciudades inteligentes.

En virtud de este marco, cabe referir a dos experiencias:

- **Asociación Metrópolis de Poznan (Polonia):** es una asociación de comunas y distritos, constituida con el objetivo de promover la idea del autogobierno territorial y promover los intereses comunes de sus miembros, en particular, apoyando el desarrollo socioeconómico de la Metrópolis y la cooperación entre las diferentes instancias territoriales.
- **Unión Metropolitana de Alta Silesia y la Cuenca del Basin (Polonia):** establecida en 2017 sobre la base de la Metrópoli de Silesia, es una entidad territorial compuesta por 14 ciudades adyacentes en la provincia de Silesia, sobre los ríos Vístula y Oder y creada con el propósito de mantener un área industrial y urbana, desarrollada y fuerte, con un perfil competitivo a nivel internacional y la administración unificada de toda su infraestructura.

#### 4.1 Estudio en profundidad: asociativismo regional en Colombia

Un hito en el proceso de descentralización en la unitaria República de Colombia se produce con la reforma constitucional de 1968, que introduce la figura de área metropolitana como esquema asociativo entre entidades territoriales del país<sup>43</sup>. La Constitución de 1991 ratifica esta figura asociativa, disponiendo que la distribución de competencias se realice conforme los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y dota a las Áreas Metropolitanas de un régimen administrativo y fiscal de carácter especial. Esta normativa se complementa con el Sistema General de

---

<sup>43</sup> La República de Colombia se organiza en 32 departamentos descentralizados y el distrito capital de Bogotá.



Regalías que dispone recursos para proyectos de impacto regional y local a través de fondos específicos (ciencia, tecnología e innovación; desarrollo regional; compensación regional).

En 2011 se aprueba la Ley Orgánica 1.454 de Ordenamiento Territorial que concibe entre sus principios rectores a la “asociatividad”, refiriendo que

“el ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.”

De esta manera, conforme el artículo 10 de dicha normativa:

“El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles. Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial (...)”.

Para la conformación de estas asociaciones, se parte entre otras de las siguientes premisas:

- a. Liderazgo de los gobiernos locales en la gestión de las asociaciones territoriales;
- b. Territorio como proceso dinámico de construcción social;
- c. Naturaleza política y técnica del proceso de planificación estratégica;
- d. Construcción de visiones y agendas comunes en los territorios;
- e. Articulación en su dimensión vertical con otros niveles de gobierno a partir de los principios de coordinación, subsidiariedad y complementariedad.

Complementariamente a lo anterior, el ordenamiento legal vigente en Colombia contempla el funcionamiento de Agencias de Desarrollo Económico Local, organismos de segundo nivel constituidos por entidades territoriales públicas y privadas que persiguen como objetivo fomentar el desarrollo económico y social a partir del potencial endógeno del territorio, articular los agentes de desarrollo local y ejecutar acciones de carácter intermunicipal.

En el Gráfico 16 se incluyen los diferentes esquemas asociativos establecidos por tal legislación. Cabe mencionar que se les confiere a estas asociaciones el status de personas jurídicas de derecho público.

Por su parte, la ley 1.625 regula las áreas metropolitanas definiéndolas como entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios (sean del mismo o de diferentes departamentos), integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Art. 2).

**GRÁFICO 16. ESQUEMAS ASOCIATIVOS INTRODUCIDOS POR LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**



Entre otras funciones, las Áreas Metropolitanas cuentan con la prerrogativa de identificar y regular “Hechos metropolitanos,” esto es,

“aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Art. 10).

Los criterios para identificar estos “Hechos Metropolitanos” son: (1) alcance territorial; (2) eficiencia económica, en especial, en cuanto a la generación de nuevas

economías de escala; (3) capacidad financiera; (4) capacidad técnica; (5) organización político-administrativa, conforme la cual se evalúa si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho metropolitano debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante; (6) impacto social.

Teniendo como marco este ordenamiento jurídico se han establecido en la República de Colombia seis Áreas Administrativas. La primera, formada en 1980, es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>44</sup>, integrada por los municipios de Barbosa, Copacabana, Girardota, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas, todos ellos en el Departamento de Antioquía.

Si bien principalmente, este área Metropolitana se ha basado en la provisión de servicios públicos y de transporte, el Plan de Gestión 2016-2019 sustenta la proyección de esta región sobre la idea de conformar un “territorio integrado e inteligente,” caracterizado por su capacidad continua de aprendizaje, adaptación e innovación<sup>45</sup>. Como refiere el propio Plan, los territorios inteligentes,

“más allá de su competitividad económica o sectorial, actúan con un enfoque dirigido a encontrar su singularidad competitiva en un marco global. (...) Tiene que ver, esencialmente, con la articulación e integración de los diferentes actores sociales (públicos, privados y comunitarios) para colaborar y trabajar en red, como camino necesario y útil para integrar y fomentar tanto relaciones complejas y multinivel, como un volumen de información elevado. Así como también está relacionado con la integración del conocimiento y el accionar que

---

<sup>44</sup> Actualmente existen seis Áreas Metropolitanas en Colombia.

<sup>45</sup> “Este tipo de esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia responde a las realidades geográficas y socio-territoriales, derivadas del proceso de globalización que el mundo entero experimenta, que demandan figuras de organización territorial flexibles de fácil conformación con base en la voluntad de los gobiernos interesados en unir esfuerzos y generar sinergias. Dentro de este contexto, las áreas metropolitanas adquieren una relevancia par , en la medida que permiten impulsar estrategias de desarrollo eficaces y construir procesos regionales sólidos, a partir de la unión de gobiernos locales –y con la participación del sector priva – para generar alianzas entre instituciones y organizaciones que promuevan el ordenamiento y desarrollo territorial. (Plan de Gestión 2016-2019: 19)

exista en el territorio, conectándolo y utilizándolo para el beneficio metropolitano. (Plan de Gestión, 2016-2019: 127).

Buena parte de la internacionalización del Área del Valle del Aburra depende de la Subdirección de Cooperación y Convenios, creada con el objeto de generar procesos de articulación de las acciones que contribuyan a soluciones de equidad social y territorial, brindando apoyo por medio de procesos de soporte, cooperación y alianzas. El esquema de trabajo está basado en un modelo de red en el que interactúan tanto las entidades territoriales que integran el Área Metropolitana, como exponentes de la sociedad civil, la academia y el sector privado.

El trabajo de cooperación de esta área Metropolitana se realiza a partir de 4 ejes:

- a. Agenda internacional sobre programas y proyectos estratégicos para que los actores involucrados puedan conectarse con las redes de conocimiento que ofrece esta agenda global. Atención a las delegaciones internacionales que visitan la región.
- b. Cooperación técnica y financiera: busca fuentes de cooperación de proyectos, acompañamiento en su formulación y postulación a convocatorias nacionales e internacionales.
- c. Convenios y acuerdos: entre 2016 y 2018 se suscribieron 430 convenios y contratos administrativos. Se destacan además 25 memorandos de entendimiento firmados con entidades u organismos internacionales, nacionales, departamentales y municipales;
- d. Fortalecimiento institucional.

Por último, y en atención a la sinergia que demandan los procesos de internacionalización, cabe referir a la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, asociación creada en 2002 que nuclea a la Alcaldía de Medellín, a Empresas Públicas de Medellín, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Empresas Varias Municipales de Medellín (EMVARIAS). Esta agencia es un actor clave del proceso de internacionalización para el desarrollo del territorio a través de

la construcción de relaciones internacionales estratégicas, facilitando el acceso de la región a los recursos de la cooperación internacional y la llegada de inversión nacional y extranjera. En el Plan de Desarrollo 2004-2007 se incluye como línea prioritaria la integración de la ciudad con la región y con el mundo, brindando presupuesto específico para dicha acción. Constituyen objetivos de la Agencia:

- Incrementar las capacidades de I+D+i de la región a través de la atracción de centros de innovación para el fortalecimiento económico y la generación de empleo calificado.
- Establecer alianzas de cooperación que faciliten la consolidación de las apuestas de desarrollo de la región en los ejes temáticos priorizados en los planes de desarrollo.
- Ampliar el tejido empresarial de la región a través de la atracción de inversión nacional y extranjera para el fortalecimiento económico y la generación de empleo calificado.
- Consolidar el centro de pensamiento estratégico de la ACI Medellín a través del Laboratorio Medellín para la transferencia de buenas prácticas en Latinoamérica.
- Concretar alianzas de cooperación sur – sur que consoliden a Medellín como referente de oferta de cooperación.
- Posicionar positivamente a Medellín en el ámbito nacional e internacional estableciendo relaciones que promuevan la cooperación y la inversión.
- Posicionar a la ACI Medellín como referente de buena práctica pública en internacionalización.
- Establecer un modelo de trabajo institucional acorde con las tendencias internacionales (organización flexible), que permita mayor eficiencia en el desarrollo de los procesos.

