

93

Serie de documentos
de trabajo del IIEP

ISSN 2451-5728

AGOSTO | 2024

Promoviendo la internaciona- lización productiva desde una agencia municipal: el caso de Córdoba Acelera

Federico Bernini
Andrea González
Juan Carlos Hallak



Autores

Federico Bernini
fgbernini@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Desarrollo e internacionalización productiva (DESIP). Buenos Aires, Argentina.
CONICET. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Buenos Aires, Argentina.

Andrea González
andgonzalez100@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Desarrollo e internacionalización productiva (DESIP). Buenos Aires, Argentina.
CONICET. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Buenos Aires, Argentina.

Juan Carlos Hallak
jhallak@gmail.com

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Desarrollo e internacionalización productiva (DESIP). Buenos Aires, Argentina.
CONICET. Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Buenos Aires, Argentina.

Como citar

Bernini, F., González, A., Hallak, J. C. (2024). Promoviendo la internacionalización productiva desde una agencia municipal: el caso de Córdoba Aceitera. *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, 93, 1-55. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/DT-IIEP/issue/view/503>

Los Documentos de Trabajo del IIEP reflejan avances de investigaciones realizadas en el Instituto y se difunden con el propósito de generar comentarios y debate, no habiendo estado sujetos a revisión de pares.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de los autores y no necesariamente representan las opiniones del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) o su Consejo Interno.

Coordinación editorial

Ed. Hebe Dato

Corrección de estilo

Ariana Lay y Ed. Hebe Dato

Diseño

DG. Vanesa Sangoi

El Instituto Interdisciplinario de Economía Política IIEP UBA CONICET, reconoce a los autores de los artículos de la Serie de Documentos de Trabajo del IIEP la propiedad de sus derechos patrimoniales para disponer de su obra, publicarla, traducirla, adaptarla y reproducirla en cualquier forma. (Según el art. 2, Ley 11.723).



Esta es una obra bajo Licencia Creative Commons
Se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NonComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional.

Promoviendo la internacionalización productiva desde una agencia municipal: el caso de Córdoba Acelera

Agencia de desarrollo local
Desarrollo productivo
Internacionalización
productiva
Colaboración público-privada
Competitividad

Ante las nuevas oportunidades que ofrece el contexto mundial, los gobiernos subnacionales buscan una mayor internacionalización a través de políticas que impactan en la competitividad de los sectores y las empresas de su región o ciudad. Para ello, desarrollan iniciativas, dispersas o articuladas en torno a una estrategia, y recurren a agencias especializadas como responsables de su implementación. En este trabajo documentamos y analizamos la creación y primeros pasos de Córdoba Acelera, la agencia creada por el municipio de la ciudad de Córdoba para la implementación de su estrategia de internacionalización productiva. Ponemos especial foco en la evaluación de su diseño institucional, aunque también describimos y analizamos sus actividades en el primer año que lleva de funcionamiento efectivo. Además, presentamos un análisis comparado con otras agencias subnacionales de Colombia y España. Encontramos que el diseño institucional de Córdoba Acelera es innovador para un gobierno municipal, a la vez que es adecuado a las fortalezas competitivas y potencial de internacionalización de la ciudad. Sus actividades son también complementarias al trabajo de otras agencias públicas de la ciudad y de la provincia de Córdoba. En su primer año de vida, Córdoba Acelera ha mostrado una notoria efectividad y liderazgo, aunque destacamos también algunos riesgos que podrían socavar en el futuro el potencial impacto de la agencia.

Promoting Productive Internationalization from a local agency: The Case of Córdoba Acelera

Local Development Agency
Productive Development
Productive Internationalization
Public-Private Collaboration
Competitiveness

In light of the new opportunities offered by the global context, subnational governments strive for increased internationalization through policies that impact the competitiveness of sectors and companies in their region or city. For this purpose, they develop initiatives, either dispersed or articulated around a strategy, and create specialized agencies for their implementation. In this paper, we document and analyze the creation and initial steps of Córdoba Acelera, the agency created by the municipality of the city of Córdoba to implement its productive internationalization strategy. We place special focus on evaluating its institutional design, while also describing and analyzing its activities in the first year of its effective operation. Additionally, we present a comparative analysis with other subnational agencies in Colombia and Spain. We find that the institutional design of Córdoba Acelera is innovative for a municipal government, while also being suitable to the competitive strengths and internationalization potential of the city. Its activities are also complementary to the work of other public agencies in the city and the province of Córdoba. In its first year, Córdoba Acelera has shown notable effectiveness and leadership, although we also highlight some risks that could undermine the potential impact of the agency in the future.

