

Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional

Calvento, Mariana
(Comp.)

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



ISBN 978-987-33-7465-4

**PROCESOS Y ACTORES EN LA
GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL**

La presente publicación ha sido financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) a través del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT-2013-0448) titulado "Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional".



**AGENCIA NACIONAL DE
PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y
TECNOLÓGICA**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL
CENTRO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES**



**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS
EN PROBLEMÁTICAS
INTERNACIONALES Y LOCALES**

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Calvento, Mariana

Compilador

Junio 2015

PROCESOS Y ACTORES EN LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL

Mariana Calvento... [Comp.]. - 1a ed. - Tandil: CEIPIL, 2015.
199 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-987-33-7465-4

1. Política Internacional. 2. Gestión
CDD 327

Fecha de catalogación: 05/05/2015

Comité de Referato

Mag. María Lis Rolandi

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

Lic. Ignacio De Angelis

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

Índice

Introducción.....	1
Breve Contenido de los Capítulos.....	7
Acerca de los Autores.....	11
Primera Sección: Procesos y fundamentos de la participación internacional	13
Capítulo I: Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional.....	15
<i>Dra. Mariana Calvento</i>	
Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014.....	41
<i>Mag. José María Araya y Lic. María Sol Herrero</i>	
Segunda Sección: La articulación territorial en la gestión internacional	73
Capítulo III: La vinculación entre la universidad y el gobierno local en la gestión internacional subnacional.....	75
<i>Dra. Fernanda Di Meglio</i>	
Capítulo IV: La relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional.....	95
<i>Mag. Natalia Lorenzo</i>	
Capítulo V: Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional subnacional. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes.....	113
<i>Dra. Julieta Nicolao</i>	
Tercera Sección: Experiencias Nacionales y Regionales	141
Capítulo VI: La participación de las ciudades intermedias en el escenario internacional: aspectos distintivos de la dinámica exhibida por Rosario y Rafaela.....	143
<i>Dra. Miryam Colacrai, Mag. Anabella Zalazar y Lic. Natalia Aquilino</i>	
Capítulo VII: La inserción internacional de los espacios subnacionales en el marco de la estrategia de desarrollo de Uruguay. Una mirada al caso de Salto.....	177
<i>Dr. Jorge Leal y Lic. Cristina Rundie</i>	

**Capítulo III: La vinculación entre la
universidad y el gobierno local en
la gestión internacional
subnacional**

Dra. Fernanda Di Meglio

Introducción

En los últimos años los gobiernos subnacionales han asumido los retos de la globalización y la mundialización de forma tal que han optado por desarrollar una intensa actividad internacional que apunte a la consecución del desarrollo de sus territorios. Frente a este contexto el presente capítulo examina la forma en que los gobiernos locales y las universidades argentinas se articulan para proyectar el territorio en el escenario internacional y promover la participación en estos espacios. En particular se analizan las universidades argentinas de gestión estatal, ya que por su condición y su origen se ubican en una posición privilegiada para aportar conocimiento a los municipios con el objetivo de fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de inserción internacional.

Si bien, existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad es necesario fortalecer estas relaciones con el objetivo de aprovechar las sinergias que estos vínculos pueden generar sobre los procesos de internacionalización del desarrollo local. Fundamentalmente, resulta necesario que estas vinculaciones trasciendan las relaciones centradas en actividades puntuales hacia una cooperación y articulación orientada a capitalizar las experiencias acumuladas de estos actores en sus ámbitos locales e internacionales. De esa manera se analizan las distintas formas de relación entre las universidades y los gobiernos locales para el desarrollo de políticas de inserción internacional y las posibles articulaciones entre los mismos, dado que es un campo escasamente explorado.

Actores subnacionales: gobierno local y universidad

Las diversas y profundas transformaciones del escenario internacional en las últimas décadas han traído como uno de sus efectos más notables la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de su participación e influencia en los asuntos mundiales (Russell, 2010). Entre ellos se encuentran los actores subnacionales, definición que abarca tanto a los municipios que forman parte del gobierno de un estado-nacional, como así también a otras instituciones, de significativo peso cultural y académico-científico, tal el caso de las universidades nacionales de gestión pública²⁹

²⁹ Es importante destacar que las universidades desarrollan por su propia misión intrínseca una intensa actividad internacional, abarcando proyectos de cooperación multilateral y bilateral, intercambio de experiencias e información, ejecución de programas de investigación y transferencia de tecnología a través de numerosos convenios con organismos públicos y privados locales, nacionales e internacionales

(Harispe, Herrero y Araya, 2014). La participación de estos actores en el escenario internacional es un fenómeno producto, en algunos casos, de la redefinición de sus roles tradicionales, y en otros, de la profundización de procesos ya en marcha, que los ha impulsado a implementar políticas destinadas a crear y/o fortalecer su vinculación internacional, frente a los retos que plantea el actual mundo globalizado (Araya, Nicolao y Herrero, 2014). Muchos gobiernos subnacionales han asumido los retos de la globalización y la mundialización de forma tal que han optado por desarrollar una intensa actividad internacional que apunte a la consecución del desarrollo de sus territorios.