- Fortalecer el sistema de información de la ACI Medellín respondiendo a las necesidades de los procesos misionales de forma ágil, innovadora y simple.
- Contar con el talento humano calificado necesario para que la ACI Medellín se fortalezca como la organización experta en asuntos de internacionalización para el desarrollo social y económico de la región.
- Garantizar la transferencia del conocimiento por medio de un modelo de gestión organizacional, que permita potenciar el aprendizaje del equipo de trabajo.

En ejecución de su objetivo, la ACI Medellín ha logrado incrementar los niveles de inversión en la región con un reporte de 2.254,15 millones de dólares entre 2008 y 2018; generar 8.911 empleos entre 2016 y 2018, ejecutar 208 proyectos de inversión y reinversión. En materia de cooperación internacional, se obtuvieron 90,5 millones de dólares entre 2004 y 2017, se concluyeron hermanamientos con más de una veintena de ciudades del mundo (entre ellas, Rosario), se fomentó la participación en redes internacionales, se promueve el acceso a becas y - con el apoyo del Banco Mundial – se constituyó MEDELLIN LAB, metodología de intercambio de conocimientos y aprendizaje que permite la transferencia de conocimientos a otros países y regiones.

Se destaca este caso, en especial, en virtud del contraste existente entre la situación actual del territorio y un pasado reciente de vacío funcional del Estado debido a los avances de los carteles de narcotráfico, y la situación de inseguridad resultante.

#### **4.2 Estudio en profundidad. El Estado de San Pablo, Brasil**

La Constitución vigente en Brasil desde 1988 establece una República Federativa<sup>46</sup> en la cual se instaura la figura de la autonomía local en diferentes competencias aunque a excepción de la conducción de los asuntos internacionales. No obstante, la tendencia hacia la glocalización ha interpelado esta excepción al punto tal que

---

<sup>46</sup> Organizada en Estados, el Distrito Federal de Brasilia y Municipios.

diferentes instancias locales comenzaron a promover iniciativas de internacionalización territorial, como la suscripción de convenios con entidades locales de otros países, hermanamientos o, incluso, acciones de cooperación técnica y de fomento a las exportaciones e inversiones productivas.

Específicamente, la Constitución estadual de San Pablo, partiendo de la densidad poblacional del Estado en determinadas ciudades permite que este territorio sea dividido, total o parcialmente en unidades regionales constituidas por agrupamientos de municipios, aunque estos deben ser limítrofes, a efectos de integrar la organización, la planificación o la ejecución de funciones públicas de interés común, atendiendo a las peculiaridades específicas de estas regiones.

Surgen así las figuras de la:

- Región Metropolitana: agrupación de municipios limítrofes que asuman destacada expresión nacional, en razón de su elevada densidad demográfica, significativo urbanismo o funciones urbanas o regionales con elevado grado de diversidad, especialización e integración socio-económica, exigiendo una planificación integrada y la acción conjunta permanente de los entes públicos actuantes;
- Aglomeración urbana: agrupación de municipios limítrofes que presente relación de integración funcional de naturaleza económico-social y urbanización continua entre dos o más municipios o tendencia manifiesta en ese sentido, que exija una planificación integrada y que haga recomendable la actuación coordinada de los entes públicos en ella actuantes.
- Microrregión: agrupación de municipios limítrofes que presente, entre sí, relaciones de interacción funcional de naturaleza físico-territorial, económico social y administrativa, lo que requiera de un planeamiento integrado a efectos de crear las condiciones adecuadas para el desarrollo y la integración regional.



Estas figuras se sustentan en la realidad institucional brasilera, en la cual aproximadamente 90,5% de los municipios tienen hasta 50.000 habitantes y un 8,5% poseen entre 50 y 350 mil habitantes. A partir de allí, y como sugiere la Confederación General de Municipios de Brasil, surgen dos premisas fundamentales en lo que respecta a la asociación para la internacionalización (y que aplica a otros casos).

Por un lado, “los municipios que supuestamente más necesitan de recursos e información son los que están menos preparados para esa actuación (CNM, 2008: 26). Por el otro lado, “sin un apoyo institucional catalizador de las demanda de los municipios para el área internacional, difícilmente se conseguirá ampliar las relaciones internacionales en el ámbito local de Brasil a un nivel deseable para obtener resultados concretos (CNM, 2008:26)”.

Promoviendo acciones de internacionalización en las asociaciones de municipios, esta entidad concluye que la existencia de un cuerpo técnico especializado en asociaciones de municipios puede resolver esos dos puntos. En primer lugar, proveyendo a los propios municipios de especialistas técnicos que acompañarían las actividades de promoción internacional. En segundo lugar, y más importante, las asociaciones posibilitan una ganancia en escala, disminuyen los costos de la inserción internacional y representan un canal simplificado entre las acciones locales y los esfuerzos locales a través de la participación de otros actores. En tercer lugar, estas asociaciones permiten el desarrollo regional más equitativo e integrado, priorizando proyectos comunes de los propios municipios. En cuarto lugar, el formato de asociación permite que recursos de diferentes instancias puedan ser direccionados por medio de esas entidades a los municipios, evitando trámites burocráticos más complejos. Por último, las asociaciones contribuyen a la planificación de acciones estructurales, que amplían el horizonte a largo plazo.

### **4.3 UE: Asociaciones de Autoridades Locales y Políticas de Cohesión Social**

La Unión Europea demanda un análisis particular, toda vez que se trata de un ámbito de gobernanza en el cual conviven diferentes niveles de toma de decisión: suprarregional, nacional y local.

Al referirnos a la internacionalización de los espacios locales, debemos profundizar en dos conceptos cristalizados en los tratados constitutivos de la Unión: el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. Conforme el Tratado de la Unión Europea, y dada la superposición de niveles decisorios producto de la institucionalidad europea, las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano a los ciudadanos. Por ello, a excepción de los ámbitos en los cuales tenga competencia exclusiva (por ejemplo, lo relativo a política comercial, monetaria o pesquera tal como ha sido establecido por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), la Unión solo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel local, regional o nacional. Por su parte, el principio de proporcionalidad implica que la acción de la UE debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados, esto es, deben guardar proporción con la finalidad que se persigue.

Si la integración regional se sustenta sobre la delegación de soberanía en una entidad superior (Haas, 1972: 88), la unión Europea desde sus orígenes y a partir de sucesivas ampliaciones transitó por el desafío de armonizar territorios cultural y económicamente dispares y hasta asimétricos de países muchos de los cuales recién entre el siglo XIX y XX se unifican.

Conforme el diseño institucional europeo, se crea la figura de las asociaciones de autoridades locales, que son consideradas organizaciones paraguas cuyas principales funciones incluyen, entre otras: i) la defensa de los intereses de sus miembros en las iniciativas nacionales de diálogo sobre políticas con los gobiernos centrales y otros interlocutores a escala nacional, así como en foros internacionales; ii) el impulso de las políticas de descentralización que propicien el aumento de la autonomía y las

competencias de las autoridades locales; iii) el desarrollo de labores de coordinación y plataformas de debate entre los miembros; iv) el intercambio de experiencias y conocimientos con el fin de mejorar las capacidades de las autoridades locales; v) la supervisión de la calidad de la actuación de las autoridades locales en lo que respecta a la prestación de servicios y los procesos de elaboración de políticas locales; vi) la promoción y la coordinación de planes de desarrollo local participativos.

En 2007, los Ministros Responsables de Desarrollo Urbano de los países miembros de la Unión Europea aprobaron la Carta de Leipzig en la cual afirman que

“las estrategias integradas de desarrollo urbano, la gestión coordinada del mismo y el buen gobierno pueden contribuir, por un lado, a que el potencial de las ciudades europeas se utilice de forma concreta, especialmente en lo que concierne a la competitividad y al crecimiento, y por otro, a reducir las desigualdades entre los barrios y en el seno de los mismos. Estas estrategias brindan a los ciudadanos oportunidades para la participación social y democrática”.