JEL CODE D71, D78, L52, O14, O25

Agradecemos los comentarios de Mariela Bercovich y Andrés Michel. También agradecemos la disponibilidad de todos los entrevistados.

Índice

05	I. Introducción
07	II. Políticas, estrategias y agencias de internacionalización productiva en gobiernos subnacionales
16	III. Metodología
16	IV. Experiencias internacionales de agencias implementadoras de estrategias de internacionalización productiva
27	V. Agencia para la internacionalización productiva de la ciudad de Córdoba
45	VI. Análisis del diseño institucional y funcionamiento de Córdoba Acelera
51	VII. Conclusiones
53	Referencias bibliográficas

I. Introducción

Con el fin de lograr un mayor crecimiento y desarrollo productivo, cultural y social, es cada vez más común que los gobiernos subnacionales orienten esfuerzos y recursos hacia políticas que buscan un mejor posicionamiento de la región o ciudad en la arena global (Clark et al., 2010). Por ejemplo, regiones como Cataluña, el País Vasco y Nuevo León, y ciudades tan distintas como Bogotá, Ciudad de México, Medellín, Minas Gerais y Montevideo, están implementando diversas iniciativas de internacionalización. Los esfuerzos de los gobiernos subnacionales se han centrado en construir y fortalecer la identidad de la región o ciudad y desarrollar iniciativas para promover la internacionalización productiva, tales como promover las exportaciones de productos y servicios, facilitar el comercio, ejecutar políticas de calidad, capacitar y asistir a empresas locales para exportar y atraer inversiones y turismo.

En un contexto mundial de creciente fragmentación de la producción, movilidad poblacional y avances tecnológicos, los gobiernos subnacionales buscan aprovechar las nuevas oportunidades para una mayor internacionalización a través de políticas que de manera directa o indirecta impactan en las exportaciones y la productividad de los sectores y las empresas de su región o ciudad. Para ello, implementan múltiples iniciativas, frecuentemente en forma dispersa, aunque también en diferentes grados logran articularlas entre sí, llegando en algunos casos a elaborar una estrategia de internacionalización productiva. Cuando logran definir dicha estrategia, cuentan con un marco de referencia para la acción que les permite fijar objetivos y acciones claras para lograrlos, convocar actores clave para priorizar acciones y planificar mecanismos de coordinación entre los actores públicos y privados (González et al., 2021). En los casos más avanzados de gobiernos subnacionales con orientación exportadora (Hallak, 2023), contar con una estrategia clara y explícita materializa una visión de la inserción internacional como guía de las transformaciones necesarias para una mayor competitividad del aparato productivo.

Una de las principales decisiones de los gobiernos subnacionales que cuentan con una estrategia de internacionalización productiva reside en definir quién lleva adelante su implementación. En este sentido, es común que dispongan que la misma quede a cargo de una agencia de desarrollo local. Dicha agencia especializada suele tener dependencia jerárquica del poder ejecutivo, pero gozar de relativa autonomía del mismo por contar con una estructura separada de la administración central, con personería jurídica, órgano decisorio y presupuesto propio. Mientras en algunos casos las agencias especializadas tienen por función exclusiva la promoción de exportaciones y/o de inversiones, otras tienen por función aplicar políticas de desarrollo productivo que incluyen, entre otras, la

investigación y transferencia tecnológica al sector productivo, el financiamiento para el desarrollo de innovaciones y el apoyo para el surgimiento de nuevos emprendimientos con alto potencial de crecimiento. También existen casos en algunas regiones en los cuales dichas agencias desempeñan estas varias funciones en diferentes combinaciones.

