



## ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL. ESTUDIO DE LA POLÍTICA MUNICIPAL DEL GOBIERNO DE SAN MIGUEL (PROV. DE BUENOS AIRES, ARGENTINA) DURANTE EL PERÍODO 2020 – 2022 CON ÉNFASIS EN EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES



**GUADALUPE CABRERA FIGUEROA**

Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Desarrollo Territorial. Coordinadora de Proyectos para el Sector Público en La Ciudad Posible SRL. Consultora en Compromiso Empresarial para el Reciclaje - CEMPRE, Argentina y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### RESUMEN

El presente trabajo estudió la política municipal de economía del conocimiento - plasmada en el Plan para el Desarrollo de la Economía del Conocimiento, Tecnología y la Innovación (DECTI) - en el marco del Desarrollo Económico Territorial del gobierno de San Miguel, provincia de Buenos Aires, durante el período 2020 – 2022, e hizo foco sobre el rol del gobierno local y la participación de los actores locales en su diseño e implementación, así como de los procesos de facilitación. Se propuso contribuir desde la investigación a la reflexión y acción en el tema de desarrollo económico territorial, así como visibilizar a los actores territoriales. A través de la investigación y descripción del caso, el trabajo buscó visibilizar el proceso de construcción de la política pública, el rol activo y articulador asumido por el gobierno local, y exponer una serie de reflexiones y aprendizajes vinculados a la construcción de gobernanza, la importancia del diálogo, la facilitación y la voluntad política, y el desarrollo de capacidades locales.

*PALABRAS CLAVES: Desarrollo Económico Territorial; Política Pública; Gobierno Local; Facilitación; Gobernanza.*

*Public Policy; Local Government; Facilitation; Governance.*

## ABSTRACT

The present work studied the municipal policy of knowledge economy, as outlined in the Plan for the Development of Knowledge Economy, Technology, and Innovation (DECTI), within the framework of the Territorial Economic Development of the government of San Miguel, Buenos Aires province, during the period 2020-2022. It focused on the role of the local government and the participation of local actors in its design and implementation, as well as the facilitation processes. The aim was to contribute through research to reflection and action in the field of territorial economic development, while also shedding light on territorial actors. Through the research and case description, the work sought to highlight the process of constructing public policy, the active and coordinating role assumed by the local government, and to present a series of reflections and lessons related to the development of governance, the importance of dialogue, facilitation and political will, and the development of local capacities.

*KEY WORDS: Territorial Economic Development;*

## MARCO TEÓRICO

El trabajo tomó como base teórica una serie de discusiones en torno a conceptos fundamentales que se fueron identificando a lo largo del proceso de investigación. Discusiones en torno a la definición de las políticas públicas, sus consideraciones para su estudio y las herramientas para su diseño e implementación, a los conceptos de territorio y desarrollo territorial, de articulación, participación y gobernanza, y reflexiones vinculadas a su importancia en la construcción de procesos de Desarrollo Territorial. A su vez, discusiones en torno al nuevo rol que los gobiernos locales han ido asumiendo, a las consecuencias sobre los modelos de producción, y la organización y el rol de los actores territoriales, que han traído aparejado los cambios tecnológicos. Otras en torno al concepto de Economía del Conocimiento, y, finalmente, una serie de reflexiones vinculadas a la facilitación en los procesos de Desarrollo Territorial.

En el marco de este trabajo se entiende que el concepto de gobernanza no es único ni uniforme, por lo cual se tomaron aspectos de distintos autores. Entre ellos, Osborne y Gaebler (1992) plantean que “Go-



vernance” es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad”, siendo el gobierno el instrumento que se utiliza para ello. Por su parte, Enríquez y Gallicchio (2003) la plantean como una noción que describe un régimen internacional donde los Estados soberanos ya no pueden hacer y deshacer a su antojo como antes, y que nos encontramos dentro de un sistema de conducción de los asuntos más o menos determinado por juegos de actores muy diversos. También, exponen que, en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación (“governing”) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad.

