

# La internacionalización de los municipios en las estrategias de desarrollo local. El caso de Junín | Buenos Aires | Argentina

*Sergio Pérez Rozzi*

## **Resumen ejecutivo**

El presente trabajo analiza el proceso de desarrollo local realizado en Junín entre los años 1996 y 2004.

En él se pone el foco a partir del proceso de internacionalización de los municipios argentinos, y particularmente el del caso aludido (desagregando lo que es comercio exterior de lo que es cooperación internacional para el desarrollo), qué factores operaron en la construcción de la trama institucional para el desarrollo territorial; Cuál fue la contribución de los agentes locales para el proceso de desarrollo territorial impulsado entonces;

Cuáles fueron los aprendizajes realizados;

Qué institucionalidad logró el proceso aludido, a partir del Plan Estratégico de Desarrollo y desde el pacto interinstitucional corporizado en la Agencia de Desarrollo Local;

Qué resultados, tangibles e intangibles, se alcanzaron;

Y cómo ese proceso, incidió para la construcción de la competitividad sistémica territorial.

Finalmente, se plantean algunas reflexiones; aportes y conclusiones.

## **Descripción del contexto**

En la Argentina de los noventa, se vivió el impacto del ajuste cruel, sin atisbos de tejer ningún tipo de redes de contención social desde el estado central, devenido en un Estado “anoréxico”, pues el lema de entonces aconsejaba achicarlo (“adelgazarlo hasta el infinito”) ya que el mercado se encargaría de corregir esos “desajustes”<sup>1</sup>. Es por entonces donde comienzan a aparecer algunas respuestas territoriales, disparadas por una suerte de descentralización de hecho, pues empezaron a ser los municipios, los recortes territoriales donde se debían contener esos desajustes y paliar las situaciones no deseadas. Los Intendentes, algunos de ellos, pasaron a liderar un proceso vertiginoso

---

<sup>1</sup> Quetglas, F. (2003)

y cruento de cambio de rol en la gestión de sus comunas, que básicamente estaban orientadas a la prestación de servicios elementales para la población, que se denominan “ABL” (Alumbrado; Barrido y Limpieza), para comenzar a aprender a ser y “Ser” desde el vamos (pues no había tiempo) incipientes promotores del desarrollo.

Mucha bibliografía trata casos de desarrollo local en Argentina, pero en nuestro esquema, solo vamos a abordar una vertiente de la misma, la que trata los procesos de internacionalización de los municipios en el contexto global planteado, y su contribución a los procesos de desarrollo territorial.

## **CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA**

Históricamente, la economía de Junín (en el corazón de la “Pampa húmeda” de Argentina) estaba centrada en las actividades ligadas a los ferrocarriles y al sector agropecuario. Sin embargo, el cierre de los talleres ferroviarios de la línea San Martín, cuya sede se encontraba emplazada en Junín con 1500 operarios, hecho producido a principios de la década del 90 (aunque llegó a tener 5000 en la década del 40), junto a las problemáticas que atravesó el agro en todo el país (relacionadas fundamentalmente con la ausencia de financiación, el tipo de cambio con el peso argentino “anclado” al dólar \$1 = u\$s1, bajo y los problemas climáticos, y precios internacionales bajos), produjeron que estos sectores comenzaran a expulsar mano de obra.

## **SITUACIÓN DEL MUNICIPIO DE JUNÍN**

El partido de Junín se estructuró sobre una economía de producción agropecuaria beneficiada por la excelente calidad de sus tierras, que signó históricamente su desarrollo.

Este eje productivo traccionó un importante desenvolvimiento de la actividad ferroviaria que, además de imprimir dinamismo al sector agropecuario, impactó fuertemente en:

- **el crecimiento demográfico urbano:** grupos de inmigrantes llegaron tentados por la posibilidad cierta de obtener trabajo y un lugar donde afincarse;

- **la ocupación de las tierras rurales:** la instalación de otras estaciones de ferrocarril provocó el surgimiento de pequeñas localidades en el partido, que contribuyeron al poblamiento de la zona y,
- **el desarrollo de servicios:** comerciales, bancarios y administrativos. La ciudad de Junín es sede de sucursales bancarias, Tribunales, y dependencias públicas nacionales y provinciales
- **la relación con la región:** consolidación de un modelo regional epicéntrico. Junín se visualiza ante sus vecinos como cabecera de la región noroeste de la provincia, lo que produce ciertos resquemores y obstaculiza un relacionamiento regional de complementariedad territorial.

Junín vivió históricamente de la renta agraria y el ingreso público. La economía local se vio complementada por el desarrollo del sector de servicios a la región, entre los que en la actualidad se destaca el del subsector de servicios de avanzada en salud. El sector empresarial se desarrolló apoyado en la riqueza del campo.

La actividad económica modeló el crecimiento urbano. Si bien los ramales del ferrocarril se instalaron en lo que en aquel momento era el borde norte de la ciudad, inmediatamente el dinamismo de la actividad posibilitó el desarrollo de la actual zona norte. En tanto el ferrocarril se mantuvo activo, las instalaciones ferroviarias representaron el espacio de concentración de la actividad económica y la vida social, la fuente del trabajo y el progreso, y el centro de la innovación y la capacitación.

En la zona rural, el ferrocarril favoreció el asentamiento de pequeñas poblaciones rururbanas, que cumplieron el rol de abastecedoras de servicios diarios al campo. La población mantiene una identidad y estilo de vida rurales. La recaudación pública permitió al Estado Municipal servir a las localidades con algunos servicios de infraestructura urbana.

La renta agraria y los ingresos públicos posibilitaron un bienestar relativamente generalizado. Esa relativa bonanza no necesitó operar cambios significativos y, por lo tanto, la incorporación de innovación es escasa en todos los ámbitos.

En este contexto, se generó un estilo de vida tranquilo basado en la cultura de la renta, cuya identidad se manifiesta en: el temor a los cambios, el bajo fermento empresario, la escasa participación, un modelo de gestión local con instituciones débiles, y una escasa visualización de la problemática medioambiental urbana y rural.

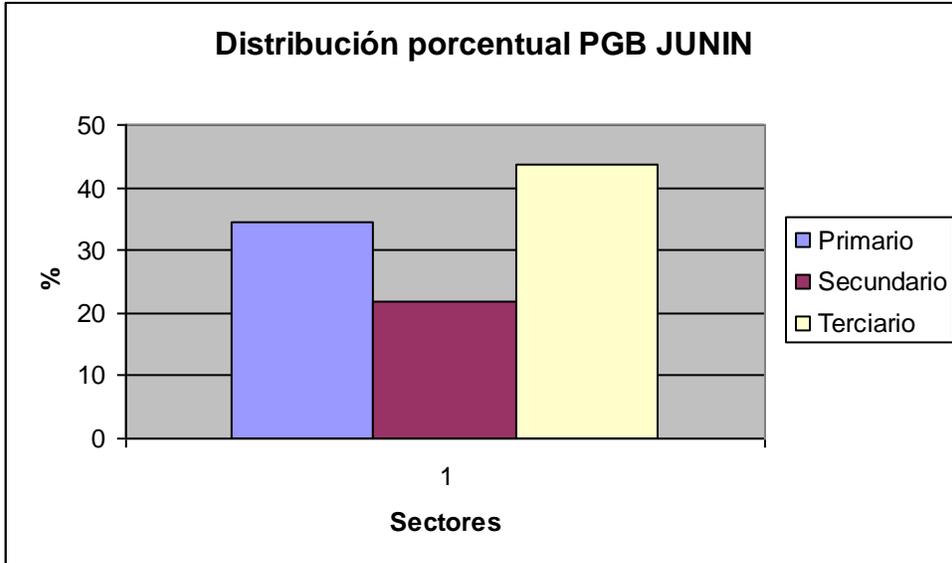
Históricamente el municipio cumplió el rol de administrador de los servicios básicos. Sus funciones específicas atendieron las cuestiones de infraestructura urbana. La base económica del partido, estrechamente ligada a las políticas nacionales y provinciales, no requirió de intervenciones de gestión local.

En los últimos años del siglo xx, la crisis estructural del agro, el cierre de los talleres ferroviarios - que significó el despido de aproximadamente 5000 operarios-, y la caída del ingreso público, produjeron el quiebre de la economía local, identificándose procesos negativos estructurantes, que generaron índices crecientes de vulnerabilidad social. Estos procesos estaban vinculados al aumento del desempleo; la escasa capacitación de la población en función de los nuevos requerimientos del mercado laboral, que se manifestaba en la baja empleabilidad; la generación de un sector de "nuevos pobres"; la situación de inseguridad; la falta de expectativas para los jóvenes; y las deficiencias en el tratamiento del hábitat.

En la zona rural, al despoblamiento del campo se sumó el proceso de recambio poblacional al que asistían los asentamientos rururbanos. Los jóvenes emigraban por falta de expectativas y, paralelamente, se instalaban familias en estado de vulnerabilidad social, provenientes de culturas urbanas. El Estado Municipal se enfrentaba así, con nuevas demandas vinculadas al desempleo.