La definición sobre el tipo de agencia en la que se delega la implementación de la estrategia es clave, dado que las capacidades que necesitan tener para desempeñarse exitosamente –como aquellas para la gestión de programas y para la coordinación con actores relevantes de apoyo al sector productivo– son complejas y no siempre están disponibles en la región (Hallak y López, 2022). Los desafíos son múltiples. En primer lugar, se requiere diseñar los programas más adecuados para mejorar la competitividad de las empresas y los sectores productivos. Luego, gestionarlos de manera eficiente para cumplir los objetivos planteados. Por último, tener mecanismos de vinculación coordinada con otras áreas –del mismo nivel de gobierno y de otros niveles de gobierno– para evitar solapamientos y potenciar los recursos destinados a mejorar la competitividad (Hallak y López, 2022; Hallak, 2023; Iannuzzi, et al., 2024).

La ciudad de Córdoba lleva adelante una incipiente estrategia de internacionalización productiva para potenciar su aparato productivo y crecimiento económico. Esta estrategia fue diseñada por el gobierno local con la finalidad de tener una ciudad más innovadora e internacionalizada considerando, para su implementación, la necesidad del trabajo conjunto entre el sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil. La estrategia fue elaborada por la Intendencia del municipio a través de la participación de varias de sus secretarías. En particular, participaron en su formulación la Secretaría de Economía y Finanzas y la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales.

La implementación de la estrategia está a cargo de la agencia municipal Córdoba Acelera, una agencia especializada de desarrollo local creada en octubre de 2021. Córdoba Acelera es una de las pocas agencias de nivel municipal del país orientada a la mejora de la competitividad e internacionalización productiva. Dicha agencia implementa programas de desarrollo productivo orientados a promover la creación y el fortalecimiento de clústers de diferentes sectores productivos de la ciudad, atraer inversiones extranjeras y nacionales, potenciar el emprendedurismo y la innovación y generar vínculos con cordobeses residentes en el exterior para realizar actividades conjuntas con el objetivo de mejorar el posicionamiento internacional de la ciudad. Para llevar adelante sus actividades, coordina las múltiples acciones con agrupaciones empresarias, empresas, emprendedores, entidades educativas y diversos actores del ecosistema emprendedor de la ciudad. Una característica saliente de esta nueva agencia es que, con poco tiempo de funcionamiento, ha logrado posicionarse como la

principal entidad de la ciudad focalizada en mejorar la competitividad, siendo reconocida por el sector privado como una aliada central en su desarrollo.

Este trabajo documenta y analiza el diseño institucional de Córdoba Acelera y su desempeño en la implementación de la estrategia de internacionalización productiva para la ciudad entre 2021 y 2023. El trabajo tiene el fin de entender mejor cómo una agencia público-privada subnacional puede cumplir eficazmente ese rol y los desafíos a los que se enfrenta para lograrlo, así como también sugerir cambios que puedan derivar en un mejor funcionamiento. La estructura del documento es la siguiente: la sección II presenta un marco conceptual para entender las políticas de internacionalización productiva en los diferentes niveles de gobierno, las decisiones de los gobiernos con respecto a la definición de estrategias y las agencias que implementan aquellas políticas; la sección III presenta la metodología utilizada para el análisis; la sección IV revisa experiencias de algunas agencias subnacionales de España y Colombia a cargo de la implementación de estrategias de internacionalización productiva; la sección V documenta el diseño y accionar de Córdoba Acelera para la implementación de la estrategia de internacionalización productiva; la sección VI analiza el diseño institucional y el funcionamiento de Córdoba Acelera, a la vez que presenta los desafíos que tiene por delante; finalmente, la sección VII presenta las conclusiones.

II. Políticas, estrategias y agencias de internacionalización productiva en gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales suelen adoptar políticas que directa o indirectamente impactan sobre la internacionalización de su región o ciudad. El objetivo de esta sección es discutir los desafíos más relevantes para que esas políticas se implementen de forma efectiva. En primer lugar, describimos las ventajas que puede tener un gobierno subnacional respecto a uno nacional en su implementación. Luego, diferenciamos las políticas que se aplican de forma aislada respecto de aquellas que se implementan en el marco de una estrategia, y presentamos las agencias especializadas que se crean para llevar adelante dichas políticas. Por último, profundizamos sobre el diseño institucional de las agencias especializadas en términos de alcance, vinculación con otros niveles de gobierno y gobernanza.