Sobre esta base, y con un 75% de la población viviendo en ciudades en 2017, la suscripción del Pacto de Ámsterdam en 2016 derivó en la aprobación de la Agenda Urbana para la Unión Europea, iniciativa que proyecta un método de trabajo multinivel entre los países miembros de la Unión, las ciudades, la Comisión Europea y otros actores a efectos de estimular el crecimiento, la calidad de vida y la innovación en las ciudades europeas. Esta Agenda establece una serie de temas claves entre las que se encuentran, entre otros, economía circular, trabajos y habilidades en la economía local, transición digital, etc. Asimismo, y como tema transversal, incluye la gobernanza a través de las fronteras administrativas y la cooperación inter-municipal; cooperación urbano-rural, urbano-urbano, y transfronteriza; vinculación con el desarrollo territorial.

En junio de 2018, el Parlamento Europeo aprobó una Recomendación sobre el Rol de las Ciudades en el marco institucional de la Unión por el cual destaca la centralidad

de los centros urbanos e incluye algunos puntos específicos en relación a la cooperación entre ciudades para el desarrollo y la gestión de asuntos internacionales, a saber:

- Pide a las ciudades que trabajen de manera integrada, en cooperación con todos los niveles de la administración, el sector privado y la sociedad civil, en consonancia con el principio de asociación;
- Subraya que las ciudades podrían desempeñar un papel importante en las políticas exteriores de la Unión en cuanto instrumento de diplomacia pública al reunir a personas de diferentes países y abordar cuestiones que, por distintos motivos, no figuran en los programas políticos de alto nivel;
- Acoge con satisfacción las plataformas de cooperación entre ciudades, que permiten la creación de sinergias para la cooperación transfronteriza y una mejor aplicación de las políticas de la Unión sobre el terreno;
- Defiende que las regiones y las ciudades deben ser reconocidas como centros con un papel positivo en el desarrollo de las estrategias de la Unión, en cuyo seno se originan cuestiones globales que se resuelven localmente;
- Sugiere, por otra parte, que los ayuntamientos de las ciudades reconocidas como foros de debate europeo sean responsables de proporcionar a las universidades, a las escuelas locales y a otros centros de enseñanza, así como a los medios de comunicación, a las organizaciones y asociaciones sociales y al público en general una amplia experiencia profesional y pública y un acceso libre y gratuito, así como la posibilidad de participar en debates y consultas; opina que los ayuntamientos también han de ser responsables de invitar a los representantes de todos los niveles de la gobernanza urbana, en particular unidades menores o ayuntamientos asociados de la aglomeración urbana.

Estas iniciativas presentan como trasfondo las políticas de cohesión territorial europeas que consisten en fondos y políticas concretos para reducir las disparidades entre los diferentes niveles de desarrollo de las regiones, prestando especial atención a las áreas rurales, las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que poseen desventajas demográficas o naturales graves y permanentes.

#### 4. 4. Asociatividad, territorio y tecnología

Además de una decisión política sobre la morfología que adoptará el proceso de asociación política entre entidades territoriales, en el contexto de la Revolución 4.0 subsiste la pregunta sobre cómo construir los incentivos correctos para articular las estrategias de internacionalización con las potencialidades abiertas por la innovación tecnológica, de modo de poder insertar a la provincia de Santa Fe a la vanguardia de la revolución del conocimiento, a partir de la generación de clústeres territoriales en materia tecnológica sustentados en una asociación en materia internacional.

El paradigma del Marco Político Integrado (OCDE, 2016) aborda esta cuestión postulando la necesidad de construir en forma participativa entornos territoriales sustentados en el acceso, uso y generación de tecnologías digitales, garantizando la inversión requerida para ello, incentivando la innovación permanente, adecuando las habilidades de las personas para los nuevos empleos, utilizando los desarrollos tecnológicos para implementar mejores políticas públicas, etc. Incidiendo, en suma, en la calidad de vida de los habitantes y, en especial, en los indicadores de desarrollo.

Los estudios relevados (Huawei, 2017, McKenzie, 2019) afirman una relación positiva entre los entornos productivos y los indicadores de crecimiento económico (indicador de desarrollo), en especial por el impacto diferencial relacionado con la transferencia de conocimiento y por el aceleramiento exponencial de las transacciones posibles, sus aplicaciones y las oportunidades por las que toda la información puede ser puesta en valor económico. La productividad también se ha visto revolucionada por la economía digital por los siguientes motivos:

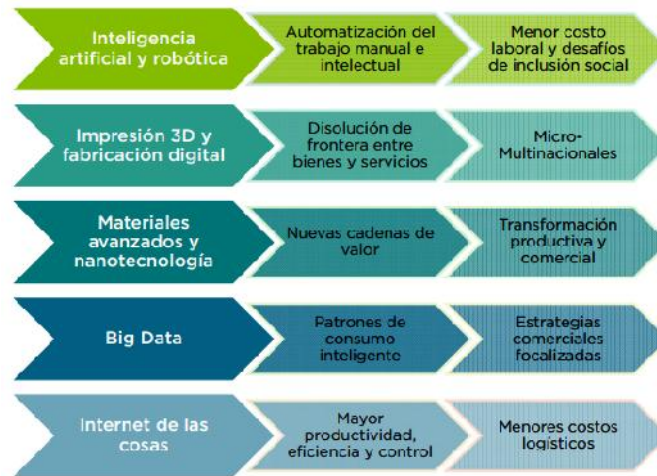
1. Replicación instantánea a un costo marginal cero, permitiendo diseminar rápidamente y sin esfuerzo los nuevos productos digitales, ideas y conocimiento.
2. Crecimiento exponencial del poder de la informática y la capacidad de articular redes.

3. Combinación entre viejas y nuevas tecnologías (*como el uso de drones para hacer entrega de delivery*).
4. Fin de las intermediaciones convencionales: los negocios tradicionales tienen cuatro o cinco intermediarios entre los fabricantes y los consumidores. La economía digital ha eliminado estos intermediarios o los ha digitalizado.
5. Reducción de las asimetrías de información. El desafío no es acceder a la información per se sino gestionar el carácter abrumador de esta información.
6. Nivelación del campo de juego entre actores grandes y pequeños.
7. Procesos de producción más eficientes y con optimización de recursos, que conduce a reducción de costos.
8. Menores stocks y facilidad para apertura de nuevas áreas de negocios.
9. Vinculaciones más estrechas con los clientes, políticas de fidelización y atención más personalizada a las necesidades del cliente (vía customización del producto/servicio).

En suma, el desarrollo de las herramientas vinculadas a estos nuevos modos de producción supone mejoras concretas en la productividad. Por ejemplo, la inteligencia artificial y la robótica promueven una mayor automatización del trabajo manual e intelectual y, con ello, menores costos laborales, aunque también implican desafíos en materia de inclusión social y empleo. En efecto, las estadísticas de empleo de la República Argentina dan cuenta de una migración de empleos operativos, caracterizados por la repetición de tareas, a empleos de mayores calificaciones.

El Gráfico 17 ilustra algunos beneficios concretos derivados de las nuevas herramientas tecnológicas.

### GRÁFICO 17. TECNOLOGÍAS Y BENEFICIOS DE LA ECONOMÍA 4.0



Fuente: Coloquio BID-INTAL 2016.

La Revolución 4.0 se sustenta en la explotación de la creatividad al máximo potencial, en interpelar las estructuras vigentes y en hacer posible lo imposible. La disrupción es la premisa y, por ello, no existen recetas prefijadas para el éxito de estas políticas.

Las formas en que los países han afrontado y se han posicionado frente a estos cambios, varían sustancialmente. En la heterogeneidad de casos se observa, no obstante, un destacado papel del sector público – en alianza con actores del territorio - para propiciar ciertas condiciones de éxito (financiamiento, planes estratégicos, regulaciones, etc.). Como se introdujo en el marco teórico, estas acciones dan cuenta también de flujos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación que inciden en los indicadores de desarrollo territorial e involucran especialmente a los actores locales. A continuación, y a modo ilustrativo, se presentan las estrategias que han tomado diversos países ante la Revolución 4.0.