En cuanto al concepto de economía del conocimiento, resulta complicado establecer de forma concreta “qué es” dado que su base principal es el conocimiento, difícil en sí mismo de precisar (Brinkley, 2006). En el presente trabajo se tomó el concepto utilizado por el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación Argentina, el cual define a la economía del conocimiento como “el conjunto de actividades económicas que requieren un intensivo aporte del conocimiento humano para generar valor y ofrecer a la sociedad nuevos productos y servicios, que pueden ser aprovechados por todas las ramas de la producción”.

Finalmente, respecto a la facilitación en los procesos de Desarrollo Territorial, se tomaron principalmente las contribuciones de Costamagna y Larrea (2017), quienes plantean que el Desarrollo Territorial (como proceso emergente de construcción social que se da en contextos complejos) sucede porque hay personas que lo facilitan, y que existe un enorme potencial de mejora en estos procesos si se aborda de forma sistemática el desarrollo de capacidades para la facilitación, entendiendo a este punto como una estrategia en sí misma. Según los autores, cada reto del futuro planteará un qué nuevo y los territorios que hayan construido la capacidad de aprender juntos tendrán más opciones de responder con agilidad a los nuevos retos y sus qués.

## San Miguel

Creado en 1994 por la Ley Provincial 11.551 a partir de la división del partido de General Sarmiento, el Municipio de San Miguel se constituye como uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires. Está dividido en 4 localidades, siendo la ciudad de San Miguel la cabecera. Cuenta con una población de 326.215 habitantes (Resultados provisionales, censo 2022), y una superficie de 82,5 km<sup>2</sup> (contando la zona militar de Campo de Mayo). Está ubicado en el segundo cordón del conurbano a 33 km al noroeste de la Capital Federal, lindando con los partidos de Tigre, San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham, Ituzaingó, Moreno, José C.

Paz y Malvinas Argentinas. Su economía está inclinada principalmente al comercio, siendo una de las zonas comerciales más importantes del Gran Buenos Aires, y la pequeña industria. Desde el año 2007 mantiene una continuidad en la gestión, inicialmente a cargo de Joaquín De La Torre, sucedido por el actual intendente, Jaime Méndez, quien ganó las elecciones del año 2019.

**"A DIFERENCIA DE OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES, EL PROCESO SE CARACTERIZÓ POR LA CREACIÓN DE DISTINTAS INSTANCIAS DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN ENTRE ÁREAS MUNICIPALES, ASÍ COMO CON ACTORES EXTERNOS, Y POR LA ADOPCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL DE UN ROL DE ARTICULADOR."**

San Miguel, cuya estructura ocupacional y nivel de empleo son sensibles respecto al ciclo económico, se encuentra, actualmente, en un proceso de construcción de la política municipal de Economía del Conocimiento a fin de fortalecer el desarrollo económico del partido.

Impulsado originalmente por una serie de conversaciones lideradas por el entonces Director General de Coordinación Operativa de la Secretaría de Salud (actual subsecretario de Economía del Conocimiento) con funcionarios de alto rango en torno al rol del gobierno local y las políticas de desarrollo económico territorial implementadas en San Miguel, seguido de un pedido explícito del intendente de conformación de un Polo Tecnológico, es que la Municipalidad comenzó con el proceso de diseño e implementación de su política de economía del conocimiento a fines del año 2019.

A diferencia de otras políticas públicas locales, el proceso se caracterizó por la creación de distintas instancias de diálogo y participación entre áreas

municipales, así como con actores externos, y por la adopción del gobierno local de un rol de articulador. A través de la investigación, se pudo analizar cómo desde el gobierno local han definido (no siempre de manera consciente) a la cuestión del desarrollo económico territorial como una problemática que está vinculada al empleo local, y que es compleja, por lo que no es el gobierno local sólo quien puede descubrir su solución. A su vez, como una cuestión que sobrepasa el alcance de la gestión municipal y requiere de una nueva gobernanza y de la articulación con actores de los distintos sectores (público, privado, científico - tecnológico, educativo, tercer sector). Requiere que el gobierno local asuma un rol distinto, como articulador, facilitador, capaz de crear condiciones favorables para el desarrollo económico de San Miguel (y así generar, en forma indirecta, más y mejor empleo).