En particular, las universidades por su condición y desde sus orígenes forman parte de una red nacional e internacional de universidades que las ubica en una posición estratégica para aportar a las dinámicas de inserción internacional. Como señala Coraggio “la universidad participa de una red de instituciones generadoras de conocimiento y pensamiento universal, más o menos activamente, tanto como productora o como meramente transferidora, y que su ámbito de relaciones puede llegar a ser tendencialmente global al jugar un papel central como mediadoras del conocimiento proveniente de otras regiones del mundo” (2002:18). En la misma línea Boisier (2005) señala que las universidades subnacionales (regionales, departamentales o provinciales, según su esfera de influencia) cumplen un rol clave como actor articulador de los procesos regionales y nacionales con los internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan, y su incidencia en la proyección internacional.

Las universidades pueden proporcionar a las regiones una puerta de acceso a la base de conocimiento global así como vínculos con instituciones y/o empresas internacionales con potencial para establecer relaciones con los territorios. Esto incluye no solo las empresas que ya operan a escala global sino también las empresas locales más pequeñas que tienen una creciente capacidad de desarrollar bienes y servicios e insertar sus productos en el mercado internacional (OCDE, 2007). Las instituciones de educación superior “constituyen un medio de vinculación de lo global y lo local con el objetivo de mejorar el desarrollo de una región” (OCDE, 2007:144). En este sentido, resulta importante reflexionar sobre las conexiones internacionales que las universidades tienen establecidas por la naturaleza propia de sus funciones de docencia e investigación, y a

(Larrea y Astur 2011). A eso se suma una creciente participación en colaboraciones académicas y de investigación, la obtención de acreditaciones internacionales, alianzas con empresas multinacionales, etc.

partir de allí pensar la forma de reorientar esos vínculos a favor del desarrollo regional. En una sociedad cada vez más compleja e interdependiente como la actual, cuyas fronteras son dibujadas por nuevos criterios económicos, políticos y del conocimiento, las universidades deben repensar su vocación original de integración y extensión y participar, de manera proactiva, como catalizadoras de la vinculación y gestión de la cooperación internacional entre los territorios (PNUD, 2005).

Desde esta perspectiva es posible replantear el rol de las universidades subnacionales analizando en qué medida sus acciones se orientan a este tipo de desarrollo y cuál es el papel que desempeñan en la internacionalización del territorio y en la articulación sinérgica con los municipios. Este enfoque considera a la universidad como actor global y local estratégico, resignifica el análisis sobre la pertinencia de sus procesos académicos y sus estrategias y la cuestión de la articulación con el entorno en el cual está inserta.

El rol de la universidad en el desarrollo local

Uno de los aspectos que cobró relevancia en los últimos años es la importancia de la universidad como actor local dinamizador de los procesos de desarrollo regional. Autores como Boisier (2005) expresan que las universidades subnacionales cumplen un rol importante en los procesos de desarrollo regional en donde estas instituciones realizan importantes aportes en materia de desarrollo.

Desde sus orígenes las universidades fueron modificando sus funciones pasando de desempeñar una función social orientada a la búsqueda de conocimiento *per se* a un rol más dinámico vinculado a su papel como institución productora de conocimiento con capacidad de contribuir a la solución de problemas sociales concretos (Gibbons, 1998). Los actuales cambios globales impactaron en las universidades que vieron resignificado su rol a partir de un mayor acercamiento en primer lugar con el sector productivo, y en segundo lugar con el Estado en sus diferentes niveles (Di Meglio, 2015). En una sociedad globalizada, en donde el conocimiento cobra relevancia como factor de la competitividad y desarrollo de los países y regiones, la universidad se convierte en una pieza clave en los procesos de desarrollo económico como agente activo con la misión de generar y transferir conocimiento al sector productivo como así también como asesor y consultor del Estado para el desarrollo de políticas públicas vinculadas al desarrollo. En relación al sector productivo, las entidades generadoras de conocimiento tienen la capacidad de incorporar valor a los procesos fabriles e industriales (Boisier, 2001). Las

universidades pueden fomentar los procesos de innovación de las economías locales a partir de actividades de transferencia de conocimiento que permite introducir valor agregado a productos y procesos productivos (Albuquerque, 2001; 2005). Si bien uno de los ejes para aportar conocimiento al ámbito empresarial es a través del capital humano, la otra vía cada vez más utilizada por las universidades es ofertar conocimiento a partir de los resultados que las universidades obtienen en sus actividades de investigación para incorporarlo a los procesos de innovación. En el caso de las PyMES, esta colaboración puede ser decisiva dado que permite mejorar los procesos y consecuentemente fortalecer su posicionamiento o inserción de sus productos en la economía global.