El caso más referido de asociatividad, territorio y tecnología a nivel mundial es el de Silicon Valley, en **Estados Unidos**. Geográficamente emplazado en un valle en la Bahía de San Francisco, al norte de California, congrega más de dos docenas de ciudades caracterizadas por un perfil productivo sustentado en la innovación

permanente. Entre las ciudades más reconocidas de la Bahía se encuentran Palo Alto, Santa Clara, San José, Mountain View. La zona era un enclave agrícola hasta que en 1891 se funda la Universidad de Stanford la que, para afrontar una crítica situación financiera unos años más tarde, arrienda parte de sus terrenos a empresas de base tecnológica por 99 años, promoviendo que los alumnos de la Universidad pudieran realizar investigaciones y desarrollos en dichas empresas. Esto crea un gran dinamismo entre los diferentes actores del territorio. En el marco de la guerra fría, muchas empresas que se establecieron en la zona concertaron contratos con las instituciones de defensa americanas con el objeto de desarrollar tecnología de punta. Se convierte así en un cluster tecnológico. En la década del '90, la CIA y la Agencia de Seguridad Nacional abren un programa de financiamiento para el desarrollo de tecnologías de datos digitales y uso de big data, denominado Massive Digital Data Systems, con el objetivo de financiar a grupos de investigación (entre ellos de la Universidad de Stanford) que trabajaran en estos temas. Los fundadores de Google acceden a este financiamiento, complementario al obtenido por la Fundación Nacional para la Ciencia, y desarrollan el algoritmo sobre el que se sustenta el motor de búsqueda Google. Se abría así el desarrollo de las tecnologías 4.0. Al fin, como refiere Stuart Leslie, los ingredientes cruciales para la emergencia de Silicon Valley fueron,

“una universidad fuerte volcada a la investigación con estrechos vínculos con la industria, cultura corporativa emprendedora y cultura académica, mercados de capitales de riesgo agresivos, instituciones de gobierno que presten apoyo, clima agradable, parque tecnológico.” (Leslie, 1992: 75)

**Alemania** también es un país pionero en materia de tecnología y desarrollo. En 2011 comenzó a plantear una estrategia para la implementación de la Industria 4.0. Entre las iniciativas más relevantes se encontraba la creación de una plataforma colaborativa denominada Plattform Industrie 4.0 (Plataforma Industria 4.0) que contó con más de 250 participantes públicos y privados entre compañías, asociaciones, sindicatos, organismos académicos e instituciones políticas. Desde un enfoque participativo, y a través de los hallazgos y las experiencias compartidas por los



participantes en esta plataforma, se identifican áreas de acción y se realizan recomendaciones para adaptar el marco político y regulatorio existente para impulsar las transformaciones necesarias. Los principales desafíos en los que se enfocan son los aspectos relacionados con la estandarización, la seguridad de los sistemas interconectados, el marco legal, la investigación para el desarrollo de nuevas tecnologías, la organización del trabajo y las capacitaciones (en un contexto en el cual el trabajo manual y estandarizado tiende a ser automatizado, mientras que se valoran otros atributos como la creatividad, la capacidad de adaptación y la formación permanente). La plataforma brinda ejemplos sobre innovaciones tecnológicas que ya se encuentran en uso, información sobre estas tecnologías y contactos para obtener servicios de asesoramiento. Incluso organiza eventos cuyo principal objetivo es invitar a las pymes para brindarles ayuda sobre cómo avanzar en el mundo de la Industria 4.0 e informar ejemplos prácticos de la implementación de estas nuevas tecnologías en otras empresas. La financiación de la plataforma proviene principalmente del Estado, quien anualmente asigna un presupuesto para promover iniciativas relacionadas con Industria 4.0; en 2015 se asignaron 200 millones de euros a este programa. Un dato importante en Alemania es que se produjo un avance sustancial en relación a la industria 4.0, con el desarrollo de clústeres tecnológicos específicos, pero que logró conservar a la vez a su núcleo industrial tradicional.

En 2017 el gobierno alemán lanzó una Estrategia Oficial para apoyar la internacionalización de empresas y que éstas puedan competir de forma más eficaz en un contexto caracterizado por una disminución del ritmo de crecimiento de China y América Latina. Para facilitar esa tarea se crea una oficina de coordinación con presencia territorial.

**Francia**, por su parte, empezó a tomar medidas para acelerar la adopción de estas nuevas tecnologías en el año 2013 y hoy cuenta con el programa denominado Industrie du futur (Industria del futuro), cuyo objetivo es modernizar la industria francesa, organizando y fomentando a nivel nacional las iniciativas, proyectos y trabajos tendientes a transformar el entorno productivo del país. Su trabajo se

sustenta en tres ejes: desarrollar, apoyar y difundir. Como parte del programa, el Gobierno creó una alianza con diferentes entidades territoriales que a través de las Regiones involucra a industrias, universidades, centros de investigación e instituciones del Estado. Adicionalmente, Francia impulsó una asociación con la Plataforma Industria 4.0 alemana para aprovechar el conocimiento de la industria de ese país. Otra vinculación también existe con China. El diseño de las políticas francesas tiene como eje la importancia de apoyar el proceso de Industria 4.0 en las pymes. Por eso, las políticas plantean iniciativas que fomentan la formación de nuevas capacidades del personal y brindan apoyo financiero en forma de subsidios, beneficios fiscales, préstamos y fondos que tienen como principal objetivo dar apoyo a proyectos transformacionales con foco digital.

En lo que respecta específicamente a asociativismo, desarrollo territorial y revolución 4.0 a nivel local en Francia, se destaca la experiencia de la ya referenciada Metrópolis de Lyon, que ha desarrollado la estrategia "Gran Metrópolis Inteligente de Lyon", proyecto colaborativo que involucra a los actores del territorio: empresas, ciudadanos, socios académicos e institucionales y que se basa en los siguientes pilares:

- **Nueva movilidad:** favoreciendo el transporte multimodal y brindando soluciones y herramientas de movilidad compartida para la predicción del tráfico, la gestión del flujo y la optimización de la logística urbana;
- **Servicios digitales:** entendiendo que el dominio y el procesamiento de datos están en la raíz del desarrollo de la ciudad digital e inteligente, se proporciona una plataforma de datos públicos, Grand Lyon Data, en la que los operadores pueden intercambiar sus propios datos. Esta plataforma ya puede procesar flujos de datos en tiempo real (big data);
- **Energía:** debido al desarrollo tecnológico y al uso de los propios datos, se brinda información en tiempo real sobre un uso más eficiente de la energía, a la vez que promueve el uso de energías renovables;
- **Redes de alta velocidad para la innovación:** partiendo de la premisa de que hoy la innovación es el motor del desarrollo económico sostenible, la Gran

Metrópolis proporciona infraestructura y garantiza las condiciones necesarias para llevar a cabo proyectos con alto potencial: muy alta velocidad, simulaciones de situaciones reales, suministro de datos, paneles de usuarios, soporte personalizado en el enfoque de Innovación (inmobiliaria dedicada, espacios de coworking, etc). Se involucra así un ecosistema completo en torno a la innovación (universidades y laboratorios), estrategias sectoriales (tecnologías limpias y digitales, entre otras), sistemas de apoyo para nuevas empresas, etc.

**España** también se suma a los países que buscan impulsar Industria 4.0 en el territorio. En 2014, lanzó una iniciativa conjunta del sector público-privado llamada Industria Conectada 4.0. A partir de esta iniciativa, se determinaron líneas generales de acción, un modelo de gobierno que facilita la implementación y habilitadores digitales que las compañías deben incorporar como una prioridad tales como robótica avanzada, ciberseguridad, Big Data y analítica, entre otras. Con esto, el estado español apunta a garantizar el desarrollo de capacidades necesarias para la transformación, fomentar la colaboración multidisciplinaria a través de plataformas estandarizadas, impulsar el desarrollo de una oferta de estos habilitadores tecnológicos y promover las acciones requeridas para la puesta en marcha de Industria 4.0. Esta iniciativa hace hincapié en la importancia de ayudar a las pymes en el avance en Industria 4.0 a través de apoyo financiero y de la definición de una hoja de ruta estándar para guiarlas en el proceso.

En el **ámbito regional europeo**, Destaca el rol desempeñado por las Estrategias Regionales de Innovación (RIS) para promover la competitividad y diversificación económica en estas regiones, con un énfasis en las “estrategias de especialización inteligente”. La especialización inteligente implica que un Estado miembro o región selecciona un número limitado de prioridades en función de sus fortalezas y ventajas comparativas y de dónde se encuentra el mayor potencial para obtener un impacto duradero. Este enfoque permitirá a las regiones reconocer su auténtico potencial en innovación y reorientar sus estructuras industriales y de conocimiento hacia industrias y servicios emergentes y mercados internacionales. El objetivo de la

especialización inteligente consiste en transformar las economías en actividades más competitivas con un mayor valor añadido.

La Comisión Europea está integrando la especialización inteligente en sus programas de política de cohesión. El desarrollo de estrategias de investigación e innovación basadas en el concepto de especialización inteligente es por lo tanto uno de los requisitos previos para acceder a Fondos Estructurales para la especialización a partir de 2014.