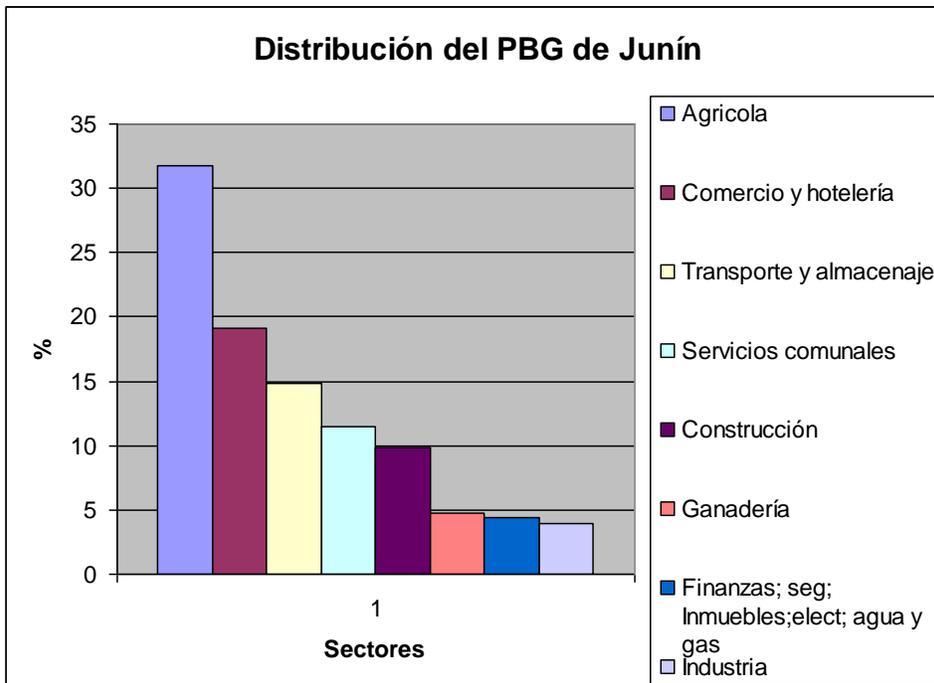
#### COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRÁFICO

- 1) Primario 34,5 %
- 2) Secundario 21,8 %
- 3) Terciario 43,7 %



Fuente: Plan Estratégico de desarrollo Junín (2003)

#### DESAGREGADO SECTORIAL



Fuente: Plan Estratégico de desarrollo Junín (2003)

#### Características de la iniciativa DEL:

La estrategia del municipio comenzó por el diseño de una serie de acciones locales, teniendo en cuenta el contexto global, en definitiva, y como algunos autores expresan<sup>2</sup>, actuar local pensando con la nueva lógica global.

La conciencia era clara, en relación a que no había que resolver el problema “a fuera”, sino por el contrario, el “afuera” debía disparar el proceso para trabajar el “adentro” y generar una estrategia de desarrollo territorial, con sello propio<sup>3</sup>.

El nuevo proceso, que denominaremos en el presente trabajo como *la internacionalización del municipio*, tiene una historia larga que arranca en el año 1996 hasta nuestros días, pero que analizaremos hasta 2004, pues durante ese lapso se propició el “fermento”.

Su eje medular fue, abordar el proceso de internacionalización, como una oportunidad de aprendizaje y a la vez, sensibilización del entramado interinstitucional. Las herramientas utilizadas de manera preponderante fueron; la Secretaría de Promoción y Desarrollo; la Agencia de Desarrollo Local y el Plan Estratégico de Desarrollo Junín.

### **Análisis del proceso:**

Inmersos en pleno proceso de globalización<sup>4</sup>, en el período analizado en el presente trabajo, los países comenzaban a trazar sus estrategias, o a esbozarlas, de inserción en el nuevo contexto. Las ciudades, intentaban hacer lo propio, aunque en América Latina la situación resultaba más difícil, pues el continente estaba reencontrándose con las nuevas democracias en la mayoría de sus países y las prioridades eran más bien básicas. En Argentina, era particularmente complicado, pues el país se debatía en pleno proceso de privatizaciones y retiro del Estado, de muchas de sus funciones tradicionales y elementales, proceso que se extendió a lo largo de toda la década de los noventa e incluso ya adentrado el siglo XXI. Poco se podía esperar de las ciudades, sin embargo, el caso de análisis, tiene algunas facetas distintivas que resulta interesante desmenuzar.

---

<sup>2</sup> Robert Robertson (1992)

<sup>3</sup> Entrevistas a informantes claves; Miguel, A. (Intendente de Junín); Monclá, O. (Presidente Servicio de Gas Junín SA).

<sup>4</sup> Dabat, Alejandro (1994) El mundo y las naciones. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias- UNAM. México

Promediando la década del 90, el municipio de Junín no se diferenciaba sustancialmente del común de las comunas de entonces, meras prestadoras de servicios básicos, con modelos de gestión municipal del tipo “ABL” (alumbrado; barrido y limpieza); si bien es cierto que, al menos en el contexto de la provincia de Buenos Aires, se vislumbraban tímidamente algunas políticas que insinuaban proponer un cambio en el rol tradicional de los municipios, a través de las llamadas Direcciones o Secretarías de la producción y, por otro lado, en la propia comuna de Junín algunos antecedentes de acciones que “se salían del molde común” de simple administrador y prestador de servicios básicos, permitían avizorar lo que se vendría a posteriori<sup>5</sup>.

Los casos insinuados son la creación de la empresa municipalizada “Servicios de Gas Junín SA” (caso único) (1990), y la creación del Centro Universitario Regional Junín (CRUJ) 1er caso de descentralización académica (1989). Sendas experiencias han sido reconocidas en diversos ámbitos académicos y de gobiernos de diversa índole, e “invitadas” a ser presentadas en congresos e integrados a trabajos de tesis de postgrados, por resultar inéditas y sumamente innovadoras para aquellos tiempos<sup>6</sup>; <sup>7</sup>; <sup>8</sup>.

En el caso de la empresa de provisión de servicios de gas, las características más relevantes como caso, fueron que, durante el auge de las privatizaciones de las empresas del Estado en los 90’, el accionar local posibilitó rescatar y preservar para los juninenses, la administración y gestión de la red de gas del partido de Junín. A partir de ello se procedió a tramitar para pugnar por una legislación *ad hoc* a nivel provincial, para así posibilitar este accionar. Entonces, se creó una empresa, “Servicios de gas Junín SA” integrada por la Municipalidad (90% de las acciones), la Sociedad Comercio e Industria (5%) y la Mutual de empleados municipales (5%). La misma hizo factible gestionar y desarrollar la red en consonancia con la estrategia de desarrollo local, y no siguiendo la “lógica” del mercado.

En cuanto al CURJ, Junín fue el primer municipio argentino que estableció convenios de descentralización académica con universidades nacionales, particularmente con; la Universidad de Buenos Aires (UBA); la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la

---

<sup>5</sup> “Junín apunta al mundo”, Pérez Rozzi, S. (1997)

<sup>6</sup> IV Congreso de la Redmuni en la Universidad Nacional de V. María (Cdba) (2004).

<sup>7</sup> V Encuentro internacional de la unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) Guatemala (2003).

<sup>8</sup> “El rol del estado en el nuevo siglo” J.M.Banfi / Lazzari N.(compiladores). Centro Universitario Regional Junín (2002).

Universidad Nacional de Rosario (UNR)<sup>9</sup>. Tomando el municipio la decisión estratégica de disponer de su presupuesto, partidas para el sostenimiento del Centro, y posibilitando, de esta manera que los jóvenes que egresaban de la escuela secundaria en Junín o en la región, no tuvieran que migrar (los que por entonces podían hacerlo, ya que muchos no tenían siquiera esa alternativa) a estudiar a los centros tradicionales (Bs. As.; La Plata; Rosario; San Luís; etc.), situación que agudizaba el éxodo, pues pocos retornaban una vez graduados, sino que además, se perdían valiosos recursos humanos para el futuro desarrollo de la comunidad local y regional, ya que esos “cerebros” formados fuera de Junín, no retornaban al territorio, perdiéndose ese valor agregado potencial para contribuir a mejorar el trabajo por el desarrollo del territorio.

El contexto nacional, era notoriamente recesivo, al inicio del período analizado, debido al impacto del fenómeno global, denominado “Efecto Tequila”, tal como se conociera por entonces a la crisis económica originada en México a fin del año 1994<sup>10</sup>.

La situación problema se evidenciaba, entre otros actores, en la expresión de los empresarios juninenses, quienes entendían que el mercado domestico se achicaba, y entonces, necesitaban salir a la búsqueda de nuevos mercados<sup>11</sup>. Para el gobierno local, que si bien coincidía en el diagnóstico, esta afirmación era parcial, pues el contexto global estaba indicando que el cambio de las reglas de juego era vertiginoso y, para sobrevivir a esas nuevas reglas, había que tener capacidad de adaptación<sup>12</sup>.

## **INICIANDO EL CAMINO HACIA LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MUNICIPIO**

La primera etapa en ese proceso de internacionalización estuvo fuertemente impulsada por el gobierno local. En ese punto, la estrategia de internacionalización estuvo concentrada en la promoción de las exportaciones de las Pymes del territorio, desde una

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Diarios La Nación y Clarín de la época.

<sup>11</sup> Pérez Rozzi, Sergio (1997). “Junín, apunta al mundo”.