En este sentido, una de las políticas más comunes que los gobiernos locales utilizan son las que buscan promover la competitividad del empresariado local con el objetivo de ser “capaces de enfrentar con éxito los desafíos que implica la comercialización de bienes y servicios en los mercados externos” (Dabat, 2004). En este punto, los gobiernos locales buscan promover la inserción de las pequeñas y medianas empresas en el escenario internacional y las universidades acompañan estas estrategias a partir de actividades puntuales como la realización de diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora (Costamagna, 2011) como así también a través de su participación en instancias de colaboración *ad hoc* orientadas a la consecución de objetivos de promoción de la competitividad de las empresas. Entre ellas se destacan la conformación de consorcios de exportación, la creación de nuevas empresas de base tecnológica, el desarrollo emprendedor, y el fortalecimiento de acciones de interfase entre el sector público y el privado. En este sentido, es importante señalar que si bien son las empresas las que compiten en la economía global, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, la gestión pública induce el desarrollo de redes de empresas organizadas en un particular territorio donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad.

Asimismo, las universidades pueden brindar asesoramiento y consultoría para el diseño de políticas públicas vinculadas al desarrollo local y la acción internacional. En este marco, las universidades en la práctica asesoran a los gobiernos locales para la elaboración de sus estrategias fortaleciendo las capacidades institucionales y la formación de recursos humanos encargados de la gestión municipal (Costamagna, 2011; Delgado y Casalis, 2014). Estas instituciones constituyen un ámbito privilegiado no sólo

porque disponen de recursos humanos calificados sino porque conforman un espacio de enorme interés para la sensibilización y la educación para el desarrollo (López *et al*, 2014).

Como así lo expresa Boisier el “papel de las universidades subnacionales especialmente, resulta de la mayor importancia, no sólo en términos de transferencia tecnológica a procesos fabriles y organizacionales; el aporte crucial de las universidades se manifiesta en su contribución a la creación y difusión de marcos cognitivos nuevos, contemporáneos y pertinentes para dar respaldo científico a las intervenciones de la propia sociedad sobre los dos procesos de cambio social más importantes para ella misma: el crecimiento y el desarrollo territorial” (2005:61).

En este sentido, podríamos decir que la universidad proyecta sus actividades en dos planos o niveles: un plano más internacional vinculado a su función de centro del saber y un plano local relacionado a su función social vinculado a resolver problemáticas de su entorno económico y social en el cual se inserta. En suma, las universidades pueden aportar importantes activos para acompañar las estrategias de desarrollo orientadas a fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de cambio estructural. Las estrategias de desarrollo económico local se centran generalmente en la búsqueda de la diversificación del sistema productivo y la creación de nuevas empresas y empleo en el territorio, a partir de una valorización mayor de los recursos endógenos y el aprovechamiento de las oportunidades de dinamismo externo existentes (Cravacuore, 2005). En este marco, las universidades se ubican en una posición privilegiada para aportar conocimiento a los municipios con el objetivo de promover la capacidad productiva como así también fortalecer las capacidades institucionales para el diseño de políticas públicas.

Resulta importante destacar que las relaciones entre las universidades y los municipios en Argentina en general no han sido del todo fluidas dadas las lógicas contrapuestas que conviven hacia adentro de la propia universidad (Rofman, 2011). En algunos casos, las universidades de gestión estatal tienen dificultades para articular sus esfuerzos con actores públicos y privados dado que la comunidad académica privilegia vínculos más orientados a la producción de conocimiento o la producción de *papers* que a la articulación y transferencia al sector público o la producción de investigaciones aplicadas y tecnologías con impacto social (Casalis y Delgado, 2013).

Sin embargo, en los últimos años se puede advertir un cambio de paradigma respecto a estas relaciones guiado por las políticas públicas que viene implementando el estado

nacional a partir del año 2003 que busca un mayor acercamiento de las universidades hacia los actores públicos y privados y una “*territorialización*” de las políticas públicas orientadas a promover la resolución de problemas concretos y el desarrollo de sectores territoriales estratégicos³⁰ (Di Meglio, 2015).

Particularmente, las universidades de gestión pública argentinas han comenzado a orientar parte de sus actividades y presupuestos hacia el desarrollo de investigaciones aplicadas en sectores estratégicos³¹ (MINCyT, 2012) y políticas de extensión y transferencia dirigidas a los gobiernos subnacionales y a los actores económicos y sociales de los territorios (Casalis y Delgado, 2013). Como señalan autores como Rofman (2005) y Cravacuore, Ilari y Villar (2004) las universidades argentinas en los últimos años han contribuido a realizar planes estratégicos, agencias de desarrollo, incubadoras de empresas, asociativismo intermunicipal, asistencia técnica a las PyMEs y formular proyectos para acceder a financiamientos públicos y a la cooperación internacional y capacitar a funcionarios municipales, entre otros.

También cabe destacar que existe un mayor apoyo del Estado nacional hacia los gobiernos locales para consolidar sus políticas de inserción internacional a través de programas nacionales y provinciales orientados a aumentar sus capacidades locales y oportunidades de inserción internacional. Este cambio contextual, genera un escenario más propicio para generar articulaciones proactivas entre municipio y gobierno local. Como se verá a continuación, en los últimos años las universidades están realizando aportes significativos a los procesos de internacionalización del desarrollo local tanto en el diseño y evaluación de políticas públicas como así también en las capacitaciones a funcionarios públicos y al fortalecimiento de los procesos de competitividad vinculados a la inserción internacional de las pequeñas y medianas empresas.