Desde este marco, la especialización inteligente es una nueva generación de políticas de investigación e innovación que va más allá de la inversión tradicional en investigación y tecnología, y la mejora de la capacidad de innovación general. La estrategia de la especialización inteligente es diferente de la estrategia de innovación en que se basa en la evidencia no solo considerando las cuestiones de cualificaciones e investigación típicas, sino que evalúa todos los elementos como, por ejemplo, la ubicación geográfica, la pirámide poblacional, el clima, los recursos naturales, así como cuestiones del tamaño de la demanda como las necesidades sociales, los clientes potenciales o la innovación del sector público. Instará a un país o región a fusionar su capacidad productiva y su conocimiento local únicos en combinaciones e innovaciones nuevas.

La especialización inteligente no es una decisión jerárquica; se trata de una decisión desarrollada y ejecutada en un proceso de descubrimiento de emprendedores dinámico en que las partes interesadas clave participan mediante un liderazgo colaborativo. Tiene una perspectiva global respecto a las ventajas competitivas y mercados potenciales, así como potencial para la cooperación con innovadores más allá de las fronteras geográficas. No se centra en la producción de un conocimiento nuevo en cualquier parte, pero favorece la adquisición de tecnologías y conocimiento existentes para innovar en todas las formas posibles, incluidas, entre otras, la innovación social, organizacional o de marketing, así como la innovación impulsada por los usuarios. Establece prioridades en tiempos en los que escasean los recursos y centra las inversiones en ventajas comparativas para acumular masa crítica y así

poder destacar como país o región respecto a los demás. La especialización inteligente no consiste en elegir ganadores en relación con un sector o tecnología, sino en la interpenetración entre sectores y tecnologías. Para algunas regiones, el clúster puede representar un punto de partida para crear vínculos entre sectores y generar desbordamiento del conocimiento, tanto dentro de la región y como con otras regiones<sup>47</sup>.

En **Chile**, la ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Nº 19.175) establece que cada gobierno regional tendrá un Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo, que podrá ser constituido con participación ad honorem de integrantes de los sectores público y privado. Dicho Comité asesorará al gobierno regional en la identificación y formulación de las políticas y acciones que fortalezcan la ciencia, tecnología e innovación en la región, teniendo entre sus áreas de competencia aquellas que se encuentren relacionadas, entre otras, con la investigación científica, el capital humano y la innovación, así como la transferencia y difusión de tecnologías vinculadas a la innovación regionales. Este Comité elaborará una Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como las medidas y orientaciones de mediano y largo plazo en dicho ámbito para el desarrollo en la región. Se prevé asimismo un Fondo de Innovación para la Competitividad a nivel regional para, entre otros, financiar convenios con servicios públicos nacionales o regionales, o con universidades, con la finalidad de ejecutar programas, estudios o investigación en materias de innovación, emprendimiento, ciencia y tecnología.

---

<sup>47</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_es.pdf)

## **CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **UNA PROPUESTA DE ASOCIATIVISMO PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Como conclusión del trabajo de campo procesado y del relevamiento de experiencias internacionales realizados, se presentan a continuación y como principal producto de la presente tesis, una serie de recomendaciones a efectos de la coordinación de políticas de internacionalización, sustentadas en la asociación de las ciudades de Esperanza, Rafaela y Sunchales en el centro de la Provincia de Santa Fe.

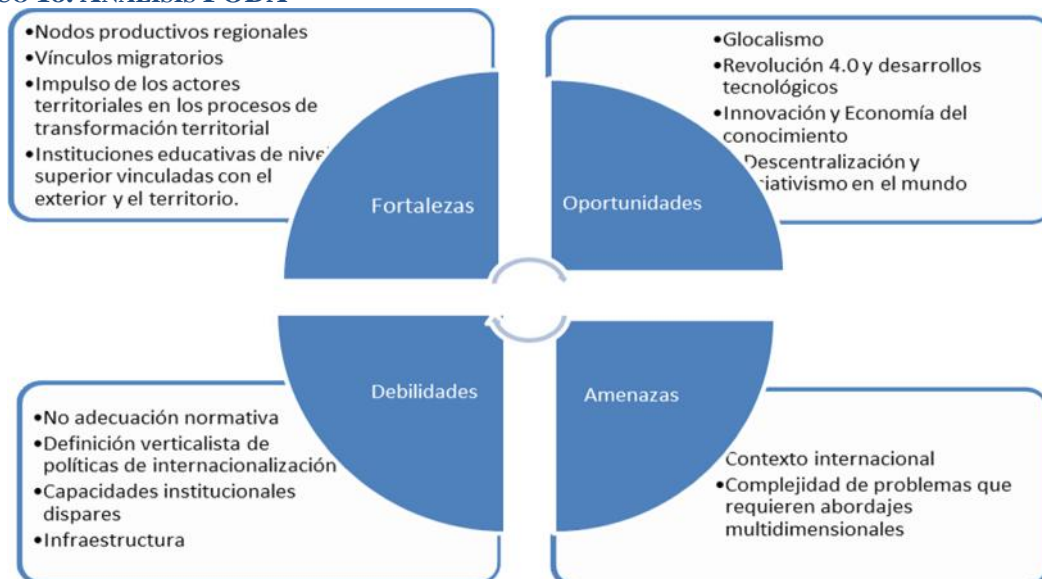
A partir de las acciones realizadas, y destacando el valor documental de las investigaciones preexistentes así como los diversos trabajos de tesis que se han presentado en el marco de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN Sede Rafaela, surgen elementos que permiten construir un diagnóstico FODA a partir del cual desarrollar una propuesta de internacionalización coordinada, participativa y territorial, como requerían los propios actores entrevistados.

Estos actores referían a la necesidad de formular una política de internacionalización, orgánica y planificada, que trascienda las particulares gestiones políticas. Esta política de Estado deberá tener en cuenta los aportes e intereses de los diferentes actores del territorio (multiactorial) y de las distintas jurisdicciones (multinivel), que deberán ser involucrados a partir de una estrategia participativa y de lineamientos consensuados. Esta Política deberá también ser flexible y dinámica (adaptada al contexto y a la correspondencia entre los programas nacionales y provinciales con las necesidades locales) y coherente con la política exterior que se formule a nivel nacional. Se ha referido a una política orgánica, en la cual los recursos sean garantizados y que cuente con una estructura propia, guiándose en función de mandatos, objetivos y resultados esperados. Los entrevistados coincidieron en la necesidad de garantizar la comunicación entre las partes y los tres niveles de

gobierno. Por último, aunque primordial, deberá partir de un diagnóstico y de la evaluación periódica de resultados.

Como aporte original, a efectos de facilitar la hoja de ruta en pos de dicho objetivo, y conforme los resultados obtenidos en la presente tesis indagatoria, se ha efectuado un análisis FODA que permite detectar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en pos de una asociación para la internacionalización entre estas tres ciudades y sus entidades participativas. Los principales factores que integran dicho diagnóstico FODA se compendian en el Gráfico 17.

**GRÁFICO 18. ANÁLISIS FODA**



Fuente: Elaboración propia.

### *Fortalezas*

- La existencia de nodos productivos regionales con un entramado de pequeñas, medianas y grandes empresas abocadas a diferentes etapas de los procesos comerciales (incluyendo producción y servicios).

- Una fuerte experiencia exportadora a múltiples mercados de la región no solo de materias primas sino también de productos complejos que combinan recursos naturales, tecnología y conocimiento.
- Un crisol de actores con perfil productivo casi único en Argentina donde conviven cooperativas con sociedades comerciales, productores individuales, entidades públicas e incubadoras de proyectos tecnológicos.
- Una historia de internacionalización construida a partir de procesos de inmigración, por los cuales los habitantes de estas ciudades mantienen sólidos los lazos con sus comunidades de origen hasta la actualidad.
- El impulso de los actores territoriales en los procesos de transformación territorial como ha sido el caso del cooperativismo en Sunchales.
- Un entramado con instituciones educativas de nivel superior de excelencia, así como la reciente creación de la Universidad Nacional de Rafaela que han tendido vinculaciones con instituciones del exterior y con otras instituciones del territorio y que ofrecen una oferta curricular orientada a generar empleo y conocimientos acordes a las transformaciones requeridas en los nuevos modos de producción.
- Una ubicación geográfica privilegiada en el corazón del corredor bioceánico.
- Una raigambre de cooperación entre entidades públicas, privadas, entidades de la sociedad civil, cooperativas, etc; y entre las distintas ciudades, incluso de los diferentes Departamentos, Áreas Metropolitanas o Nodos Regionales.

### *Debilidades*

Ante estas fortalezas subsisten algunas debilidades, que es menester afrontar en una agenda común de internacionalización.