<sup>12</sup> Entrevistas a informantes claves; Storani, M. (Cámara de Comercio e Industria) Palma, O. (Gerente CO.PRO.NO.BA.); Miguel, A. (Intendente de Junín); Monclá, O (Presidente Servicio de Gas Junín SA).

lógica meramente comercialista<sup>13</sup>. Se podría decir que en ese período inicial (1996-1999) la misma estuvo centrada en herramientas de tipo económico-comercial, que únicamente apuntaban al crecimiento económico de las empresas involucradas en el proceso, ya sea de manera directa o indirecta, y con un fuerte protagonismo del gobierno municipal. Quizás desde la influencia inicial, en algunos actores, de lo que era el apotegma en boga por aquel entonces, “si hay crecimiento económico desde los sectores más aptos para generarlo, ese crecimiento luego derramará hacia los sectores más desfavorecidos”.

En ese período las acciones se dividieron en dos ejes; uno, el del “comercio internacional”, donde las empresas y sus referentes eran los involucrados directos. El otro era la “cooperación internacional”, donde a los empresarios se les sumaban la participación de las instituciones de la sociedad civil a nivel local, esto es actores o agentes relacionados con el desarrollo del territorio. En esta etapa inicial el actor clave, por el liderazgo ejercido, fue la Secretaría de Promoción y Desarrollo, de la Municipalidad de Junín<sup>14</sup>.

## **LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO**

### **ESTIMULACIÓN AL COMERCIO INTERNACIONAL**

La ordenanza 3396/95 del Honorable Concejo Deliberante de Junín, creaba por primera vez en su historia, un área con rango de Subsecretaría (luego Secretaría), que sería el ámbito del estado local, para la ejecución de las políticas de desarrollo territorial. La ordenanza tenía en su “letra” un “decálogo” de elementos que inequívocamente expresaban la decisión de fondo en la materia.

Este instrumento, fue de relevancia en el proceso, pues contribuyó a ir pasando de acciones meramente voluntaristas, a otras con respaldo político; metodológico y recursos orientados a la promoción del desarrollo del territorio; presupuesto propio, aunque exiguo; exenciones impositivas; estímulo a las empresas que capaciten a su personal; política de promoción del parque industrial; aliento a emprendimientos

---

<sup>13</sup> A grandes rasgos podemos decir que estas políticas se pueden llevar a cabo persiguiendo objetivos comercialistas o desarrollistas. Los primeros tienen por finalidad el logro de exportaciones de bienes producidos localmente, mientras que los desarrollistas usan las ventas al exterior como instrumento para el desarrollo económico local. Dabat, Germán.

<sup>14</sup> Entrevistas a informantes claves; Storani, M. (Sociedad de Comercio e Industria) Palma, O. (Gerente CO.PRO.NO.BA.); Miguel, A. (Intendente de Junín); Monclá, O (Presidente Servicio de Gas Junín SA); Santamaría, R. CURJ.

innovadores; etc. Fueron algunos de los elementos que reflejaban el espíritu de la normativa.

Las principales tareas encaradas por la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo, en la estrategia de internacionalización del territorio, fueron las siguientes: adhesión a la Red de Ciudades pro apertura del Paso Pehuenche (entre Argentina y Chile) al transporte internacional de cargas; Apertura de la Zona Primaria Aduanera en Junín; Creación de la Fundación Export-Ar; generación de Misiones comerciales al exterior con empresarios; programa de capacitación y sensibilización en la materia; etc. A continuación desarrollamos brevemente las características de las acciones emprendidas;

#### APERTURA DE LA ZONA PRIMARIA ADUANERA EN JUNÍN

A partir de la situación planteada, una de las líneas de acción fue la gestión para el emplazamiento y puesta en marcha de una Zona Primaria Aduanera en Junín (“Puerto Seco”), que tuviese doble propósito; por un lado, fuera una herramienta más de fomento a la internacionalización de las empresas radicadas o a radicarse en el territorio; y por otra parte que, dadas las características descritas en el punto anterior, sobre el emplazamiento geográfico estratégico de Junín, puestas de relevancia entonces por el nuevo escenario global, resultaba de vital relevancia para la logística y el transporte internacional de cargas.

El citado emplazamiento tenía como ventajas específicas, la posibilidad de que las empresas pudieran realizar sus despachos de exportación / importación, con la misma celeridad y agilidad que tendrían si estuvieran en la frontera.

Esta posibilidad, generaba de manera adicional, en materia de servicios, una contribución al entorno territorial, para el desarrollo.

#### CREACIÓN VENTANILLA DE LA FUNDACIÓN EXPORT.AR

Concatenado con lo narrado en los puntos anteriores, las ventajas “duras” en materia de infraestructura necesaria como para aprovechar las oportunidades presentadas por la globalización en el territorio en cuestión, deberían tener su correlato en las cuestiones vinculadas a las tecnologías “blandas”, para optimizar y potenciar ese aprovechamiento.

En este sentido, la necesidad de contar con una herramienta que posibilitase el asesoramiento a las Mipymes del territorio que tuviesen potencialidad como para internacionalizarse, era prioritario. Para ello se gestionó y luego se puso en marcha la filial Junín de la Fundación Export.Ar, organismo que (en la actualidad) trabaja en el asesoramiento y capacitación en materia de comercio exterior; orientación y búsqueda de mercados a la producción nacional; provisión de información sobre oportunidades comerciales; etc. Aunque se advertía por entonces, un bajo nivel de interacción entre los funcionarios del servicio exterior de la nación de las áreas económicas y la red de filiales del interior de la citada fundación.

#### MISIONES COMERCIALES AL EXTERIOR CON EMPRESARIOS.

Otra de las acciones planteadas fue la realización de misiones comerciales al exterior, donde se estimulaba a los empresarios a incorporarse a las mismas con el objeto de ayudarlos en sus estrategias de penetración para la obtención de nuevos mercados para la comercialización de sus productos.

Para generar esta acción, se impulsó una ordenanza que estimulaba dicha participación, a partir de la devolución en pesos de parte de lo invertido en la incursión por el exterior. Más allá de lo narrado, la conformación de las delegaciones de las misiones al exterior, estuvieron integradas en los hechos, por empresarios provenientes de otras comunas de la región, los que generaron una masa crítica importante a los efectos de la implementación de la estrategia descrita.

Estas actividades generaron hábitos nuevos en los empresarios de Junín en la región, en materia de estrategias de internacionalización de empresas, que devinieron en aprendizajes compartidos y discutidos entre quienes participaban de las misiones, por el hecho de interactuar durante varios días, cosa que no sucedía habitualmente siquiera en el propio territorio de origen.

Paralelamente a la estrategia de incursión en los mercados internacionales para las empresas del territorio local y regional, se comenzó a esbozar una serie de acciones, en un principio quizás más voluntaristas, y luego respetando ciertas lógicas, orientadas a captar recursos; técnicos; económicos; etc.; de la cooperación internacional para el

desarrollo local. Al fin del período 95 - 99 comenzaba a verse más claro desde lo local, que la teoría del “derrame” hacía agua, y que era necesario reajustar y rediscutir algunos acuerdos básicos.

La globalización presentaba “ventanas” de oportunidades, pero decodificarlas no era tarea sencilla, pues había que estar preparado para ello. Esa constatación, involucraba también a la cooperación internacional para el desarrollo. Pero para acceder a ella, había que estar a la altura de las circunstancias.

Aunque imperceptible aún, por parte de los empresarios y los representantes de las instituciones locales, el embrión de la llave que permitiría decodificar el acceso a esas ventanas de oportunidades, era el aprendizaje compartido que comenzaban por entonces a desarrollar, y que luego, ya fogueados, profundizarán, como veremos más adelante, para discutir estrategias de desarrollo territorial (más allá de sus instituciones o empresas).

#### **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO HERRAMIENTA PARA CONTRIBUIR A APALANCAR PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL.**

Estas acciones descritas posibilitaron el alumbramiento de un “mundo nuevo”, desconocido hasta entonces para los actores y agentes del territorio.

Las gestiones para obtener recursos de la cooperación internacional para el desarrollo incluyeron un aprendizaje en sí mismo, esto fue quizás, lo más importante del proceso. Y como producto de ese camino se lograron una serie de vínculos con la cooperación de; Francia; España; Italia; Canadá; Unión Europea; Israel, en sus formas centralizadas, pero también de la cooperación descentralizada y de ciudades que se asociaron en proyectos específicos.

De este modo, la estrategia centrada en el fortalecimiento y la dinamización del comercio internacional por parte del municipio, empezó a dar paso a una mirada mucho más englobante, que empezó a encuadrarse bajo el concepto de “cooperación internacional para el desarrollo”.

**¿EN QUÉ CONSISTE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO?**

Son aquellos recursos (económicos; técnicos; humanos; etc.) destinados por los países desarrollados (aunque no únicamente) a proyectos existentes en los países “emergentes” (aunque también los hay entre estos), para contribuir a acelerar el camino del desarrollo de sus comunidades y elevar la calidad de vida de sus habitantes.

La ejecución de los citados proyectos, permitió incorporar nuevos conocimientos al territorio, que resultó un verdadero valor agregado al proceso. Ese aprendizaje no quedó depositado en las personas, sino que fue sociabilizado a través de las instituciones territoriales que participaron del proceso, lo que a su vez contribuyó a redefinir el rol del municipio como un catalizador del desarrollo local.