II.1 Políticas de internacionalización productiva en los diferentes niveles de gobierno

Las políticas que impulsan los gobiernos subnacionales para promover la internacionalización de sus sectores productivos en diversas regiones del mundo

coexisten con otras implementadas por los gobiernos nacionales. Una justificación para el involucramiento de ambos niveles de gobierno puede ser que prioricen distintos sectores o que, dentro de un sector, prioricen distintos objetivos (innovación, calidad, exportación, etc.), de manera tal que las políticas se complementen o refuercen. Sin embargo, en muchos casos los gobiernos subnacionales cuentan con ventajas comparativas para impulsar la competitividad de los sectores productivos. Para aprovechar y optimizar dichas ventajas en términos de alcance y resultados, es importante identificar las políticas y sectores en los cuales es más esperable una implementación exitosa.

Los gobiernos nacionales suelen concentrar determinadas funciones como las de relaciones internacionales y políticas comerciales, que requieren un contacto fluido con gobiernos extranjeros, agentes externos y empresas exportadoras e importadoras. Además, muchos de los servicios públicos orientados a la inserción internacional de las empresas presentan economías de escala (es decir, existe un elevado costo fijo de creación pero bajos costos de provisión), lo que da un mayor margen de aprovechamiento a los gobiernos de nivel nacional en su implementación (Ahmad y García Escribano, 2006; Faguet, 2014; Weingast, 2014). Un caso de ello es la generación de información y conocimiento sobre los mercados externos (por ejemplo, estudios de mercado con información sobre tendencias de consumo, prácticas comerciales y directorio de empresas) que una vez generados pueden ser aprovechados, por su carácter de bien público –no rival y no excluyente–, en todos los niveles subnacionales.

Pero si bien los gobiernos subnacionales no tienen injerencia directa en funciones de relaciones exteriores, a menudo cuentan con información más precisa sobre las condiciones de su territorio con respecto a la que cuentan los funcionarios nacionales, que deben cubrir un territorio más amplio. Esta información abarca aspectos productivos específicos de la región, demandas regulatorias de las empresas, obstáculos a la innovación y el crecimiento, entre otros. Al tener un contacto más cercano, el gobierno subnacional puede adaptar sus políticas para satisfacer las necesidades de su población y de sus empresas (Wallis y Oates, 1988). Si bien el sector público nacional podría acceder a dicha información, ello sería muy costoso, especialmente si existiera una elevada heterogeneidad entre las ciudades o regiones. Esta ventaja en favor de los gobiernos subnacionales se manifiesta con mayor intensidad en aquellos servicios cuyos beneficios se limitan mayormente al área geográfica de la jurisdicción, es decir, que son los productores de esa ciudad o región quienes aprovechan los beneficios de la política (Organisation for Economic Cooperation and Development, 2019). Por ejemplo, una ciudad tiene más incentivos a construir un laboratorio que certifique los productos elaborados por un sector cuyas empresas están concentradas geográficamente allí, respecto al de un sector con gran proporción de empresas fuera de los límites de la ciudad.