La política, plasmada en el Plan de Economía del Conocimiento, Tecnología e Innovación, estableció como objetivo “contribuir al desarrollo de la Ciudad de San Miguel y su población a través de la promoción de políticas públicas para la economía del conocimiento, la tecnología y la innovación”, y como objetivos específicos se propuso generar empleo formal y local, potenciar el entramado productivo local, propiciar un entorno favorable para el sector, y, posicionar a San Miguel como referente a nivel regional.

Como emergentes del proceso, -a octubre del año 2022- se pudieron identificar algunos resultados:

- Conformación del área municipal Subsecretaría de Economía del Conocimiento con personal y presupuesto asignado.
- Aprobación por parte del Intendente del Plan de Desarrollo de la Economía del Conocimiento, Tecnología y la Innovación (DECTI).
- Conformación, a través de la realización de 6 Talleres de trabajo, de la Unidad de Vinculación Municipal para el Desarrollo, que cuenta con la participación de 14 áreas municipales. La Unidad, definida por ellos mismos, es un equipo dinámico, innovador y transversal perteneciente a la Municipalidad, que tiene como propósito promocionar y fortalecer la Economía del Conocimiento, Tecnología e Innovación a nivel local y posicionar a la ciudad a nivel regional.
- Construcción colectiva, a través de 7 encuen-

tros de trabajo y 2 talleres, de un mapa de actores territoriales con 195 actores identificados.

- Conformación de la Mesa de Diálogo Territorial para el Desarrollo de San Miguel, un espacio de encuentro, debate y búsqueda de consensos entre el gobierno local y los actores del sector privado, sector académico y científico-tecnológico y la sociedad civil de San Miguel, vinculados al desarrollo económico territorial y, particularmente, a la economía del conocimiento. Realización de 2 encuentros impulsados por la Municipalidad con la participación de 48 actores provenientes de los sectores público, privado, científico tecnológico, educativo y del tercer sector y más de 170 personas en ambos encuentros.
- Diseño del “Compromiso por la Innovación”, un acuerdo formal y escrito que marca los lineamientos a seguir para promover el desarrollo de la innovación en San Miguel, el cual cuenta con la adhesión de 19 actores territoriales hasta el momento.
- Firma de 11 convenios de cooperación recíproca para el desarrollo de la economía del conocimiento en San Miguel con distintas instituciones.
- Consolidación de una plataforma única de capacitaciones municipales, con una amplia oferta de cursos vinculados a la tecnología y la innovación en articulación con empresas del sector.
- Realización de 4 ediciones del concurso Hackatón, con la participación en la última edición de 330 alumnos de 29 escuelas secundarias de San Miguel y la articulación con 11 empresas, 2 organizaciones de la sociedad civil y 1 universidad.
- Realización de 2 encuentros <After TEC/> impulsados por la Municipalidad, los cuales contaron con la participación de 6 actores vinculados a la tecnología e innovación. After Tec es una iniciativa impulsada por la Municipalidad a través del Plan DECTI, que tiene por objetivo acercar la tecnología y los desafíos del futuro para el empleo a los jóvenes, estudiantes e interesados en la temática, especialmente programadores y desarrolladores independientes, que viven en San Miguel.

- Asignación de 2 aportes no reembolsables nacionales para el equipamiento del proyecto “Usina Tecnológica”.
- Realización de la “Expo Conectados” y el Taller Internacional de Ámbitos de Innovación en conjunto con la Fundación Telefónica Movistar.
- El posicionamiento de la política de economía del conocimiento dentro de la agenda en la gestión municipal, reflejada en la asignación de recursos, los discursos del Intendente, así como en las exposiciones del Plan DECTI en los foros ciudadanos y los encuentros de gabinete.