- En primer lugar, nos referimos a la existencia de un ordenamiento de tipo federal que, si bien autoriza constitucionalmente que las provincias celebren convenios internacionales, ello no ha sido reglamentado en el caso de la provincia de Santa Fe, por lo cual queda a discreción de los poderes ejecutivo nacional y provincial el modo de avanzar hacia políticas de



internacionalización que potencien la riqueza de recursos de las ciudades relevadas.

- Estas políticas generalmente se han establecido de un modo verticalista, de arriba hacia abajo, y no han tenido en cuenta las demandas, particularidades y necesidades locales. Así, estas políticas no suelen ser conocidas por los actores territoriales y, cuando lo son, las gestiones no son evaluadas satisfactoriamente.
- Se observa también, y esto es asumido por los propios entrevistados, capacidades institucionales dispares entre las diferentes entidades del organismo y entre las tres ciudades.
- Por último, es menester referir a la necesidad de fortalecer la red de infraestructuras, en especial, a efectos de potenciar las oportunidades de exportación y la comunicación con el exterior. Se refiere, especialmente, mejorar la comunicación hacia el Océano Pacífico vía el futuro Túnel de Agua Negra y con la Hidrovía Paraná hacia el Atlántico, así como la ampliación de los servicios aeroportuarios regionales que permitan exportar productos frescos de alto valor agregado. También poner a la región en la frontera de calidad en lo que atañe a la conectividad para la exportación de servicios.

### *Oportunidades*

Subsiste la inquietud de cómo aprovechar el potencial humano, productivo y exportador de la región, elevando estándares de desarrollo para las ciudades santafesinas y, en especial, para las localidades estudiadas. Atento a ello, en relación a las oportunidades se destacan las siguientes:

- La erosión de las delimitaciones que antiguamente demarcaban lo global y lo local, los crecientes intercambios, el crecimiento de una ciudadanía global.
- En la actualidad, el mundo transita por un cambio estructural en los modos de producción, marcado por la Revolución 4.0 y sus desarrollos tecnológicos. Esto abre la oportunidad de pasar de ciudades estrictamente mercantiles a

ciudades del conocimiento, en el cual cobran centralidad las redes entre agencias de desarrollo, universidades y centros tecnológicos.

- El desafío es innovar, aportar nuevas lógicas de acción para resolver problemas de gestión. Se trata de generar oportunidades de acceso a los cambios y disrupciones que el mundo va creando, en el ámbito comunitario, productivo, social y/o tecnológico. Esto obliga a construir redes y vínculos con el exterior.
- En la “*economía del conocimiento*” la innovación y el saber son condicionantes del crecimiento y el bienestar de la sociedad. Las sociedades que sitúan a la innovación, la ciencia, la tecnología y el conocimiento como centro de sus políticas públicas son las que están en mejores condiciones de incorporarlos en sus procesos productivos, y en sus entramados sociales.
- Del análisis comparado de experiencias internacionales surge la existencia de un contexto en el cual los países, sean unitarios o federales, avanzan de diferente manera hacia políticas de descentralización y asociativismo. Los casos de éxito en la materia auguran un movimiento en ese sentido.
- Vía acciones conjuntas de internacionalización, y en el contexto de la nueva revolución productiva, la región centro de Santa Fe, tiene las capacidades para orientarse a ser la referencia de la economía del conocimiento del Cono Sur, a través de nuevos emprendimientos y empresas de base tecnológica, con participación activa de las diferentes entidades territoriales. Se trata, en suma, de promover una estrategia que logre “endogeneizar” las oportunidades de dinamismo exógeno.
- La ubicación estratégica de la región, así como la calificación de sus habitantes así como su tradición de cooperación público- privada, sintetizan las grandes oportunidades venideras.

### Amenazas

Pensar estrategias de inserción y cooperación internacional también nos obliga a anticipar riesgos y conocer las amenazas que afectan el accionar subnacional en la

esfera regional e internacional. Entre ellos, el escenario mundial permanece absolutamente asimétrico y esta asimetría se observa tanto en PBI, gasto militar o flujos comerciales como en el acceso al conocimiento. Ante esta complejidad y las dinámicas transformadoras de la globalización que describimos en el marco teórico, el principal recurso de poder en la actualidad es el dominio del conocimiento, la tecnología y los datos.

En función del análisis efectuado, cobra valor la puesta en marcha de una estrategia común de internacionalización implementada a través de mecanismos de asociación entre entidades territoriales de ciudades vecinas, con perfiles socio-productivos complementarios. Si bien el presente estudio tomó como casos a las ciudades de Rafaela, Sunchales y Esperanza, la propuesta es extensiva a otros conjuntos de ciudades con similares características como las consideradas a lo largo de la investigación.

Dicha estrategia se proyecta bajo las siguientes características:

- Ejecutada a través de una agencia común creada especialmente, con recursos propios y específicos, provistos por los diferentes niveles de gobierno y financiado en parte por los propios miembros del territorio.
- Sustentada en los paradigmas del desarrollo territorial, la cooperación multinivel y multiactoral, la descentralización y el fortalecimiento de capacidades.
- Dotada de la flexibilidad y autonomías necesarias para hacer frente a los cambios socio productivos y políticos, y sustentada en el fortalecimiento de las capacidades estatales.
- Sustentada en la articulación de una red entre sectores productivos, entidades educativas y de desarrollo científico de la región, el país y el exterior, amalgamada con el acompañamiento político.

- Que emita periódicamente planificaciones, indicadores de desempeño mensurables y resultados esperables, con procesos de rendición de cuentas estipulados a través de periódicas evaluaciones internas y externas.
- Que sea el fruto de un proceso participativo que integre efectivamente a los actores territoriales de las ciudades que lo componen. Esta característica es facilitada con el desarrollo de la tecnología, que permite una fluida y permanente comunicación.
- Legitimada continuamente por sus propios destinatarios: las entidades que intervienen en los procesos de internacionalización de la región. Para eso, es fundamental una estrategia de comunicación y transparencia sustentada en los principios de accesibilidad, actualización y gratuidad.
- Constituida por recursos humanos específicamente formados como gestores del desarrollo territorial y las políticas de internacionalización.

Las competencias de un espacio de estas características deberían centrarse en planificar las acciones de internacionalización de las entidades (políticas, empresarias, educativas, sociales) de las ciudades que lo conformen con los siguientes objetivos:

- Conciliar las acciones de internacionalización con políticas de vinculación acordes al máximo aprovechamiento del entramado socio productivo de la región y a la internalización de los cambios en los sistemas productivos fruto de las sociedades del conocimiento.
- Propiciar una matriz productiva innovadora que permita la radicación de entidades (públicas y privadas) de base tecnológica, y que posibilite una profundización de los flujos internacionales de cooperación, comercio, conocimiento e innovación en pos de elevar los indicadores de desarrollo territorial.
- Promover mayores sinergias entre las diferentes instituciones, unificando esfuerzos y acciones.

- Incrementar los intercambios con entidades del exterior, de modo que permitan la óptima inserción internacional de la región.
- Utilizar las capacidades institucionales de las entidades que integrarán la agencia (infraestructura edilicia, personal, vinculaciones pasadas, etc.).
- Erigirse en centro de referencia para el análisis de las oportunidades y amenazas que se producen en el sistema internacional.
- Elaborar informes semanales y estudios de impacto de las políticas implementadas por el gobierno nacional y provincial en materia de vinculación externa.

Por último, esta estrategia asociativa en materia de internacionalización podría encontrar correspondencia con la creación de una Agencia Santafesina de Inversión y Desarrollo. La misma estaría destinada a coordinar las estrategias de internacionalización, propiciando nuevos intercambios, funcionando como una usina de ideas y proyectos sobre la base de la vinculación con el exterior y la superación de los obstáculos y amenazas previamente diagnosticadas.

### **Reflexiones finales**

El mundo actual transita por profundas transformaciones. La Provincia de Santa Fe, al tiempo que no es ajena a esta realidad, se encuentra ante la oportunidad de convertirse en el centro de la nueva economía del conocimiento. Se requiere -para ello- de nuevas capacidades de gestión orientadas a la potenciación estratégica de los territorios locales, incluyendo su vinculación con el exterior.

Ante este desafío, se propone una mayor y mejor articulación entre los actores de base territorial en materia de gestión, promoción y generación de nuevos lazos con el mundo en variadas temáticas que configuran la nueva agenda urbana. Esta alianza no solo refiere a las entidades gubernamentales sino – como se ha redundado a lo largo de todo el documento- debe ser inclusiva de todas las organizaciones educativas,

tecnológicas, del sector productivo y de la sociedad civil que dinamizan y dan vida a las ciudades.