Dentro de los gobiernos subnacionales, podemos distinguir a las ciudades o municipios de las regiones o provincias. En las ciudades, las políticas de desarrollo productivo e internacionalización suelen ser limitadas, estar mayormente focalizadas en la atracción de inversiones –principalmente inversión extranjera directa–, la promoción del turismo y el fomento del emprendedurismo, o ser un subproducto de políticas sociales (por ejemplo, capacitaciones a trabajadores) o urbanas (incentivos a radicarse en algún área geográfica específica). Existen diversas razones por las que las ciudades tienen menor involucramiento en las políticas de desarrollo productivo e inserción internacional. En primer lugar, existe una escala óptima para la operación de políticas de desarrollo local que está determinada, entre otras variables, por la masa crítica de recursos para el desarrollo competitivo y la cobertura territorial (Clark et al., 2010). Dado que las ciudades suelen tener capacidades financieras más limitadas que las regiones, es natural que el alcance de sus políticas se focalice en un subconjunto de políticas específicas. Por otro lado, el proceso de salida de las industrias de las ciudades hacia sus periferias generó dinámicas sectoriales que ya no reconocen los límites administrativos de las ciudades. Por este motivo, es más común encontrar políticas sectoriales de impulso a la productividad y las exportaciones en niveles de gobiernos regionales o provinciales que en los niveles municipales, ya que pueden retener una mayor proporción de los beneficios de las políticas dentro de sus límites geográficos. Sin embargo, nuevas posibilidades de exportación de “industrias limpias” más allá del turismo, como los servicios basados en conocimiento, vuelven a hacer relevante las políticas de desarrollo local a nivel de ciudades orientadas a potenciar la internacionalización productiva.

La coexistencia de políticas que promueven la internacionalización productiva tanto en gobiernos nacionales como subnacionales plantea desafíos de coordinación en los distintos niveles de gobierno para lograr un mayor impacto y un uso más eficiente de los recursos públicos. Esta coordinación puede tener diversos objetivos simultáneos como asegurar el flujo de información entre los gobiernos, así como entre el sector público y el sector privado. Entre gobiernos, se deben compartir datos, análisis y experiencias para mejorar los diagnósticos, detectar los inconvenientes y, de ser necesario, ajustar las políticas de acuerdo con la nueva información. Adicionalmente, los gobiernos tienen como desafío coordinar las políticas que llevan adelante para buscar la mayor cobertura en la atención a las necesidades del sector privado sin duplicación de esfuerzos. En el caso del gobierno subnacional, esto se manifiesta en la implementación de políticas en las que tiene ventajas y en potenciar la difusión de las políticas nacionales en su jurisdicción asesorando a las empresas para que puedan aprovecharlas más eficazmente. Entre el sector público y el sector privado, el diálogo es esencial para que los funcionarios del sector público puedan acceder a

información que solo tiene el sector privado y optimizar así el proceso de formulación de políticas (Crespi et al., 2014).

II.2 Estrategias y agencias de internacionalización productiva

Los gobiernos subnacionales difieren en la forma en la que implementan políticas que impactan sobre la productividad y las exportaciones de los sectores productivos y las empresas de su región o ciudad. Mientras en algunos casos las políticas son implementadas por múltiples agencias o áreas de gobierno en forma dispersa, en el otro extremo se implementan en el marco de una estrategia de internacionalización productiva. En el primer caso, no hay un objetivo superior que enmarque las múltiples iniciativas, que abordan problemas de competitividad de las empresas o sectores exportadores a través de la intervención de diversas áreas o agencias gubernamentales que habitualmente trabajan en forma descoordinada. Por consiguiente, estas acciones suelen resultar insuficientes e ineficientes para abordar sistémicamente los problemas de competitividad focalizándose en los obstáculos prioritarios. En cambio, cuando las políticas se adoptan en el marco de una estrategia, una visión definida da un marco de referencia claro para la acción de todas las áreas involucradas. Esto permite establecer objetivos, convocar actores y planificar mecanismos de coordinación entre los actores públicos y privados (González et al., 2021). En los casos más avanzados de gobiernos subnacionales con orientación exportadora (Hallak, 2023), contar con una estrategia clara y explícita materializa una visión de la inserción internacional como guía de las transformaciones necesarias para una mayor competitividad del aparato productivo.

Definir una estrategia de internacionalización productiva implica tomar decisiones en múltiples dimensiones. Primero, significa fijar los objetivos a alcanzar. Una definición precisa de objetivos brinda orientación y sentido a las acciones. Además, implica seleccionar los sectores productivos con los que se trabajará de forma prioritaria¹ y establecer los ámbitos de diálogo público-privado con los actores relevantes que participan en las cadenas productivas respectivas (empresas, proveedores de insumos y servicios, universidades y centros de formación profesional, entre otros). Es esencial para una buena definición e implementación de la estrategia identificar y consensuar prioridades con el sector privado, quien conoce los principales obstáculos para una mayor participación en el comercio internacional y las necesidades para superarlos, usualmente consistente en ciertos bienes públicos prioritarios. La participación del sector privado en el diseño, monitoreo y evaluación de la estrategia garantiza que las necesidades de los actores relevantes en cada sector sean abordadas y, a su vez, los compromete a acompañar