Las estrategias de cooperación internacional mencionadas, se transformaron en puntos de apoyo para el desarrollo territorial. En esta nueva etapa, el principal actor del desarrollo surgido del “fermento” de este proceso fue la Agencia de Desarrollo Junín, la que fue integrada por una diversidad de actores y agentes de algunas de las instituciones locales. El proceso fue fortalecido durante la instancia del Plan Estratégico de Desarrollo Junín.

A partir de allí se profundiza el cambio en el rol del municipio, en su forma de interrelacionarse con los actores del territorio y en la propia gestión y promoción del desarrollo.

**Foco de atención de la iniciativa DEL:**

**EL PAPEL DEL MUNICIPIO; LA UNIVERSIDAD; LA CÁMARA DE COMERCIO E INDUSTRIA Y LAS INSTITUCIONES LOCALES. LOS APRENDIZAJES.**

Se ha señalado más arriba la importancia de la creciente inserción de la comuna en las cuestiones ligadas a su internacionalización, a partir de las actividades de comercio internacional primero y de cooperación internacional después, funcionando, todo ello, como un catalizador, de este proceso de ayuda y sensibilización al aprendizaje interinstitucional. Sin embargo, el cuadro de análisis estaría incompleto si no incorporáramos el papel dinámico jugado por los actores sociales locales, en esa experiencia.

## ¿CUÁL ERA LA SITUACIÓN DE LA TRAMA INSTITUCIONAL A 1996? ¿CUÁL A 2004?

Junín era parte del conjunto de municipios que, en los años de análisis de este trabajo, habían comenzado a indagar en estrategias de desarrollo de abajo hacia arriba (*bottom-up*), pensándose a sí mismos, e intentando visualizar y definir la imagen del territorio que desean sus habitantes.

No obstante, y a la luz de lo reflejado en las entrevistas a los informantes claves requeridos para este trabajo, el nivel de interacción interinstitucional, era más bien elemental hacia 1995, y estaba reservado a acciones meramente voluntaristas y coyunturales, donde las instituciones se abroquelaban tras un tema, respondiendo en la mayoría de los casos, a la convocatoria del municipio<sup>15</sup>.

Volvemos a destacar aquí los dos casos ya comentados, como una suerte de experiencias anticipadas en la forma de gestión y por su componente innovador, como lo son los proyectos del Centro Universitario Regional Junín (CURJ), y la empresa Servicios de Gas Junín, que si bien respondieron a iniciativas del gobierno local, la participación de algunas instituciones de la sociedad civil tras la convocatoria fue, de involucramiento y de razonable apropiación<sup>16, 17, 18</sup>.

Más allá de lo que podríamos llamar, una situación inicial territorial estadocéntrica, en cuanto a la manera de plantear estrategias de desarrollo local bajo el liderazgo del Municipio, paulatinamente se fue haciendo de manera concertada y articulada entre el Municipio y las instituciones de la sociedad civil, a lo largo del período analizado, y a través de la conformación una suerte de “Mesa informal de concertación por el desarrollo territorial”. Ésta, vería luego su “corporización” en la denominada Agencia de Desarrollo Junín. La que a su vez le dio institucionalidad al proceso (y juridicidad), con actores que, a partir del mismo, y animado por el Estado Local, más el “alimento” de los programas de la cooperación internacional, gestionados muchos de ellos en conjunto, otorgó cohesión a la “Mesa”, permitiendo a las instituciones de la sociedad civil, ir aprendiendo; madurando y fortaleciéndose. Lo que de manera paralela, posibilitó

---

<sup>15</sup> Ibid 87.

<sup>16</sup> Documentado para las presentaciones en: IV Congreso de la Redmuni en la Universidad Nacional de V. María (Cdba) (2004).

<sup>17</sup> V Encuentro internacional de la unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) Guatemala (2003).

<sup>18</sup> Ibid 79.

“apropiarse” de la Agencia de Desarrollo, como nuevo espacio de encuentro, desde donde se gestionaba por el desarrollo del territorio, de una manera más innovadora.

**Logros e indicadores:**

### **ACTORES VINCULADOS AL PROCESO. LOS APRENDIZAJES.**

En el proceso abordado, uno de los “productos” logrados de mayor relevancia para el camino de construcción hacia el desarrollo territorial (aunque siempre difícil de sopesar, pero ya sabemos la importancia de los capitales intangibles para el desarrollo local), fueron los aprendizajes de los actores sociales involucrados en el mismo. Claro que no todos aprendieron en la misma medida, ni con la misma disposición, pues el trabajo para revertir las desconfianzas fue una tarea ardua que implicó un aprendizaje adicional.

### **¿QUÉ APRENDIERON?**

Que LA PROMOCIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO NO SOLO ERA FACULTAD DE LOS NIVELES PROVINCIALES Y NACIONALES. A nivel local había margen para hacer tareas ligadas a la promoción del desarrollo del territorio.

Que LOS RECURSOS PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO NO SE AGOTABAN EN EL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y EN EL DE LAS INSTITUCIONES. Había instancias como la cooperación internacional, entre otras que fueron “descubiertas”.

Que LOS RECURSOS NO SE REDUCÍAN A LO ECONÓMICO FINANCIERO. Se constató que había recursos, más allá del dinero.

Que LOS RECURSOS DESARTICULADOS TENÍAN MENOR IMPACTO a la hora de ejecutar acciones ligadas al crecimiento y al desarrollo del territorio;

Que ERA NECESARIO FORTALECER LAS CAPACIDADES DE LA DIRIGENCIA, en el complejo contexto global.

### **¿QUIENES APRENDIERON?**

#### **ACTORES CLAVES. CUANDO EL ACTOR SE TRANSFORMA EN AGENTE DEL DESARROLLO.**

Luego de un detallado análisis de las características y funciones ejercidas por los actores locales, es necesario destacar que en el proceso de aprendizaje institucional, hubo

actores claves que fueron “*apalancadores*” de la trama organizativa, constituyéndose en verdaderos agentes del desarrollo. Este fue el caso de tres actores clave: EL MUNICIPIO; LA UNIVERSIDAD, Y LA CÁMARA respectivamente.

LA MUNICIPALIDAD; en este caso fue el actor de mayor dimensión, pues a su vez contenía actores en su interior, que no aprendieron en la misma media, e incluso hubo algunos que a priori resultaban refractarios a las nuevas formas.

Sin embargo la decisión del ejecutivo municipal, estaba motorizada desde el área de desarrollo, cuyo equipo intentaba “extender la mancha” de esa temática, de manera lenta y desigual hacia el interior de la estructura, para sumarlos en las acciones de promoción del desarrollo. En definitiva, fue el actor relevante en este proceso al ejercer el liderazgo<sup>19</sup>. Claramente se evidenció una suerte de metamorfosis al pasar de actor llano, a verdadero agente del desarrollo.

En segundo lugar, no podemos obviar el papel del CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL JUNÍN, por el reconocimiento de sus pares institucionales y el respaldo en materia de conocimientos que, el resto de los actores del territorio le conferían, tal como lo han expresado en coincidencia, los informantes claves entrevistados. Este actor se constituyó en agente clave del proceso, por el aporte de metodología; espacio y la transmisión de confianza en la convocatoria a las distintas actividades incluidas a lo largo del proceso<sup>20</sup>.

LA SOCIEDAD DE COMERCIO E INDUSTRIA; se constituyó en el tercer socio clave como “traccionador” del proceso, aunque también, quienes eran referentes en las mesas de concertación generadas; talleres; reuniones interinstitucionales representando a la entidad; etc., a veces se encontraron con dificultades al interior de la propia estructura, al momento de transmitir lo nuevos aprendizajes incorporados. No obstante, por el reconocimiento de los empresarios más dinámicos del territorio, y por el involucramiento en proyectos claves como en de la empresa de gas y la universidad, esta cámara local ha sido otro actor fundamental en el proceso, reconocida por la mayoría de los informantes claves<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ibid 87.

<sup>20</sup> Ibid 87.

<sup>21</sup> Ibid 87.

Y en menor medida, el resto de las instituciones, lograron algún tipo de aprendizaje de menor potencia. Las debilidades en esta materia, fueron las dificultades para transferir lo aprendido, por parte de los representantes de cada entidad, cuando volvían a las entidades de origen y debían hacer la puesta en común.

## **¿CUÁNTO APRENDIERON?**

Ponderar un intangible como cuantificar, cuánto es el aprendizaje alcanzado en el territorio, es complejo, pero podemos decir que; el paso paulatino del municipio prestador de servicios básicos, a promotor del desarrollo, necesitaba nuevas capacidades y nuevos aprendizajes, tanto al interior de la comuna (sobre todo), como también al interior de las instituciones que interactúan con el municipio. Formular proyectos; planes; desarrollar componentes y actividades; establecer metodologías para reuniones taller; etc.; fueron los nuevos temas en las agendas de dirigentes y funcionarios, incluso para muchos de los vecinos comunes. Sin embargo, el aprendizaje no ha sido apropiado de manera simétrica; ni fácil; ni mucho menos de manera inmediata.