Además, cabe destacar que, finalizado el estudio y acompañamiento a la Municipalidad, la misma continuó profundizando la política, y durante el año 2023 llevaron adelante 3 hitos significativos. La realización de un nuevo encuentro de la Mesa de Diálogo Territorial, la 5ta edición del Hackaton,

y, principalmente, la inauguración de la Usina Tecnológica (UTECH). Ubicada en el Colegio Máximo, la UTECH se define como un espacio físico y virtual desde el cual, a través de una perspectiva colaborativa, innovadora y sustentable, se brindarán oportunidades de formación de talento tecnológico, de networking, de búsqueda de financiamiento, de incubación y desarrollo de startups, transformación productiva e investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Su principal objetivo es la creación de un ecosistema innovador que propicie la inserción laboral, que fortalezca el entramado empresarial y de esta forma potencie el desarrollo económico de

la ciudad.

En línea con la apertura a los diálogos y la construcción colectiva, se destaca el actual proceso de conformación de un consejo consultivo conformado por referentes de la economía del conocimiento de los sectores público, privado y científico tecnológico, externos a la Municipalidad, cuyo principal objetivo es asesorar en la estrategia de la UTECH.

**"EN LÍNEA CON LA APERTURA A LOS DIÁLOGOS Y LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA, SE DESTACA EL ACTUAL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE UN CONSEJO CONSULTIVO CONFORMADO POR REFERENTES DE LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO DE LOS SECTORES PÚBLICO, PRIVADO Y CIENTÍFICO TECNOLÓGICO, EXTERNOS A LA MUNICIPALIDAD, CUYO PRINCIPAL OBJETIVO ES ASESORAR EN LA ESTRATEGIA DE LA UTECH."**



## REFLEXIONES

En primer lugar, se puede explicitar que la investigación permite visibilizar la idea de “proceso” que se da en todos los territorios, en donde hay una idea al inicio, con agenda para hacer, con premisas, con temas que funcionan como norte, pero, luego hay que incorporar tiempos de espera, retroceso y nuevos avances, hay decisiones que se toman que no estaban previstas, actores que van interviniendo, algunos alejándose y otros incorporándose al proceso, aparecen conflictos y tensiones que se generan -dentro y fuera del ámbito municipal- que deben ser gestionados, nuevos espacios de encuentro y diálogo que deben ser facilitados, hay idas y venidas. El análisis del caso muestra que no hay una linealidad en el territorio, no hay “estrictos pasos a seguir” en forma secuencial, sino una política que tiene una dirección, pero que también se va construyendo sobre la marcha, a través del proceso. Se observa desde la práctica un necesario diálogo entre práctica y teoría para fortalecer el proceso. Emerge con claridad que la teoría por sí misma no alcanza y que la práctica necesita nutrirse de la teoría.

Por otro lado, la investigación del caso permite reconocer la especificidad del territorio de San Miguel, abonando la idea de que no existen recetas ni soluciones predeterminadas, sino que son los mismos territorios con sus actores los que tienen la capacidad de ir construyendo las soluciones más adecuadas en su propio contexto y desde sus saberes.

En este sentido, surge como reflexión y aprendizaje la necesidad de combinar distintas disciplinas para diseñar e implementar, ya sea una política pública,

como la estrategia territorial. Aun cuando la dimensión es el Desarrollo Económico Territorial y la Economía del Conocimiento, es necesario buscar otras fuentes del conocimiento que complementen y mejoren el desarrollo de soluciones más integrales.

En la misma línea, se observa a modo de crítica cómo en San Miguel se han centrado en la dimensión económica, social y política de la problemática, considerando necesario atender en forma más profunda la estrecha relación que tiene con las dimensiones cultural e institucional, y, sobre todo, ambientalmente sustentable, lo cual puede significar un desafío para el futuro de la gestión.