Modalidades de vinculación universidad-municipio para la gestión internacional del desarrollo local

En función de las actividades que la universidad realiza se pueden encontrar diferentes instancias de vinculación y articulación de las universidades argentinas y los gobiernos

³⁰ Esta tendencia se advierte en los distintos programas elaborados por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), Ministerio de Educación, que tienen una perspectiva orientada a fortalecer y promover acciones de transferencia y vinculación asociadas a problemáticas locales en distintas áreas prioritarias para el desarrollo de los ámbitos locales (Di Meglio, 2015).

³¹ Sectores como biotecnología, nanotecnología, agroindustria, hidrocarburos, industrias espaciales y satélites, energía nuclear y renovables.

locales para promover el desarrollo y para la implementación de políticas de inserción internacional.

Por un lado, se encuentran formas de vinculación relacionadas a actividades de asesorías y consultorías y actividades de formación en donde la universidad cumple una función de consultor o formador en la implementación de estrategias de desarrollo. En segundo lugar, se observan modalidades de vinculación a partir de la participación conjunta en proyectos de cooperación internacional en donde la universidad auspicia como contraparte de las propuestas. Por último, se advierten modalidades de articulación o espacios *ad hoc* en donde ambos actores acuerdan llevar adelante políticas concretas de desarrollo que abordan diversos temas como competitividad empresarial, innovación tecnológica y promoción de exportaciones.

En estas modalidades los actores comparten recursos y capacidades acumuladas con el objetivo de abordar políticas conjuntas vinculadas a la promoción del desarrollo local, sin embargo, es necesario que estas vinculaciones trasciendan las relaciones centradas en actividades puntuales hacia una cooperación y articulación orientada a capitalizar las experiencias de estos actores frente a un mismo escenario internacional y nacional.

Asesoramiento, consultoría y capacitación

Las universidades argentinas brindan asistencia técnica y consultorías a los municipios en distintas áreas prioritarias para el desarrollo local y para el diseño de políticas públicas vinculadas. Teniendo en cuenta que las universidades poseen conocimiento acumulado en distintas áreas vinculadas al desarrollo de los territorios en las cuales se insertan constituye un actor importante para realizar actividades de diagnóstico y para los procesos de evaluación y monitoreo de políticas públicas.

En relación a la política internacional subnacional, las universidades argentinas participan en la generación y redacción de herramientas como la planificación estratégica y el *marketing* de sus territorios (Delgado y Casalis, 2013). Los planes estratégicos generalmente por parte de un municipio suponen la puesta en marcha de un proceso que tiende a fijar una estrategia de actuación en el orden local. Se trata de definir líneas de acción y diseñar proyectos claves para articularlos bajo un mismo propósito.

Distintas experiencias recientes muestran que este proceso se realiza a partir de convenios con institutos o grupos de investigación de las diferentes unidades académicas, quienes participan en la formulación de técnicas para los aspectos

metodológicos del proceso o bien para la redacción de proyectos en la etapa de formulación del plan (CIPPEC, 2005). En algunos casos, las universidades participan aportando criterios, datos e interpretaciones que contribuyen a una mejor comprensión de las áreas y líneas de acción a seguir, y en otros casos son instituciones contratadas para la elaboración y redacción de los mismos³².

En relación a las estrategias de *marketing* territorial que tienen como objetivo promover el establecimiento de una imagen territorial o posicionamiento estratégico internacional de los territorios, las universidades cumplen una función similar a través del desarrollo de actividades de asesoramiento o asistencia técnica para el establecimiento de este tipo de estrategias (Colombo y Calvento, 2008). Estas actividades a veces son promovidas y financiadas por los propios municipios y en otros casos por programas nacionales y provinciales que buscan alentar el posicionamiento estratégico de los municipios.

Sin embargo, es importante repensar la función de la universidad en este tipo de estrategias dado que estas instituciones además de tener capacidades para asesorar también constituyen actores con capacidad de articular estas estrategias en el plano global contribuyendo a posicionar al territorio en el marco de su estrategia internacional. En estos casos, la universidad realiza una función de asesor o consultor en el diseño, sin embargo, sería importante que las instituciones de educación superior trasciendan esta relación y se conviertan en “embajadores” de la internacionalización del territorio a partir del aprovechamiento de sus vínculos internacionales ya establecidos.

Por otra parte, las universidades argentinas brindan a los gobiernos locales servicios de capacitación y formación en el marco de programas de fortalecimiento institucional en áreas prioritarias para el desarrollo y la acción internacional promovidos por los propios municipios (Costamagna, 2011). Estos procesos exigen una profesionalización en los responsables de su organización y gestión, especialmente con la creciente importancia de este ámbito en las propias administraciones públicas (Sebastián, 2004). Como señala Delgado y Casalis (2013) las universidades argentinas a lo largo de los años han cumplido un rol destacado en la tarea de formar profesionales para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios. De esta forma, las universidades pueden realizar aportes importantes en materia de capacitación y asistencia técnica siendo el

³² Para indagar sobre casos específicos consultar CIPPEC, 2005:
http://cippec.org/files/documents/Otras%20Publicaciones/Planificacionestrategica_DL.pdf

accionar de las instituciones de educación superior una valiosa herramienta en la construcción de la política de internacionalización del territorio local y regional.