En síntesis, el gobierno local, junto a la Universidad y la gremial empresaria, como entidades relevantes de la sociedad civil, resultaron la tríada sobre la que, se apoyó el proceso de análisis en materia de liderazgos, al menos en la instancia inicial. Lo cual permitió asegurar la convocatoria al diálogo generado en las instancias de concertación, de los más diversos actores sociales del territorio, a partir de la convocatoria reforzada por las tres entidades más dinámicas citadas. Esto fue el “combustible” del proceso de aprendizaje compartido que, “a caballo” del programa de internacionalización comentado, posibilitó consolidarlo.

## **UNA APROXIMACIÓN A LOS RESULTADOS**

---

### **LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL MUNICIPIO**

Quizás más por instinto que por racionalidad, la estrategia del municipio para insertarse en el nuevo contexto global, tuvo un derrotero más bien sinuoso, donde el logro de

elevant la facturación FOB<sup>22</sup> de las empresas del territorio, o el hecho de ir integrándose, a redes internacionales para captar las “ayudas” de la cooperación internacional, a resultados del análisis final, tuvo un resultado más positivo aún, en términos cualitativos, basado en el aprendizaje colectivo realizado, que en términos cuantitativos, que de por sí los tuvo y fueron bien importantes, como analizaremos más abajo en un cuadro.

Para sintetizar, la estrategia de internacionalización del Municipio de Junín estuvo sustentada, como hemos expresado, sobre dos ejes, uno ligado al comercio internacional y otro a la cooperación internacional, cuyo denominador común y verdadero sustento, fue el proceso de aprendizaje generado a partir de su aplicación, en diversos actores del territorio como trataremos de demostrar a continuación.

### *EL COMERCIO INTERNACIONAL*

Como se afirmábamos más arriba, la estrategia no estaba centrada únicamente en conseguir que las empresas exporten, sino y fundamentalmente, en lograr de parte de sus empresarios, una forma más innovadora de “pensar la propia empresa” y de ver el contexto local de desenvolvimiento, pretendiendo que esto ayudara a comprender el cambio de paradigma global, no solo para sí misma, sino para con el entorno local donde se encontraba emplazada, por la importancia fundamental que este tiene en las estrategias de desarrollo local. Cuestiones que al principio del programa no se percibieron con claridad, aunque a la luz de los resultados han ido apareciendo como tan o más importantes, que lograr exportar por sí solo, como se analizará en las conclusiones.

Parte de esta pretensión, estaba sustentada en la importancia del aprendizaje en la materia, tanto por parte de los empresarios, como así también de los distintos actores de las instituciones, que fueran parte del programa, de manera directa o indirecta, ya que desde el municipio se apostaba a fortalecer el proceso desde la generación de sinergias, entre todos los actores del territorio que, desde distintos lugares, podrían contribuir a la instancia de internacionalización.

### *LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO*

---

<sup>22</sup> FOB (Free On Board) de acuerdo a la terminología INCOTERMS significa libre a bordo del buque.

El eje de la cooperación internacional para el desarrollo, es el otro punto de apoyo fundamental, sobre el que se basó la experiencia de internacionalización de Junín, quizás esté mucho más vinculado a las instituciones del territorio que trabajaban en la promoción del desarrollo y, a como la trama de la misma, podría verse fortalecida a través de los “productos” de la cooperación internacional, para relacionarse de mejor manera, a los fines de trabajar de manera articulada por el desarrollo del territorio, a partir de una contribución a mejorar el entorno.

De la misma forma, la idea de acudir a los “beneficios” de las ayudas de la cooperación internacional, no era el fin en sí mismo de la estrategia planteada, sino comprender su lógica y utilizar algunos de sus “productos” para incorporarlos al proceso de aprendizaje colectivo.

## **LOS RESULTADOS**

Previo a la intervención, la situación del Municipio de Junín, y más aún de la región de influencia, en materia de internacionalización, tanto en términos de comercio internacional y, fundamentalmente en relación con la cooperación internacional, era más bien básica. No existían hasta entonces, programas de estímulo alguno, a nivel local, y los esfuerzos en la materia, desde los niveles de provincia y nación eran incipientes, y prácticamente sin anclaje territorial.

El hecho queda refrendado a partir del relevamiento de campo (ver cuadro más abajo), donde solo aparecen solo tres empresas con experiencia real en materia de internacionalización, y en estos casos puntuales, presentando facturaciones de exportación, aclarando los interlocutores entrevistados, que fueron alternativas puntuales, sin estar insertas en una estrategia de internacionalización de la empresa, salvo el caso de Lestar Química SA (química), la que a su vez, tenía su departamento de comercio exterior en la ciudad de Buenos Aires.

En el caso de Antonello SA (confección), comenzó su proceso de internacionalización a partir de ayudas vía misiones comerciales organizadas por el gobierno de la Pcia de Buenos Aires, la primera de las cuales fue para penetrar en el mercado español. Y en el caso de Cirigliano SA (Metalúrgica / ingeniería en ventilación), por propia iniciativa.

EMPRESAS INTERNACIONALIZADAS EN EL PARTIDO DE JUNÍN ANTES DE 1996 (A):

<b>Empresa</b>	<b>Año de internacionalización (b)</b>
Antonello S. A.	1994
Lestar Quimica SA	1986
<i>Cirigliano S A</i>	1970

Elaboración propia, sobre datos obtenidos del trabajo de campo.

Se tomaron la cantidad de empresas que, radicadas en el partido de Junín, realizaban operaciones de exportación con asiduidad, al menos dos operaciones por año al mismo importador.

Se toma el año en que se realizó la primera operación de exportación genuina (descartando envío de muestras).

EMPRESAS INTERNACIONALIZADAS EN JUNÍN Y LA REGIÓN ENTRE 1996 Y 2006. (A)

<b>Empresa</b>	<b>Año de internacionalización (b)</b>
Indelplas SA (Junín)	1999
Molinos Tassara SA (Junín)	1996
Extralimp SRL (Junín)	1996
Norma Maliandi SRL (Junín)	1997
Muscariello Hnos SA (Junín)	1996
Fideos Don Antonio SA (Junín)	2003
Agriseed SA (Junín)	2005
Orninc Games SRL (Junín)	2006
<i>Medica SA (Junín)</i>	1996
Perkusic Hnos. SA (Junín)	2003
Liga Agrícola Ganadera Coop	1999

Ltda. (Junín)	
Cereagro SA (Junín)	1996
García González L. SRL (Junín)	1996
Falcon Fox SA. (Junín)	1999
Franci SRL (Junín)	2002
Ingeniería Mega SA (Lincoln)	1999
Frigorífico Tozzoni SA (Lincoln)	1999
MLH Vernet SA (Gral. Viamonte)	1999
<i>Soprodu SA. (Gral. Viamonte)</i>	1999
Molinos Chacabuco SA. (Chacabuco)	1999
Productos de Maíz SA. (Chacabuco)	1997
Don Yeyo SA. (Chacabuco)	2003
Marinari SA (Chacabuco)	1996
Almar R. e Hijos SA (Rojas)	1997
Framahí SRL (Rojas)	1999
Weabber pop corn SA (Rojas)	1998
Gear SA (Rojas)	1992
<i>Frigorífico Ascensión SA (Gral. Arenales)</i>	2000

Elaboración propia, sobre datos obtenidos del trabajo de campo.

Se tomaron la cantidad de empresas que, radicadas en el partido de Junín y en la región, cuyos municipios participaran del programa de internacionalización juninense a instancias del COPRONOBA, realizaron operaciones de exportación de manera continua.

Se toma el año en que se realizó la primera operación de exportación genuina (descartando envío de muestras), y que hayan tenido continuidad.

El número de empresas juninenses internacionalizadas a partir de la aplicación del programa 1996 al 2004 de quintuplicó. Es muy importante destacar lo sucedido en la región, pues salvo el caso de Gear SA, las empresas investigadas iniciaron su actividad durante el período analizado en este trabajo, en la que se aplicó el programa de internacionalización, siendo el Municipio de Junín, a partir de la Secretaría de promoción y desarrollo, y desde el ámbito regional que significaba el COPRONOBA, el promotor de tal situación<sup>23</sup>.

Cabe aclarar que algunas empresas no participaron de manera directa de la iniciativa, pero resulta altamente probable relacionarlo con el aprovechamiento del “fermento territorial” generado, en materia de estímulo e inercia exportadora.

#### **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO APORTE AL DESARROLLO. APRENDIZAJES. PARTICIPACIÓN EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La cooperación internacional para el desarrollo es una herramienta más para utilizar en los procesos de desarrollo local, como describíamos más arriba. Lamentablemente en muchos países de América Latina y en Argentina particularmente, no se conocía de manera masiva esta herramienta, y resultaba complejo acceder a sus ventanillas, si no se cuenta con información y aprendizajes previos, para recorrer con cierta facilidad esos caminos, aunque la tendencia ha ido cambiando en los últimos años del siglo pasado a esta parte.

---

<sup>23</sup> Entrevista a informantes claves: Palma, O. Gerente del COPRONOBA; Miguel, A. Intendente de Junín y Presidente del COPRONOBA.