Los tres territorios del centro de la provincia de Santa Fe aquí abordados presentan perfiles demográficos, culturales, educativos, históricos y productivos afines y complementarios. Trabajar de forma asociada les permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos y el fortalecimiento de las capacidades existentes, así como un mayor poder de negociación en el plano provincial, nacional e internacional. Planificar una estrategia común facilitará a su vez nuevos encadenamientos productivos basados en agregar valor a través del conocimiento y de las nuevas tecnologías, con efectos positivos sobre el empleo y el desarrollo social, posicionando el modelo de región en el mundo sobre la base de mayor competitividad, innovación y creatividad.

En definitiva, salir al mundo ya no refiere a competir incondicionalmente por el mercado, acomodando a la sociedad y el territorio a su lógica. Por el contrario, se trata de competir por la gente, por su bienestar y su futuro. En esto la internacionalización tiene un rol fundamental que a lo largo de estas páginas se pretendió iluminar, con el deseo de que sus resultados abran puntos de partida para nuevos abordajes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Aguilar, L. (1992). La hechura de las políticas. México DF: Porrúa

Alburquerque F. (1997). *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina: lo pequeño es importante, sea o no hermoso*. Documento presentado en el Seminario de los Jueves de la CEPAL. Santiago: ILPES.

Alburquerque, F (2006). *Clusters, Territorio y Desarrollo Empresarial. Diferentes modelos de organización productiva*. Documento presentado en el Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración productiva Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo. San José de Costa Rica. Recuperado de <https://mx.123dok.com/document/ozl5x2oq-clusters-territorio-y-desarrollo-empresarial-diferentes-modelos-de-organizacion-productiva.html>

Alburquerque, F, Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. San Martín: UNSAM Edita.

Alburquerque, F. (1999). Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Alburquerque, F. (2000). Manual del Agente de Desarrollo local (Cambio estructural, desarrollo económico y reforma de la gestión pública). Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Alburquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. *Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Programa AREA - OIT en Argentina. Buenos Aires: Italia Lavoro - Organización Internacional del Trabajo.

Arocena, J. (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Caracas: Nueva Sociedad.

Badia I Dalmases, F. (2009). Los gobiernos locales en la acción exterior: Una visión desde Cataluña. Barcelona: CIDOB.

Barbé, E. (2007). Relaciones internacionales. Madrid: Tecnos.

- Beck, U. (1998). ¿Qué es la globalización? España: Paidós.
- Borja, J. y Castells, M. (1998). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. España: Taurus.
- Borrell, M. (2006). La ciudad como actor internacional: El caso de Mercociudades. Ponencia presentada en *Anais da XIV Jornada Internacional de Jovens Pesquisadores da AUGM. Campinas: Unicamp.*
- Bourdieu, Pierre (1980). El Sentido Práctico. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calvento, M., Herrero, M. S., y Lorenzo, N. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. *Revista CONfines*, 20 (10), 35-58.
- Canals, J. (1994). La Internacionalización de la Empresa. España: McGraw Hill.
- CARI (Eds.) (2015). La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2015.pdf>
- Castells, M. (1999) La era de la información. México: Siglo XXI.
- Castells, M. (2013). La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información. *Revista Ñ, Clarín*, 28 de Junio.
- CEPAL (2016). Panorama para la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización. Santiago: Naciones Unidas.
- Coloquio INTAL-BID (2016). Futuro Glocal: Una Prospectiva GLOBAL + LOCAL para la integración con transformación productiva. Buenos Aires
- Costamagna, P. (2006). Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el Desarrollo Territorial. En Albuquerque, F. y Vergara, P. (Comps.) *Desarrollo económico territorial. Respuesta sistemática a los desafíos del empleo.*
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2011). Hacia la construcción de una Agenda Estratégica de Internacionalización de los territorios. El caso de la región centro oeste de la Provincia de Santa Fe, Argentina. pp. 43-75. *Fundaceic.*



- Costamagna, P. y Foglia, M. (2017). "Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios II Ed." Rafaela: Universidad Tecnológica Nacional Sede Rafaela.
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2017). La internacionalización como motor estratégico del desarrollo territorial. *Suplemento Economía de La Opinión Digital (23/07/2017)*. Disponible en: <https://diariolaopinion.com.ar/noticia/186000/la-internacionalizacion-como-motor-estrategico-del-desarrollo-territorial>
- Costamagna, P., y Larrea, M. (2017). Personas facilitadoras: su papel en la construcción de capacidades para el desarrollo territorial. Bilbao: Publicaciones Deusto.
- Cravacuore, D. (2006). La articulación de actores para el desarrollo local. *ROFMAN, Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Buenos Aires: Espacio*.
- Dalla Via, A. R. (2002). Actualidad del federalismo argentino. En VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (pp. 39-104). México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Davenport, D. (2002). The new diplomacy. *PolicyReview, 106, pp.17-31*.
- Davidson, W.H. (1980), The Location of Foreign Direct Investment Activity: Country Characteristics and Experience Effects. *Journal of International Business Studies, vol. 11*.
- Del Arenal, C. (2007). "Introducción a las relaciones internacionales". (4º edición). Madrid: Tecnos.
- Deloitte Touche Tohmatsu Limited and US Council on Competitiveness (2016). Global Manufacturing Competitiveness Index. Disponible en <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Manufacturing/gx-global-mfg-competitiveness-index-2016.pdf>
- Escolano, Carmen y Belso, J.A (2003). La influencia del factor humano en los procesos de internacionalización y crecimiento exterior de las empresas. *Boletín Económico del ICE, Núm. 2766*.
- Esser, K. Hillebrand, W. Messner, D. Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad Sistémica: nuevos desafíos a las empresas y a la política. *Revista CEPAL N° 59*.

- Ferrero, M. (2006). La globalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur latinoamericano. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (11), 5.
- Foglia, Mariana (2008). Lo local en el entramado regional. Centro Comercial e Industrial de Rafaela. *Revista Orientación Empresaria*.
- Galán J., Galende J., González J. (2000). Factores determinantes del proceso de internacionalización: El caso de Castilla y León comparado con la evidencia española. *Revista Economía Industrial* Núm. 333.
- Galaskiewicz, J. (1985). *Social Organization of an Urban Grants Economy*. Orlando: Academic Press.
- García Segura, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 91. Enero Marzo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Gastón De Marsilio, Ernesto (2005). "Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las relaciones paradiplomáticas. Qué, quiénes, y cómo. Análisis del caso argentino", Breviario de Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Córdoba), Núm. 5. ([www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antecedentes/005/articulo1-pdf.pdf](http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antecedentes/005/articulo1-pdf.pdf)).
- Geffer Wondrich, R. (2012). El distrito cooperativo de Sunchales. Marzo
- Giddens, A. (1999). *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus
- Haas, E. (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar. *Revista de la Integración*, 10, 85-139.
- Hénard, F., Diamond, L., & Roseveare, D. (2012). Approaches to internationalisation and their implications for strategic management and institutional practice. *IMHE Institutional Management in Higher Education*. Disponible en <http://www.oecd.org/edu/imhe/Approaches%20to%20internationalisation%20-%20final%20-%20web.pdf>

- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C. & Baptista. L. P. (2003). Diseños de investigación. En Metodología de la investigación. (pp. 183-296). Madrid: Mc Graw Hill.
- HUAWEI (2017). "Trade rules and the digital economy: whitepaper," disponible en: [https://scho.sice.oas.org/hosted\\_files/tsds2017/30/sesion%27s%20white%20paper.pdf](https://scho.sice.oas.org/hosted_files/tsds2017/30/sesion%27s%20white%20paper.pdf)
- Iglesias, E.; Merke, F.; Iglesias, V. (2010). Republic of Argentina. En Informe Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010". Santiago: CEPAL.
- Jimenez Benitez, W.G. (2012). Gestión pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Johanson, J. y Mattson, L.G. (1988). Internationalization in industrial systems- a network approach. Hood y J.E. Vahlne(Eds.), Strategies in Global Competition. Londres: CroomHelm (pp. 287-314).
- Keohane R. O; Nye J. (1988). Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane R. O; Nye J. (2000). What's New? What's Not? And so What? *en Foreign Policy, Nº 18 (Spring), pp. 104-119.*
- Knight, G.A. y Cavusgil, S.T. (1996), The Born Global Firm: A Challenge to Traditional internationalization Theory. Cavusgil, S.T., y Madsen, T.K. Larson, A. (1992), "Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of Exchange relationships. *Administrative Science Quarterly, Vol. 27.*
- Leandro, A. A. (2009). El proceso de internacionalización de empresas. *TEC empresarial, 3(3), 18-25.*
- Leslie, S. W. (1993). How the West Was Won: The Military and the Making of Silicon Valley. *Technological Competitiveness: Contemporary and Historical Perspectives on the Electrical, Electronics, and Computer Industries. Ed. William Aspray. New York: The Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc, 75-89.*