Proyectos de cooperación conjuntos

Otra modalidad de vinculación se relaciona a la participación conjunta en proyectos de cooperación internacional en donde la universidad auspicia como contraparte de las propuestas. La participación en proyectos de cooperación permite a la universidad emprender proyectos de valor académico, científico y tecnológico así como también incorporarse a los municipios en sus estrategias de desarrollo local y regional y articular acciones conjuntas.

En la actualidad la cooperación supone para las universidades y para los municipios una fuente nueva y diferenciada de oportunidades y recursos financieros procedentes de la cooperación internacional (Messing, 2007). Pero la importancia de las oportunidades no solo radica en el acceso a recursos financieros sino principalmente en el acceso a intercambios de experiencias, capacitación de personal, y acceso a tecnología o equipamiento y el abordaje conjunto de problemáticas comunes (Messing, 2007). Una de las grandes aportaciones de esta forma de cooperación, es que no sólo se benefician los municipios que participan sino también se favorecen los territorios y las instituciones que participan pues entran en contacto directo con experiencias innovadoras de prácticas participativas desarrolladas en el ámbito internacional.

Como señala Costamagna (2011) en los últimos años la mayoría de las instituciones universitarias participan en proyectos de cooperación internacional en conjunto con los municipios. En este marco, los proyectos de cooperación abordan distintas problemáticas del desarrollo local, tales como: fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno, impulso a esquemas de descentralización, desarrollo urbano, políticas de lucha contra la pobreza y de promoción de la cohesión social, promoción del desarrollo económico local y el empleo, defensa del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible; planificación estratégica municipal, animación y fomento de la asociatividad local (Ponce, 2005). Las acciones pueden ser en forma de proyectos de apoyo directo, de formación, de intercambios institucionales y técnicos, capacitaciones, entre otros.

Espacios de articulación ad hoc

Las universidades argentinas y los gobiernos locales en los últimos años aúnan esfuerzos sobre todo en aquellos aspectos vinculados a las políticas de competitividad y

acciones de fomento productivo a través de espacios *ad hoc* como las mesas de promoción de exportaciones o mesas sectoriales en donde ambos actores acuerdan trabajar de manera conjunta para mejorar la competitividad de las empresas y promover el acceso a mercados de las pequeñas y medianas empresas del territorio. Estos espacios tienen como objetivo incrementar la competitividad de las PyMES locales y apuntalar sus competencias para que puedan participar de ferias y rondas de negocios internacionales por medio de la facilitación de *stands* y asesoramiento en el armado de agendas de negocios (Dabat, 2004).

Los gobiernos locales buscan bajo diferentes mecanismos y modalidades facilitar particularmente a las pequeñas y medianas empresas la inserción a los mercados externos. En este sentido, las administraciones públicas asumen un papel activo como agentes animadores o facilitadores para la competitividad del empresariado, mayoritariamente formado por emprendimientos de pequeña dimensión, los cuales no pueden acceder por sí solos a las exigencias necesarias para su modernización (Albuquerque, 2005). En este sentido, cabe destacar que estas modalidades se desarrollan con el acompañamiento del Estado nacional que a través de los distintos ministerios competentes ofrece asistencia a los gobiernos locales para poder llevar adelante estrategias de comercio exterior.

En algunos casos, las universidades son las encargadas de realizar diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora (Costamagna, 2011) y en otros casos, las acciones incluyen actividades de capacitación en tópicos de comercio exterior e investigación de mercado para poder brindar asistencia técnica a las PyMES involucradas en las rondas de negocios.

Asimismo, se pueden encontrar experiencias más amplias en donde las universidades conforman un equipo de asistencia exportadora y preparan estrategias de *marketing* ferial y detección de oportunidades comerciales en el exterior³³. En algunos casos, la realización de estas articulaciones permite la generación de capacidades institucionales municipales relacionadas a la asistencia exportadora y la generación de estrategias de capacitación y tutoría permanente a las PyMES asistidas. Generalmente, estas actividades que los gobiernos locales llevan a cabo son promovidas por distintos

³³ <http://portales.educacion.gov.ar/spu/noticias/alumnos-de-la-unnoba-participaron-en-la-macro-ronda-de-negocios-de-la-expo-aladi/>

ministerios dependientes del estado nacional, y a su vez por entes provinciales que actúan como soporte de las actividades exportadoras de las PyMES.

Otro de los espacios de articulación que se implementan a nivel local son las alianzas estratégicas o consorcios públicos-privados en donde participan diferentes actores locales. Estos consorcios constituyen una modalidad de articulación que promueve la coordinación de actividades para el desarrollo de estrategias locales y regionales. Estos consorcios generalmente son integrados por los gobiernos locales, las universidades y las empresas.