En el caso de análisis, podemos decir que Junín se encontró con la cooperación, en el camino de la gestión de la Secretaría de Promoción y Desarrollo<sup>24</sup>, es a partir de una beca obtenida por uno de los técnicos del área, para un curso de desarrollo local y empleo, realizado en diciembre de 1996, en el País Vasco.

Como decíamos, ese verdadero primer aprendizaje en la materia, fue “sociabilizado” al interior del equipo técnico de la Secretaría de Promoción y Desarrollo<sup>25</sup>, y luego lo fue también en dos ámbitos fundamentales, por lo que resultó a la sazón, el análisis del presente trabajo, ellos fueron; el COPRONOBA<sup>26</sup> (lo que le dio una impronta regional al aprendizaje), el otro actor fue La Agencia de Desarrollo Junín<sup>27</sup>, donde las debilidades de la dirigencia en materia de formación, eran notorias. Tal como se observará en el cuadro de más abajo, ambos actores participaron del proceso, involucrándose en proyectos concretos.

Lo más importante de esta experiencia, después de los aprendizajes iniciales y básicos, fue la utilización de la herramienta de la cooperación en los proyectos de desarrollo, gestados y consensuados por los actores locales y/ o regionales, según el caso, lo cual otorgó un nivel de apropiación importante.

Junín ha incursionado en proyectos con la cooperación internacional de distintos países, apelando a formas tradicionales de donantes de cooperación directa, o bien por la vía descentralizada como se apreciará más abajo. La experiencia ha sido enriquecedora en casos bien diversos, que se resumen en el cuadro siguiente<sup>28</sup>:

---

<sup>24</sup> Entrevista a informante clave; Guirao, M.M. Directora de la Producción. Municipalidad de Junín.

<sup>25</sup> Ibid 137.

<sup>26</sup> Entrevista a informantes claves: Miguel, A. Intendente de Junín y Presidente del COPRONOBA; Bruni Luis, ex Intendente de Gral. Pinto.

<sup>27</sup> Entrevista a informantes claves: Monclá, O. Presidente de Sociedad Comercio e Industria Junín.

<sup>28</sup> Informe realizado por la Fundación Grupo Innova (2004), Bs. As.

## Casos de Cooperación Internacional

Agencia	Ente Ejecutor / tipo de asistencia	Proyecto y plazo de ejecución	Objetivo	Recursos	Recursos	Resultados
				Externos	Propios	
Cooperación Francesa	Convenio Ministerio de la Producción Pcia. de Bs. As y el Consejo Regional, Toulouse, Francia. Asistencia Técnica.	Mejoramiento de la calidad de la producción agro porcina en la región del CO.PRO.NO.B A. 1998/ 2002.	Rescatar el "saber hacer" del productor, contribuyendo a disminuir el riesgo al éxodo, dándole mayor valor agregado a la carne de cerdo que se produce en la región.	u\$s 25.000 8 técnicos	u\$s 25.000 4 Técnicos 50 Productores	Se logró incorporar 50 pequeños productores al proyecto que obtuvieron mejoras significativas, tanto en el manejo de los rodeos como en las cuestiones vinculadas a la genética y sanidad.
Unión Europea	Programa Urbal - Red N° 4. Asistencia Técnica.	La concertación Público-Privada en el Desarrollo Local. 2001 / 2003.	Facilitar la interacción entre los sectores público y privado para el abordaje de las políticas del desarrollo a nivel local.	u\$s 100.000 8 Técnicos	u\$s10.000 4 Técnicos	Este proyecto posibilitó apuntalar la puesta en marcha de la Agencia Desarrollo Junin, fortalecirla y mejorar la relación entre sus actores.
Cooperación española , más fondos vascos	"Bidasoa - Activa". (Ex ADEBISA) Irún, Gupúzcoa, País Vasco España. Asistencia Técnica.	Fortalecimiento a la Secretaría de Promoción y Desarrollo de la Municipalidad de Junin. 1998 / 2001.	Transferir conocimientos en los siguientes temas: - Incubadora de Empresas. - Planificación Estratégica para el desarrollo. - Plataformas de Transporte Intermodal. - Sensibilización en Desarrollo Local.	u\$s 100.000 8 Técnicos	u\$s 10.000 4 Técnicos	- Puesta en marcha de la Incubadora de Empresas Junin. - Monitoreo del Plan Estratégico de Desarrollo Junin. - Desarrollo e Implementación de una zona primaria aduanera con intermodalidad de transporte. Y un proyecto de generación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) a implementar. - Se realizaron 4 seminarios de sensibilización de desarrollo local en la región con técnicos vascos (de Bidasoa Activa).
Mashav - Israel	Embajada de Israel en Buenos Aires-Centro Universitario Regional Junin (CURJ). Asistencia Técnica.	"Curso móvil" en desarrollo local en la región del CO.PRO.NO.B A. 2002.	Transferir capacidades a los agentes del desarrollo local tanto del sector público como privado de los municipios de esa región. 11 Comunas.	u\$s 12.000 4 Técnicos	u\$s12.000 4 Técnicos	Se dejó capacidad técnica instalada y varios de los egresados del curso están cumpliendo funciones en áreas vinculadas al desarrollo, en el territorio en cuestión aplicando esos conocimientos.

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)	CEMCI (Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional) UIM.  Granada. España. Asistencia Técnica	Formación para personal superior del Municipio y Agentes de Desarrollo de la Sociedad Civil, de Junín, 1995/2000.	Contribuir a mejorar la formación de los cuadros políticos y técnicos de nivel superior de los municipios miembros de la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas); en temas de gestión municipal y desarrollo local.	u\$s15.000  4 técnicos	u\$s 5.000  12 técnicos	Se consolidó y mejoró la formación del gabinete municipal en temas de desarrollo local y el nuevo rol del municipio. Lo que posibilitó un reconocimiento del municipio de Junín como pionero en la región en esos temas.
Cooperación Italiana/ Naciones Unidas	Programa Seniores / Adeso.  Asistencia Técnica.	Transferencia de know how a productores. 2002	Transferencia de know how a productores de jamón crudo y de maíz colorado. Diferenciación de productos.	u\$s 5.000  2 técnicos	u\$s1.000  10 productores	Un grupo de 10 productores pudieron rescatar técnicas y "saber hacer" perdidos y hoy están produciendo.
Unión Europea	Programa Urbal-Red Nº4.  Asistencia Técnica.	Guía para la gestión y puesta en marcha de Incubadora de Empresas. 2002/2003	Compendiar una guía de buenas prácticas para la gestión de las incubadoras de empresas.	u\$s50.000  8 técnicos	u\$s 6.000  4 técnicos	Este proyecto posibilitó apuntalar y consolidar la ya en marcha Incubadora de Empresas Junín.

Elaboración propia. Fuente: Municipalidad de Junín / Fundación Grupo Innova.

### LECCIONES APRENDIDAS:

A partir del caso analizado, creemos atinado rescatar, algunos ejes de trabajo que se podrían tener en cuenta en los procesos de internacionalización de los municipios en América Latina, para su contribución al desarrollo territorial, ellos son;

#### LA INTERNACIONALIZACIÓN ES CONOCIMIENTO.

El acceso al conocimiento no se difunde en otro lugar que no sea en el territorio, cerca de la gente, de las instituciones y las empresas. Por ende, la importancia de la internacionalización del municipio, tanto en el eje de trabajo denominado de "cooperación internacional" por la posibilidad de involucramiento a redes globales, y lo que ello implicó como se vio en este caso, en materia de aprendizaje para las redes locales, como el eje denominado de "comercio internacional", fueron instancias que posibilitaron la generación de nuevos marcos que, para las instituciones (incluso para el propio municipio) resultaron reveladoras, respecto de la complejidad del contexto global, sus amenazas y sus "ventanas de oportunidades" como para cambiar la forma de "mirar" y pensar el desarrollo territorial. Esos nuevos marcos, hicieron posible, y en

principio sustentable, el Plan Estratégico de Desarrollo local y, a partir del mismo, la Agencia de Desarrollo Junín, brazo ejecutor de aquel, en materia económica.

La internacionalización del territorio local; de sus sectores económicos y su trama institucional, no es otra cosa que construir relaciones tecnológicas con otras regiones. Es armar caminos de doble vía donde se difunda innovación. Por lo tanto, la importancia de las capacidades técnicas, del equipo local, y más aún de las nuevas capacidades, es un factor fundamental, pues ellos son los que llevan adelante este tipo de procesos, luego de tomada la decisión política y de logrados los acuerdos interinstitucionales a tal fin. En este sentido, aparece un capital importante, que es el aprendizaje colectivo, en materia de crecimiento y desarrollo, y en el discernimiento que los actores locales comienzan a hacer, embrionario quizás, sobre uno y otro concepto.

Un rasgo distintivo del caso analizado, sería que el elemento catalizador para el cambio de rol del municipio, como mero prestador de servicios básicos, a promotor del desarrollo local, ha sido la estrategia de internacionalización, a partir de la cual, este incorpora ese aprendizaje y lo democratiza, lo que a su vez le posibilita comenzar a apalancar el proceso.

#### LA IMPORTANCIA DE CONTAR CON INFORMACIÓN PRODUCIDA LOCALMENTE.

En el caso analizado es de rescatar algunos elementos generados en el territorio, como; documentos; datos; informes; etc.; todos producidos localmente, para facilitar la elaboración de un buen diagnóstico, y luego intervenir con mayores posibilidades de éxito. Por lo que creemos, es factible relacionar esta situación, con lo que luego sucedió a lo largo del caso analizado.