- Lopez Marquez, A. (2009). Ciudades, globalización y economía del conocimiento. México: Secretaría de Desarrollo Local.
- Luna Pont, M. (2008). Perspectivas teórico conceptuales de las ciudades y los poderes locales dentro de la dimensión subnacional de las relaciones internacionales. López, M.A. "Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas". España: Ed. Unión Iberoamericana de Municipalidades y Diputación de Córdoba.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J. Muir, M. (2019). Globalization in transition: the future of trade and valuechains, McKenzie Global Institute. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.ashx>
- Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*, 23(4), 421-437. doi: 10.2307/1775498
- Madsen, T.K., y Servais, P. (1997). The Internationalization of BornGlobals: AnEvolutionaryProcess?. *International Business Review*, Vol. 6 (6).
- Malecki, E.J., y Tootle, D. (1996). "The rol of networks in small firms competitiveness". *International Journal of Tecnology Management*, vol 11.
- Mas Verdú F., Baviera-Puig A., Martínez-Gomez V. (2008). Internacionalización, servicios y política de innovación: el papel de los Centros Tecnológicos. España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Mina, M. S. y Flores, J. B. (2007). La ciudad en la cooperación descentralizada pública. Una matriz de análisis. Premio de Investigación sobre Cooperación Descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Miranda, R. (2005) Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales. Argentina: Instituto de Relaciones Internacionales (IRI).
- Miranda, R. (2007). Diplomacia de ciudad. Situación y condiciones sobre la actividad internacional de Santa Fe. *Revista Politikós*, 8, 101-124.

- Moreno, L. (2000). Localismo cosmopolita y mesogobiernos. *Claves de razón práctica*, 100, 38-43.
- Novella, J. (1995). Mundialización, competitividad, comercio internacional, política industrial y empleo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionales* 29-30. *Fundación CIDOB de Barcelona*.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Revista Política y Gobierno*, vol. III, núm.2, segundo semestre.
- Oszlak, O. (2003). "Estados capaces: un desafío de la integración" en Blejmar, B. (Comp.) (2003), *Liderazgo y desarrollo sustentable*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2007). El Estado democrático en ALC: Hacia el desarrollo de líneas de investigación. *Revista Nueva Sociedad* Nº 210, julio-agosto. Disponible en: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Estado%20democratico%20en%20ALC.pdf>
- Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981. Buenos Aires: Argentina.
- Plá Barber, J., y Suárez Ortega, S.M. (2001), ¿Cómo se explica la internacionalización de la empresa? Una perspectiva teórica integradora. ICADE, *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, Vol. 52 (Enero-Abril).
- Polanyi, K. (1989). *La gran transformación*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Ponce Adame, E. A. (2011) Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. En *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, "Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales." (pp. 10-43) Buenos Aires, Argentina.
- Pont, M. L. (2011) Las relaciones internacionales subnacionales desde la Teoría de las relaciones internacionales. En *Trabajos de investigación en paradiplomacia*, "Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales." (pp. 64-83). Buenos Aires, Argentina.
- PONTIS Consultora (2012). "Las áreas internacionales de los Municipios argentinos". Encuesta realizada por. Buenos Aires, Argentina.

- PROYECTO AL-LAS (2014). "Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción" en Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games. *International Organization, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460*
- Quiroga, C. (2012). Trabajo final de carrera: Una mirada sobre la cooperación descentralizada en el municipio de Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral, Ciudad de Santa Fe, Argentina.
- República De Colombia. Departamento Especial de Planeación. Comité Especial Interinstitucional (2012). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%20013.pdf>
- República Federativa de Brasil. Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2008). Atuação Internacional Municipal: Estratégias para Gestores Municipais Projetarem Mundialmente sua Cidade. Brasília: CNM.
- Rhodes, M. (1996). Globalization, the State, and the restructuring of regional economies en Gummet, P. (ed.) Globalization and Public Policy, Cheltenham.
- Roccatagliata, J. A., Coutinho, M. E., & Erbiti, C. (2001). Territorio y gestión: ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado (No. 911.3: 32). *Docencia*.
- Rodriguez Cohard, J.C. (2009). Los procesos de desarrollo local desde la perspectiva europea: génesis y transformación. *Semestre Económico, volumen 12, No 24 (Edición especial), pp. 37-55, ISSN 0120-6346, octubre de 2009, Medellín*.
- Romero, M. d H. (2003). Nuevos enfoques de la Cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regionalcooperation/urbal/documents/publications/ponencia\\_mrh\\_florianopolis\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latinamerica/regionalcooperation/urbal/documents/publications/ponencia_mrh_florianopolis_es.pdf)

- Sanfeliu, C. B. (Ed.). (2009). Las ciudades medias o intermedias en un mundo globalizado/As cidades médias ou intermediárias em um mundo globalizado. Catalonia: Universitat de Lleida.
- Sanz Corella, B. (2008). Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. *VOLUMEN 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada*. Diputación de Barcelona.
- Sartori, G. (1984). ¿Qué es la Política? La Política, lógica y método de las ciencias sociales. México:FCE
- Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. Geneva: World Economic Forum.
- Scott, A. J. (1998): Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order; Oxford: Oxford University.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors. Oxford. Clarendon Press, 1990.
- Strange, S. (1998). The Retreat of the State: The diffusion of power in the World Economy, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tichauer M., R. (Ed.). (2005). “Cooperación internacional. El papel de la empresa privada en la inserción internacional de las regiones y los municipios”. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada. Chile: Editorial Universidad de Viña del Mar.
- Tomàs, M. (2009). La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Tomàs, M. (2015). La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona: European Metropolitan Authorities.
- Tomassini, L (1985). El proceso de transnacionalización y el desarrollo de los países latinoamericanos. En Transición a la democracia en América Latina de Francisco Orrego Vicuña (compilador). Buenos Aires: Grupo editor.
- United Nations (2018). World Urbanization Prospects: the 2018 Revision. Disponible en:  
<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>

- Vapnarsky, C. A., &Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in theProductCycle. *Quarterly Journal of Economics*, volumen 80, número 1, páginas 190-207.
- Vinuesa, J. (1989). La población de las ciudades medias españolas. *Urbanismo Coam*, 6, 17-27.
- Welch, L.S. y Loustarinen, R. (1988), Internationalization: evolution of a concept. *Journal of General Management*, Vol. 14 No. 2, pp. 34-55.
- 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*.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34.
- Zubelzú, G., e Iglesias, V. (coords.). Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires, Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

---

- Alemania. Plan Estratégico de Alta Tecnología 2020.
- Argentina. Censo Nacional de Población 2010
- Argentina. Censo Nacional de Población 2001
- Argentina. Anuarios INDEC.
- Argentina. Constitución Nacional
- Argentina. Ley 27.174 de Creación de la Aduana de Rafaela
- Esperanza. Digesto Municipal 1861-1906.
- Esperanza. Presupuesto para el ejercicio 2017
- Esperanza. Primer Informe sobre la actividad industrial
- Esperanza (2017). Informe N° 2 Evolución del Comercio Exterior 2013-2016.
- Plan de gestión 2016-2019 Área Metropolitana Aburra.
- Rafaela. Contrato de Colonización
- Rafaela. Plan Estratégico (1996-2002)
- Rafaela. Plan Rafaela 2030
- Rafaela. Plan Rafaela Productiva 2020
- Rafaela. Prediagnóstico del Plan Rafaela Productiva 2020 (2015-2016)
- Rafaela. Prediagnóstico para el Plan Estratégico Rafaela Productiva 2020



Rafaela. Presupuesto para el ejercicio 2017  
Rafaela. Relevamiento Socioeconómico de la Ciudad de Rafaela 2017.  
República de Colombia. Ley 1625 Colombia  
República de Colombia. Ley organica 1454 de Ordenamiento Territorial  
Resolución 55/2 de 13 de septiembre de 2000, Asamblea General de Naciones Unidas. “Declaración del Milenio”.  
Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015, Asamblea General de Naciones Unidas. “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.  
Santa Fe. Convenio Constitutivo del Área Metropolitana Gran Rafaela  
Santa Fe. Ley n° 13.532 de Áreas Metropolitanas  
Santa Fe. Ley Orgánica de las Municipalidades N°2.756  
Sunchales. Plan de desarrollo 2030  
Sunchales. Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano y Territorial (PEDUT)  
Sunchales. Presupuesto para el ejercicio 2017  
Unión Europea. Carta Europea de la Autonomía Local