Dentro de esta modalidad, encontramos los consorcios de exportación que constituyen una herramienta útil para aquellas empresas PyMEs que buscan iniciar o expandir sus exportaciones. Los consorcios de exportación son una forma de insertarse en los mercados internacionales que encuentran los pequeños y medianos empresarios como alternativa a la forma tradicional que en determinadas ocasiones resulta muy dificultosa (Piñero, Herrera y Di Meglio 2011). En este sentido, es importante señalar que si bien son las empresas las que compiten en la economía global, su capacidad de competir se puede ver reforzada si el entorno territorial facilita esta dinámica y si, por su parte, las instituciones públicas inducen al desarrollo de redes de empresas organizadas en un particular territorio donde la colaboración y la asociatividad de las empresas son elementos centrales para impulsar su competitividad. Por ejemplo, en algunos casos las universidades públicas en conjunto con los gobiernos locales emprenden proyectos para la realización de *clusters* o conglomerados productivos con el objetivo de contribuir al desarrollo y apuntalamiento de sectores estratégicos locales (Di Meglio 2015).

Así también se encuentran modalidades como las mesas sectoriales que tienen como finalidad apuntalar sectores económicos estratégicos locales con el objetivo de resolver problemáticas de competitividad, comercio internacional, promoción industrial y empleo, entre otras. A través de estas mesas de diálogo se consensúan lineamientos y cursos de acción para acompañar el crecimiento y apuntalar las debilidades de los sectores implicados. Generalmente, en estas instancias participan municipios, entidades gremiales y empresariales relacionadas al sector, e instituciones científico-tecnológicas como las universidades.

Por último se señala una experiencia reciente que se está desarrollando en el escenario internacional que está vinculada a la participación de un conjunto de universidades y gobiernos locales argentinos en redes de cooperación internacional. En este marco, los gobiernos locales y las universidades convinieron llevar adelante un acuerdo de

colaboración entre la Red Mercociudades³⁴ y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)³⁵ para trabajar de manera articulada bajo la órbita de la Comisión de Ciencia y Tecnología³⁶. Esta comisión tiene como objetivo “coordinar una serie de actividades tendientes a profundizar los vínculos entre los gobiernos locales y los organismos de ciencia y técnica (Universidades, institutos nacionales o provinciales de generación de tecnología, entre otros)” (Mercociudades, 2012-2013). En el acuerdo de colaboración firmado las partes expresaron que se comprometen a favorecer la transferencia de conocimientos en los campos y disciplinas de interés mutuo, promover la realización de instancias de formación y capacitación de funcionarios municipales, impulsar la realización de actividades, programas y proyectos conjuntos; promover el desarrollo de investigaciones respecto de los procesos de integración regional y otros campos de interés mutuo (Acuerdo Marco de Colaboración, 2004).

Si bien, este acuerdo fortaleció los vínculos entre ambas partes, es recién con la firma del acuerdo de complementación³⁷ que se avanzó en definir programas y actividades conjuntas entre los miembros. Este último acuerdo expresa la necesidad de aunar los esfuerzos realizados entre las universidades y gobiernos locales de la región y la importancia de articularse para llevar adelante acciones de cooperación mutua y fortalecimiento institucional municipal. En este marco, se avanzó en delinear un

³⁴ Entre las redes de mayor importancia de participación de los gobiernos municipales se destaca la red de Mercociudades que entró en funcionamiento a mediados de la década de los noventa, en el marco del proceso de integración que se llevó adelante entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, a través del Tratado de Asunción que dio origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La red establece como objetivos “favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región.” (www.mercociudades.org). Desde entonces, la Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. En el marco de la red se propuso delinear distintas unidades temáticas orientadas a la formulación de políticas municipales en determinadas áreas prioritarias de los gobiernos locales.

³⁵ La Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) es una Red de universidades públicas, autónomas y autogobernadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que, en razón de sus semejanzas, comparten sus vocaciones, su carácter público, sus similitudes en las estructuras académicas y la equivalencia de los niveles de sus servicios; características que las sitúan en condiciones de desarrollar actividades de cooperación con perspectivas ciertas de viabilidad. La Red nace en agosto de 1991 para dar respuesta a los desafíos por los que atravesaba la vida universitaria en el mundo. Los objetivos de la red son: contribuir al fortalecimiento y consolidación de una masa crítica de recursos humanos de alto nivel, aprovechando las ventajas comparativas que ofrecen las capacidades instaladas en la región a saber: la investigación científica y tecnológica, incluidos los procesos de innovación, adaptación y transferencia tecnológica, en áreas estratégicas, la formación continua, inscripta en el desarrollo integral de las poblaciones de la subregión, la interacción de sus miembros con la sociedad en su conjunto, difundiendo los avances del conocimiento que propendan a su modernización (www.grupomontevideo.org)

³⁶ La unidad temática luego de un período sin actividad, logro recuperar un rol dentro de la Red, así cerca de 15 ciudades trabajan en la actualidad esta temática.

³⁷ Este acuerdo se firmó en el año 2013 en el marco de la primera reunión anual de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación realizada en la ciudad de Tandil.

programa conjunto denominado “Red de Ciudades y Universidades” constituyendo “un ámbito de articulación, propuesta, planificación y realización de actividades conjuntas entre las universidades y los gobiernos locales” miembros de la red, reconociendo en los gobiernos locales a los responsables de definir e instrumentar políticas públicas a ese nivel y a las universidades públicas el papel de asesores desde el conocimiento y el compromiso social³⁸. Allí se plantearon como objetivos: crear programas de estudio avanzado en los temas municipales y de los gobiernos locales (con las competencias académicas radicadas en las universidades pero con fuerte aporte desde los ámbitos municipales), trabajar articuladamente en la resolución de asuntos de las diferentes localidades en particular en temas que sean comunes y con énfasis en los que admitan un trabajo en red, compartir experiencias locales, formar gestores de cooperación en programas municipales-universitarios, generar una sinergia en términos de la colaboración mutua entre la universidad y ciudad.