#### LA BAJA EMPRENDITORIALIDAD A PARTIR DE SITUACIONES DE APARENTE BONANZA PREVIA.

La situación del empleo público “asegurado” en importante proporción, debido a la presencia en Junín de reparticiones públicas diversas, por su situación de ciudad “cabecera” de región; la cultura de la renta a partir del valor y la riqueza de la tierra, que garantizaban, otrora, buenos rindes del campo y recursos que “chorreaban” a la ciudad, parece haber atentado, en alguna medida, contra la capacidad emprendedora de la sociedad. Estos elementos, aportados por varios de los informantes claves y

calificados, revelaban un problema de resolución compleja y que se contradecía, al menos a priori, con la actitud verdaderamente emprendedora de algunos actores locales que impulsaron algunas de las respuestas innovadoras descritas en el diagnóstico situacional, y que contribuyeron a modificar, al menos en parte, la situación anterior.

#### LA IMPORTANCIA DEL ACTOR / AGENTE DEL DESARROLLO LOCAL.

El proceso en cuestión, estuvo asentado y cargado sobre “las espaldas” de personas, en cada una de las instituciones involucradas. Esta situación puso de relieve el liderazgo del municipio en cuanto a ser disparador del proceso. Pero además, y fundamentalmente, por ser conocedor de la composición y funcionamiento de la trama institucional, fuertemente influenciada por los referentes claves, al interior de cada una de las instituciones involucradas en el proceso. Esa identificación; “seducción” y conjugación de actores, fue un elemento sustantivo para que el proceso tuviera mayores chances de sostenibilidad. En este sentido, emerge como reflexión; esa forma de “pensar y discernir” al actor, más como agente promotor, (aún con varias asimetrías) que como simple actor espectador del desarrollo, teniendo en cuenta su emprenditorialidad; compromiso y liderazgo al interior de cada una de las instituciones, y la forma de relacionarse con sus pares de las demás instituciones. Lo que se observó con claridad, es la comunicación al interior de la propia institución, por parte de cada referente, allí se evidenciaron algunas debilidades, que sería recomendable profundizar y abordar como tema de investigación en futuros trabajos.

#### LA IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO DEL GOBIERNO LOCAL; LA UNIVERSIDAD Y LA GREMIAL EMPRESARIA.

El rol del gobierno local, a partir de la toma de decisiones políticas clave, y el involucramiento directo en el proceso, resultó relevante para la evolución del mismo, junto a la incorporación de otros actores de la sociedad civil. También lo fue como facilitador y garante del proceso.

Los liderazgos; claramente sostenidos en el Municipio; la Universidad y la Cámara, resultaron una suerte de “sociedad” de base, sobre la cual se asentó el proceso. El gobierno local, como poseedor de los principales resortes de índole normativo; la Universidad como actor que “garantizó” una confianza reconocida por sus pares; poseedora de buena reputación y facilitador de la generación de conocimiento, resultó uno de los garantes más destacados de la experiencia abordada a partir del proceso

estudiado. La Cámara de Comercio e Industria finalmente, fue el socio que, desde la mirada económica, ensayó el desafío de ir saliendo del enfoque gremial empresario tradicional, para pasar a desandar el camino de la promoción del desarrollo, a partir del aprendizaje propio, pero también resultó una importante referencia al interior de muchas de las demás instituciones de la sociedad civil, las que, a partir de esa referencia, se fueron sumando paulatinamente al proceso.

#### LOS LIDERAZGOS Y APRENDIZAJES NECESARIOS PARA PONER EN MARCHA ESTOS PROCESOS.

Los aprendizajes, evidentemente, han sido centrales en el caso analizado, pero su “capilaridad” y democratización no hubieran sido factibles, sin la decisión política de los referentes claves para que ello se produjera. Por lo tanto, parece surgir con fuerza, la importancia de los liderazgos de los distintos actores referentes en cada una de las instituciones que protagonizaron el proceso analizado. Sin embargo, emana claramente la diferencia de formación y de capacidades entre unos y otros actores, lo que resulta un desafío adicional y esforzado, al momento de discutir y tomar acuerdos, por las dificultades de todos y cada uno, en el manejo y entendimiento del léxico utilizado, en temas de internacionalización y desarrollo territorial.

#### EL APRENDIZAJE AL INTERIOR DEL EQUIPO TÉCNICO.

El factor aprendizaje, una vez más, aparece como un elemento de sustancial importancia en este caso, al momento de observar al interior del equipo técnico local. De la investigación, subyace la relevancia del mismo a partir de la exploración que se realiza en el eje de la cooperación intencional, desde el equipo técnico del Municipio de Junín, que a la sazón aparece como un actor que se ha preocupado especialmente en la preparación técnica. La transmisión de las capacidades previas, y las adquiridas durante el proceso hechas endógenas al interior del equipo, más la retroalimentación de las mismas, surgen como los elementos sólidos sobre los que se asienta esta experiencia.

#### COMPARTIR LA VISIÓN GLOBAL Y EL APRENDIZAJE CON LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN.

A partir del fortalecimiento del equipo técnico del Municipio de Junín, desde el aprendizaje incorporado, y facilitada la democratización del mismo a la zona, por el

marco que le dio el COPRONOBA<sup>29</sup>, como espacio regional, ese ámbito propició la transmisión del aprendizaje incorporado en la temática de la internacionalización, con los pares de los demás técnicos de los municipios de la región, como así también con los demás actores promotores del desarrollo en cada municipio. Por lo resultó destacable, el actor COPRONOBA, como caja de resonancia regional del proceso estudiado.

LA ESPECIFICIDAD DE LOS TERRITORIOS LOCALES; SUS INSTITUCIONES Y SUS EMPRESAS HACEN DE LAS MISMAS QUE NO SEAN IGUALES, HAY HETEROGENEIDAD EN LAS NECESIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN, PARA RELACIONARSE CON EL MUNDO.

Parte del aprendizaje, parece ser la constatación del cambio global, y de los espacios para accionar desde los territorios globales. En este sentido, el comienzo de la discusión sobre una nueva y más compleja agenda de temas, subyace como un elemento importante del proceso. El mismo revela a los actores locales, desde las profundas asimetrías en sus formaciones y capacidades, la necesidad de comenzar a cambiar la mirada y el abordaje de los temas. Como decíamos más arriba, el actor municipio parecía advertirlo por entonces, más nítidamente, y se arrogó un rol más cercano a lo que sería una suerte de “nueva Cancillería municipal” para la gestión y promoción de temas relacionados, en una primera parte, con el comercio internacional, desde una concepción cada vez menos “comercialista”, para ir pasando a una más “desarrollista” (Dabat, G.), en consonancia con su propia estrategia de desarrollo, y en una segunda parte, con la cooperación internacional para el desarrollo territorial.

LA IMPORTANCIA DE LA COMPETITIVIDAD DE LA TRAMA INSTITUCIONAL PARA FACILITAR EL PROCESO DE DESARROLLO LOCAL.

Determinar el mapa de relaciones de las instituciones que trabajan por el desarrollo local en el territorio resultó fundamental, pero aparece aquí como más relevante aún, como se determinaron sus lógicas; sus formas de comunicación; sus capacidades tecnológicas; la formación de sus cuadros; sus liderazgos; sus visiones; la calidad y socialización de la información que disponen; etc. Conocer estos datos permitió; minimizar la réplica de tareas; reducir la duplicación en la utilización de recursos; etc. En definitiva, contar con método e información para intervenir en el proceso, previo al Plan Estratégico, ahorró tiempos. Pero además, fue un elemento diferenciador importante, como contribución a la construcción de un entorno más competitivo.

---

<sup>29</sup> El COPRONOBA era presidido por el municipio de Junín durante el período analizado.

## EL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO COMO HERRAMIENTA.

Contar con esta herramienta fue posible, a partir de las conclusiones anteriores. Esta “agenda” posibilitó la construcción de ámbitos de articulación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado, y se constituyó en un proceso social que articuló los mismos actores de la sociedad con una lógica diferente. Lo relevante fue que, sin el anterior proceso de aprendizaje; internacionalización; generación de documentación y socialización de estos tópicos, no hubiera sido posible el Plan en términos de razonable apropiación del mismo por parte de las instituciones.

## LA AGENCIA DE DESARROLLO COMO “IDENTIDAD INSTITUCIONAL”.

La Agencia fue el actor central emanado del proceso, gestado antes del Plan, como experiencia anticipada al mismo, pero validado y consolidado en esa instancia, lo que le confirió institucionalidad al mismo, y corporizó el espacio de pensamiento y discusión de las estrategias de desarrollo económico del territorio. No obstante, surgió un interrogante sobre la evolución futura de la misma, pues aún no disponía (al momento del presente trabajo) de sede propia, pues como se expresa en el capítulo específico, funcionó desde una suerte de sede itinerante.