¹ Dado que los recursos públicos son limitados para atender simultáneamente todas las demandas del sector privado, es habitual que los gobiernos definan algún criterio de priorización para decidir con que sectores trabajar. Los criterios de priorización suelen involucrar objetivos de generación de empleo, incremento de exportaciones y cuidado del medio ambiente, entre otros.

la implementación de la estrategia. En la medida que se logre una buena interacción entre el sector público y el privado alrededor de la definición de la estrategia de internacionalización productiva, se crean vínculos de confianza entre los actores que, a la vez, fortalecen las capacidades institucionales de las agencias públicas para darle respuestas rápidas a la sociedad civil, brindando una mayor certidumbre e impacto a sus proyectos (Clark et al., 2010). Asimismo, un aspecto crucial en la implementación de la estrategia es el involucramiento de las autoridades de mayor rango jerárquico del poder ejecutivo. El compromiso manifiesto de las autoridades con la estrategia de internacionalización productiva refuerza la condición prioritaria, no solo de la estrategia en sí, sino de las acciones que la componen. Si, adicionalmente, integrantes del poder legislativo de otras fuerzas políticas apoyan la implementación de la estrategia, ésta tendrá mayores perspectivas de continuidad en el futuro.

Por otro lado, una vez que el gobierno ha definido la estrategia debe establecer quien estará a cargo de su implementación. La experiencia internacional muestra que muchos gobiernos han creado agencias especializadas en las que delegan la implementación de las estrategias de internacionalización productiva.² Dichas agencias especializadas se caracterizan por tener dependencia jerárquica del poder ejecutivo, contar con una estructura separada de la administración central, personería jurídica, órganos decisorios y presupuesto propios. Estas características permiten que las agencias puedan tener una “agenda positiva” con el sector privado, una mayor estabilidad en sus iniciativas y personal con un mayor grado de profesionalismo que las áreas gubernamentales no descentralizadas. Por un lado, el énfasis en trabajar juntamente con el sector privado para una mayor competitividad en el ámbito de una agencia especializada permite “aislar” a la agenda de competitividad de potenciales conflictos en torno a negociaciones sobre las políticas regulatorias e impositivas. Delegar la implementación de la estrategia de internacionalización productiva en la misma área de gobierno que negocia las cuestiones regulatorias e impositivas podría relegar las políticas productivas y de exportación a un plano de menor relevancia. En el mismo sentido, debido a que las políticas tendientes a incrementar la productividad y las exportaciones requieren de un horizonte temporal de largo plazo, la creación de una agencia autónoma, menos dependiente de los cambios políticos, puede brindar un marco de mayor estabilidad en las iniciativas que implementa. Además, al especializarse solo en temas de desarrollo productivo (emprendedurismo, innovación, entre otros) y/o promoción e inteligencia comercial, estas agencias suelen contar con personal de

² Esto se enmarca en un fenómeno internacional más amplio de creación de numerosas agencias públicas autónomas y especializadas para abordar los desafíos de la política pública. Mediante estas agencias la administración pública buscó desburocratizar y profesionalizar la gestión, aunque promovió también fragmentación y descoordinación (Bertranou, 2013).

mayor profesionalismo y conocimiento específico respecto al que tienen áreas de mayor influencia política y competencias más amplias.