En función de las modalidades de vinculación descriptas, se puede señalar que las relaciones de la universidad y los gobiernos locales evolucionaron desde formas más sencillas hacia formas más complejas, en algunos casos, los gobiernos locales se relacionan con la universidad para el desarrollo de actividades puntuales vinculadas a servicios que la universidad puede proveer, y en otros casos, las relaciones trascienden estas instancias y se institucionalizan espacios de articulación *ad hoc* en donde ambos actores comparten un espacio de diálogo y concertación de estrategias de gestión local e internacional del desarrollo. Sin embargo, es necesario fortalecer estos espacios de concertación con la finalidad de articular las actividades que se están realizando y aunar criterios e intereses teniendo presente que la universidad desde sus funciones tradicionales también constituye un actor local con proyección internacional, condición que le permitiría convertirse en un intermediario o facilitador de las relaciones en el plano local y global.

Consideraciones Finales

A lo largo del capítulo se pudo observar que las universidades pueden aportar importantes activos para acompañar las estrategias de desarrollo orientadas a fortalecer la competitividad de la economía y promover los procesos de inserción internacional. En este marco, las universidades se ubican en una posición privilegiada para aportar

³⁸ www.grupomontevideo.org

conocimiento a los municipios con el objetivo de promover la capacidad productiva y comercial de la economía en el marco de la globalización como así también fortalecer las capacidades institucionales para el diseño de políticas públicas. Si bien, existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad es necesario fortalecer estas relaciones con el objetivo de aprovechar las sinergias que estos vínculos pueden generar sobre los procesos de internacionalización del desarrollo local.

En principio, podemos señalar que los primeros acercamientos entre estos actores se relacionan a actividades puntuales vinculadas a asesoramiento y consultorías que las universidades brindan a los gobiernos locales para la elaboración y formulación de planes estratégicos o estrategias de *marketing* territorial aportando aspectos metodológicos del proceso o bien redactando los proyectos en la etapa de formulación. En estos casos, estos vínculos se fundamentan en las características propias de las actividades que realizan estas instituciones sobre todo aquellos aspectos vinculados a la producción y transferencia de conocimiento.

En segundo lugar, encontramos los espacios de articulación local e internacional en donde ambos actores coordinan esfuerzos y capacidades para implementar estrategias de desarrollo. Estos espacios funcionan como un ámbito de propuesta, planificación y realización de actividades conjuntas entre las universidades y los gobiernos locales orientadas a fortalecer distintos aspectos vinculados al desarrollo local. De este modo, se observan actividades conjuntas vinculadas a las políticas de competitividad y acciones de fomento productivo para fortalecer el acceso a mercados de las pequeñas y medianas empresas del territorio. En algunos casos, las universidades son las encargadas de realizar diagnósticos iniciales de las empresas evaluando cuestiones productivas que puedan influir o repercutir en la iniciación a la actividad exportadora.

En tercer lugar, podemos observar otra instancia donde estos actores trabajan de manera conjunta en proyectos de cooperación internacional. En algunos casos, las universidades son las encargadas de coordinar capacitaciones a gestores municipales en el marco de proyectos concretos, lo cual permite fortalecer los equipos de trabajo encargados de la gestión internacional. En el marco de estas modalidades se intenta favorecer la transferencia de conocimiento de la universidad hacia los gobiernos locales, promover la realización de instancias de formación y capacitación de funcionarios municipales y propiciar el desarrollo de investigaciones de interés mutuo. Asimismo, pudimos visualizar que estos actores también están generando espacios de articulación en el

marco de redes internacionales con el objetivo de trabajar en la elaboración de estrategias de promoción del desarrollo.

En este contexto, se puede concluir que existen variadas modalidades de articulación entre el gobierno local y la universidad, sin embargo es necesario repensar la relación de estos actores en función del rol que ocupan en el espacio local e internacional con el objetivo de aprovechar la posición estratégica que la universidad posee como articulador de los procesos locales y nacionales y los internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan, y su incidencia en la proyección internacional. Desde la universidad, se considera relevante revisar los vínculos que establece con los municipios y reorientar sus esfuerzos a favor de un proceso más amplio de internacionalización del territorio, en el cual la universidad puede constituirse en una pieza clave de este proceso como un actor facilitador de estas relaciones.

Desde el gobierno local es importante pensar cómo desde este ámbito se pueden ir generando modos de vinculación permanente con las universidades, que habiliten la conformación de intereses comunes para enfrentar los desafíos de un mundo complejo, cambiante e inestable apostando a un proceso de internacionalización del desarrollo local amplio y concertado.