## LA INTERVENCIÓN MEJORÓ LA PERFORMANCE.

Surge del caso analizado que la intervención en el territorio, presenta algunos indicadores destacados sobre la gestión de los actores del mismo, vinculados a la temática estudiada, tanto en los aspectos cuantitativos, pues el número de empresas internacionalizadas se quintuplicó desde la aplicación del programa; y el número de proyectos involucrados en temas de cooperación internacional para el desarrollo, fue de ocho contra cero, pues antes de 1996, no había antecedentes de trabajos al respecto. Como así también desde lo cualitativo, pues la gestión de estos temas involucra a una red de actores contenidos en una trama de actores interinstitucionales compleja, con aprendizajes incorporados al interior de esas tramas, con el valor agregado que esa “capilaridad” fue extendida a un actor regional como el COPRONOBA.

## LOS RECAMBIOS DE LOS DIRIGENTES COMO AMENAZA A LAS CONTINUIDADES DE LOS ACUERDOS TERRITORIALES SOBRE DESARROLLO.

Los cambios periódicos de las autoridades que conducen las instituciones, principalmente el Municipio, por su evidente liderazgo; le confieren un grado de incertidumbre al proceso, a partir de los nuevos criterios del flamante actor involucrado como representante de la institución, en cada caso. Esta situación, muy común en América Latina, afecta sensiblemente a la competitividad sistémica territorial, principalmente en el nivel Meso. A resultados de lo investigado, consideramos atinado profundizar los trabajos en el diseño de herramientas que atemperen los efectos de tal situación, con energías especialmente dirigidas sobre la comunicación; fortalecimiento y construcción de confianza del “nuevo” involucrado de la institución que recambia autoridades y, por ende, representante ante la Agencia de desarrollo, o el acuerdo / Mesa / pacto territorial que sea, según cada caso.

### **Temas para la reflexión.**

#### **LA “GLOCALIZACIÓN” DE LOS DIPLOMÁTICOS**

Los funcionarios de la Cancillería Argentina, de las áreas comerciales, luego de prestar funciones en las embajadas y consulados en el mundo por un promedio de cinco años, regresan al país a trabajar en ese Ministerio, ubicado en la ciudad de Buenos Aires durante un período que promedia los 2 años. En ese lapso de tiempo, según algunos funcionarios entrevistados, tienen escasa relación con la mayoría de los municipios (2300), esto es, con los territorios productivos, que a la vez es en los lugares donde están los actores directamente involucrados e interesados en el desarrollo de ese territorio. Consideramos que, si algunos de aquellos recursos humanos estuviesen más en contacto con el territorio, con las áreas de fomento a la internacionalización de los municipios, es bastante probable que ese territorio y sus sistemas productivo e interinstitucionales tiendan a ir transformándose en más competitivos. Y a la vez, esto generaría una potencialidad mayor en el funcionario diplomático, que volverá a cumplir funciones en el exterior, con un conocimiento de los territorios locales y sus sistemas de funcionamiento, mucho más acabado y profundo, lo que redundaría en mejores relaciones comerciales y de la necesidad de cooperación, tanto para el país todo, como para esos territorios puntuales.

#### **¿TRAMA INSTITUCIONAL COMPETITIVA O COMPETENTE?**

Aplicando la matriz de la competitividad sistémica sobre un territorio, cada vez es más evidente la importancia que ha ido cobrando el nivel Meso. Los sistemas interinstitucionales de apoyo a la producción y al desarrollo territorial, como las Agencias de Desarrollo Local; los Centros de desarrollo empresarial; los pactos territoriales formales o informales; etc., presentan profundas asimetrías en cuanto a la formación de sus dirigentes, como en el caso analizado. Esto redundaría en la disímil comprensión de fenómenos como el abordado en este trabajo; en la comunicación entre las partes, y por ende en la toma de acuerdos para las decisiones de políticas a ejecutar. Por lo tanto, creemos preciso trabajar en la formación y capacidades de esa dirigencia, para pugnar por territorios que, para ser competitivos, antes o a la par, deben consolidar **instituciones competentes**.

#### ¿ES FACTIBLE UNA CANCELLERÍA MUNICIPAL?

Una alternativa hacia la cual parece han ido virando algunos territorios; sus instituciones; y principalmente, sus municipios (como hemos visto en la existencia cada vez mayor de redes internacionales) fue a conformar una suerte de “Cancillería municipal”, donde funcionarios y equipos técnicos preparados a tal fin ejecutan acciones que emanan de pactos o agendas establecidas en esos territorios diseñadas con una lógica “glocal. Por lo tanto y en consonancia con la hipótesis anterior, las capacidades de esas nuevas “Cancillerías locales” serán el resultado de la toma de acuerdos territoriales por parte de las instituciones fortalecidas, y de un estado local que deberá estar a la altura de las circunstancias, más allá de la gestión de gobierno local de turno.

#### ¿ESTÁN TODOS LOS MUNICIPIOS EN CONDICIONES DE TRAZARSE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE PROCESOS DE INTERNACIONALIZACIÓN?

Por lo advertido en el trabajo presente trabajo sobre Junín, más lo investigado con los municipios que integran la región del Copronoba, consideramos que no todos los municipios estarían en condiciones de armar una estrategia de internacionalización, y sospechamos que hacia el interior “más profundo” de Argentina, ni siquiera en el largo plazo. Es aquí donde el Estado, en sus instancias provinciales y nacional, debería intervenir para ocuparse de esos casos “perisféricos”, aún en plena Pampa húmeda,

haciéndolo de manera directa o impulsado la regionalización, donde los municipios puedan tener más potencia a la hora de plantear acciones de este tipo.

#### INTERNACIONALIZAR COMO OPORTUNIDAD DE APALANCAR PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL.

“Internacionalizar el territorio local” no significa solamente centrar la atención en las vinculaciones comerciales. Obviamente, que la obtención de nuevos mercados para los productos del lugar y la inversión externa directa o asociada con firmas locales, posibilitan un impacto en el crecimiento y tal vez en desarrollo económico local, pero “cooperación internacional” no es sinónimo de “comercio exterior”, estamos hablando como lo planteamos análisis del caso, de dos conceptos distintos, por lo tanto, de acciones diferentes y programas de trabajo específicos para cada instancia.

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Albuquerque, Francisco** (1997a) "Globalización, competitividad y desarrollo económico local", ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- Albuquerque, Francisco** (1997e), "Metodología para el desarrollo económico local". Serie Ensayos. ILPES-CEPAL.
- Albuquerque, Francisco** (1999) "Desarrollo local en Europa y América Latina". Consejo Superior de Investigaciones científicas, Madrid. España.
- Arocena, José** (1995) "El desarrollo local. Un desafío contemporáneo". Caracas, Claeh - Universidad Católica del Uruguay - Nueva Sociedad.
- Beck, Ulrich** (2004). ¿Qué es la globalización? Editorial Paidós.
- Boisier, S.** (1997a). "Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial". Serie Ensayos, documento 97/39. ILPES-CEPAL.
- Boisier, S.** (1997b). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". Serie Ensayos, documento 97/37, CEPAL, Santiago de Chile.
- Costamagna, Pablo. Ferraro, Carlo.** (2005) "Estudio de la competitividad de las instituciones para el desarrollo territorial. El caso Bragado". GTZ - UNNOBA. Junín. Bs. As. Argentina.

- Costamagna, Pablo. Pérez Rozzi, Sergio.** (2005) “Lineamientos para una estrategia de desarrollo en San Martín de los Andes”. Ed. INTA / ILPES - CEPAL. San Martín de los Andes. Neuquén. Argentina.
- Dabat, Germán** (2003) “Políticas municipales de competitividad y comercio exterior”. Capítulo 1 de Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Coordinador: Germán Dabat. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. Quilmes.
- Gatto, Francisco.** (1995) “Las exportaciones industriales de pequeñas y medianas empresas”. En Hacia una nueva estrategia exportadora. Kosacoff (coord.). Universidad Nacional de Quilmes. CEPAL/Alianza Editorial. Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B.** (enero - marzo 1998). “Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones”. Revista Desarrollo Económico, vol. 37, N° 148. Buenos Aires. Argentina.
- Madoery, O.** (2003). “El valor de la Política de Desarrollo Local”. Homo sapiens. Rosario. Argentina.
- North, Douglas** (1990) “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. Fondo de Cultura Económica. México.
- Pérez Rozzi, Sergio.** (2006) “EL CONTEXTO GLOBAL Y LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS *PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL ARGENTINO*” revista electrónica “OIDLES - Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social”, (ISSN solicitado), indexada en IDEAS-RePEc y alojada en <http://www.eumed.net/rev/oidles/>
- Plan Estratégico de Desarrollo Junín.** (2002) Ed. Molar.
- Porter, Michael** (1990). “Las ventajas competitivas de las naciones”. Editorial Vergara. Buenos Aires.
- Programa URB-AL** “La concertación público - privada para el desarrollo local” (2002) red 4 “La ciudad como promotora del desarrollo económico”. Madrid. España.
- Putnam, R.** (1995) “Bowling alone: America’s declining social capital”, Journal of Democracy, N.6.
- Sen, Amartya** (2000). “Desarrollo y Libertad”. Ed. Planeta.
- Vázquez Barquero, A.** (1999) “Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno”. Editorial Pirámide. Madrid. España.
- Vázquez Barquero, A.** “Las nuevas fuerzas del desarrollo local” (2006). Ed. Pirámide. Madrid. España.