A su vez, frente a la complejidad de la problemática, en donde existen actores autónomos e interdependientes, con perspectivas distintas sobre los problemas y sus soluciones, sin el poder suficiente para solucionarlos por sí solos, se requiere atender siempre la construcción de gobernanza. El Municipio necesita reflexionar siempre su forma de gobernar, mutando, en algunas áreas hacia formas más transversales y a través de redes. Parece necesaria la búsqueda de nuevos espacios institucionales, el reconocimiento de los actores territoriales, la construcción de vínculos, en donde el diálogo -herramienta fundamental para aprender, construir un lenguaje y una visión común-, esté en el centro. Ello, sin duda, y como se ha demostrado a lo largo del caso, requiere de mucho esfuerzo, paciencia y voluntad, así como del desarrollo de nuevas capacidades.

En este sentido, el caso permite visibilizar alguna

**"POR OTRO LADO, LA INVESTIGACIÓN DEL CASO PERMITE RECONOCER LA ESPECIFICIDAD DEL TERRITORIO DE SAN MIGUEL, ABONANDO LA IDEA DE QUE NO EXISTEN RECETAS NI SOLUCIONES PREDETERMINADAS, SINO QUE SON LOS MISMOS TERRITORIOS CON SUS ACTORES LOS QUE TIENEN LA CAPACIDAD DE IR CONSTRUYENDO LAS SOLUCIONES MÁS ADECUADAS EN SU PROPIO CONTEXTO Y DESDE SUS SABERES."**

**"EN ESTA LÍNEA, EL EQUIPO DE FACILITACIÓN HA JUGADO UN ROL CLAVE. EL CASO PERMITE RECONOCER LA IMPORTANCIA DE LA FACILITACIÓN EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL AL EXPONER, TAL COMO SE MENCIONÓ ANTERIORMENTE, EL ROL QUE JUGÓ Y JUEGA EN LA GENERACIÓN DE CONDICIONES PARA QUE LOS ACTORES PUEDAN REFLEXIONAR SOBRE LA PRÁCTICA Y ADQUIRIR CAPACIDADES COLECTIVAS, CONSTRUIR UN LENGUAJE Y UNA VISIÓN COMPARTIDA, DECIDIR Y PASAR A LA ACCIÓN."**

de estas nuevas capacidades en los actores, especialmente del gobierno local y de las personas facilitadoras y, a su vez, reconocer la necesidad de desarrollarlas. Como la misma teoría expone, el futuro plantea nuevos retos, nuevos “qués”, y son los territorios que hayan construido la capacidad de aprender juntos los podrán aportar mejores respuestas.

En esta línea, el equipo de facilitación ha jugado un rol clave. El caso permite reconocer la importancia de la facilitación en los procesos de desarrollo territorial al exponer, tal como se mencionó anteriormente, el rol que jugó y juega en la generación de condiciones para que los actores puedan reflexionar sobre la práctica y adquirir capacidades colectivas, construir un lenguaje y una visión compartida, decidir y pasar a la acción.

Asimismo, el caso refleja la importancia de la voluntad política y la existencia de liderazgos como uno de los factores clave para que una política pública se lleve adelante en forma positiva. Encabezado por el Intendente, la política de promoción de la economía del conocimiento ha contado con el aval y la decisión política de aportar recursos, formar alianzas, y crear una estructura municipal que lidere y acompañe la implementación de la política en cuestión.

Finalmente, el caso no solo refleja la existencia de voluntad política, sino también una idea de Estado. En San Miguel, también se refleja la idea de un Estado presente y activo. Un gobierno local que asume un rol protagonista y a su vez articulador. Un rol que implica construir y liderar la política pública, crear espacios de diálogo y participación, y construir puentes entre actores territoriales con los cuales se pueda favorecer la construcción de un entorno innovador.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Brinkley, I. (2006). *Defining the Knowledge Economy*. London: The Work Foundation.
- Gallicchio, E (2003). *El Desarrollo Territorial, agenda, desafíos, gobernanza. Una visión desde América Latina*.
- Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/economia/conocimiento>
- Osborne, David y Geabler, Ted (1992). *Un nuevo modelo de gobierno Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Ediciones Gernika, S.A.