Bibliografía

- Albuquerque, F. 2001: “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en Vázquez Barquero A. y O. Madoery. (eds.) *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local*. Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- Albuquerque, F. 2005. Metodología para el Desarrollo Económico Local. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile: ILPES.
- Araya, J. Nicolao, J. y Herrero, S. 2014. “Reflexiones sobre la proyección internacional de las universidades subnacionales. Oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década”. En Araya, J. (Comp.) *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*, Cap.III, p. 49-77, UNICEN-CEIPIL.
- Boisier, S. 2001. *El desarrollo en su lugar*. Cap. 2: Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOLIBROS, 2001, Santiago de Chile
- Boisier, S. 2005 ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista Cepal*. N° 86, p. 47-62. Santiago de Chile: CEPAL.
- Calvento, M. 2014, “La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo”. *Interações* (Campo Grande) vol.15 no.2 Campo Grande July/Dec. 2014.

- Colombo, S y Calvento, M. 2008 “Las Marcas Ciudad como herramienta para el desarrollo local en municipios de la provincia de Buenos Aires. Balance preliminar y perspectivas.” IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Fénix 18 y 19 de septiembre de 2008.
- Coraggio, J. L. 2002. “Universidad y desarrollo local”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional La educación superior y las nuevas tendencias, CONESUP, UNESCO, CIESPAL. Quito, Ecuador, 23-24 de Julio de 2002 .
- Costamagna, P. 2011 “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios” Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Trabajo (BID).
- CIPPEC, 2005. “Hacia la Planificación Estratégica”. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento, Fundación CIPPEC con la colaboración de Fundación Grupo Innova.
- Cravacuore, D. 2005. “Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?” Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile).
- Cravacuore, D. Ilari, S. y Villar, A. (comps.) (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Delgado, D. y Casalis, A. 2013. “Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional”, *Revista +E N° 3* (24-31), Universidad Nacional del Litoral.
- Dabat, G. 2004. “Políticas locales de comercio exterior en la Argentina: comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista”. Paper de investigación. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).
- Di Meglio, F. 2015. “Estrategias y dinámicas de interacción universidad-sector productivo en las universidades de gestión estatal de tamaño mediano de la Provincia de Buenos Aires”. Tesis Doctoral, UNSAM.
- Gibbons, M. 1998. “Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI”. Documento presentado como una contribución a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO.
- Harispe, A. Herrero, S y Arara, J. 2014. “Nuevos actores subnacionales en el sistema internacional: municipios y universidades”. VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, el I Congreso del CoFEI y el II Congreso de la FLAEI - 26, 27 y 28 de noviembre 2014.
- Larrea, M. y Astur, A. 2011, “Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria”. Documento de la Secretaría de Políticas Universitarias SPU-ME.
- López, M., Sarthou, N., Di Meglio, F. y Araya, J. 2014. “La extensión universitaria en un contexto de internacionalización de la universidad latinoamericana”. III Jornadas de Extensión del MERCOSUR Universidade de Passo Fundo y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires 10 y 11 de Abril, Tandil, Argentina.

- Messing, C. 2007 “La sinergia Universidad-Municipio en cuestiones internacionales”, Seminario “Internacionalización Universitaria y Su Vinculación con la Cooperación Internacional. La transferencia en la Sociedad a partir del Rol Social de las Universidades.
- MINCyT, 2012. Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Buenos Aires.
- OCDE, 2007. “La Educación Superior y las regiones: Globalmente competitivas y locales comprometidas”. Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, OCDE.
- Piñero, F. Herrera, G y Di Meglio 2011. Los consorcios de exportación como estrategia de inserción internacional. Caso de Estudio: Grupo Asociativo de Productores de Maquinaria Agrícola (GAPMA), Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Interações (Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande, Mato Grosso do Sul; Año: 2011 vol. 12 p. 9 -18.*
- Ponce, E. 2005. “Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones” Trabajo presentado en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- PNUD, 2005. *La inserción internacional de las regiones y municipios: lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada.* Universidad de Viña del Mar, Chile.
- Rofman, A. (comp). 2005. “Universidad y Desarrollo Local: Aprendizajes y desafíos”. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rofman, A y Villar, A. 2007. “Actores del Desarrollo Local”, en *Bloque de Formación de Fundamento de Desarrollo Local.* CEDOC, Instituto Nacional de Formación Docente. <http://cedoc.infed.edu.ar/upload/Eje2ActoresdelDesarrolloLocal.pdf>
- Russell, R. 2010. El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira, L. (Editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Rofman, A. 2011. “La vinculación universidad-municipio como instrumento del desarrollo territorial”. Primeras Jornadas sobre Vinculación como función universitaria: Situación, posibilidades y estrategias. Universidad Nacional de Cuyo.
- Sebastián, J, 2004. *Cooperación e internacionalización de las universidades.* España: Editorial Biblos.
- Villar, A. 2007. Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local. Ed. Ciccus.

Documentos

- Acuerdo Marco de Colaboración entre la Red de Mercociudades y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), 2004.
- Acuerdo Complementario al Convenio Marco celebrado entre la Red de Mercociudades y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), Marzo 2013.
- Plan de Trabajo: Unidad Temática Ciencia, Tecnología y Capacitación, Diciembre 2012-2013.