Entre las múltiples agencias especializadas a las que pueden recurrir los gobiernos subnacionales para delegar la implementación de la estrategia de internacionalización productiva, algunos eligen a las agencias subnacionales de promoción de exportaciones e inversiones por su mayor *expertise* en el diálogo y trabajo con las empresas y los sectores productivos de la región en temas de desarrollo comercial internacional. Aunque la literatura específica sobre dichas agencias a nivel subnacional es escasa³, son agencias que desempeñan actividades similares a las agencias nacionales buscando complementarlas en la cobertura de empresas o sectores atendidos o en la profundidad de los servicios que ofrecen. Específicamente, las agencias de promoción de inversiones desarrollan actividades de construcción de imagen, generación de inversiones, facilitación y retención de inversiones y promoción de políticas para mejorar el clima de inversión (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019). En tanto, las agencias de promoción de exportaciones realizan actividades de provisión de inteligencia comercial, asistencia para la promoción comercial (por ejemplo, para la participación en ferias, misiones y otros eventos internacionales comerciales) y capacitación a empresas para que adquieran o fortalezcan habilidades para desempeñarse en los mercados externos (Volpe Martincus, 2010; Lederman et al., 2010; Cruz et al., 2018).

Sin embargo, es importante aclarar que la creación de estas agencias no es garantía de éxito para la internacionalización productiva. También resulta necesaria la coordinación de dichas agencias con las otras áreas de gobierno que implementen políticas que impacten en la competitividad de las empresas para que sus acciones resulten efectivas y posibiliten una mejora en la competitividad de los sectores productivos (Hallak y López, 2022; Hallak, 2023). La credibilidad de la agencia a cargo de la implementación de la estrategia, que se construye en el tiempo sobre sus logros y su liderazgo dentro del sector público y frente al sector privado, es un aspecto fundamental para alcanzar el éxito en la implementación de las políticas. Construir esa credibilidad es un factor importante para que el apoyo político de las autoridades se mantenga en el tiempo y así lograr estabilidad en las políticas.

II.3 Decisiones de diseño de las agencias de internacionalización productiva

Una decisión clave que enfrentan los gobiernos subnacionales reside en elegir el diseño institucional más adecuado para las agencias especializadas. Entre las

³ Paniagua et al. (2020), Crescenzi et al. (2021) y Taulhardat (2022) son algunos de los autores que analizan las agencias subnacionales para la atracción de inversiones. Clark et al. (2010) analiza agencias de desarrollo local (a nivel ciudad), pero en la mayoría de los casos estas agencias toman el desarrollo productivo y la inserción internacional como un subproducto de otras políticas (sociales, urbanas y de atracción de turistas e inversiones).

varias dimensiones de elección para dicho diseño, en esta subsección nos focalizamos en aquellas tres que consideramos más relevantes: el alcance, la vinculación con otros niveles de gobierno y la estructura de gobernanza.

Alcance de las agencias. La característica principal que define a una agencia es el alcance de las políticas que ejecuta, el cual puede ser caracterizado en términos de sus objetivos y sus destinatarios. Entre ellos, nos concentramos en aquellos objetivos y destinatarios que definen a una agencia de desarrollo productivo. La Tabla 1 esquematiza esta caracterización y provee ejemplos relevantes en cada caso.

En cuanto al objetivo de las políticas, distinguimos entre un foco más orientado a la internacionalización productiva y otro más general orientado al incremento de la productividad.⁴ En el primer caso, se trata de políticas con foco en la inserción internacional de las empresas y los sectores productivos, apoyándolas para que puedan competir con sus pares de otros países en los mercados globales, así como en la atracción de inversiones. Ejemplos típicos de estas políticas son la provisión de inteligencia comercial, la facilitación del comercio, la asistencia a empresas en el posicionamiento y la promoción comercial en los mercados objetivo y la atracción de inversiones. En el segundo caso, se trata de políticas que tienen foco en lo productivo, buscando reducir costos y/o incrementando la calidad, independientemente de si su destino es el mercado interno o el externo. Estas políticas suelen tomar la forma de asistencias técnicas en métodos productivos o de comercialización, provisión de infraestructura o la mejora del ecosistema emprendedor y de innovación. Cada objetivo de política requiere conocimientos, capacidades e instrumentos distintos. Una agencia puede integrar ambos objetivos, en cuyo caso se favorece la coordinación entre los equipos que implementan cada uno de los instrumentos. Sin embargo, se corre también el riesgo de perder foco y no lograr la efectividad buscada.

El foco de las políticas también puede estar puesto en las empresas (micro) o en grupos de empresas respondiendo a una lógica sectorial o regional (meso). La preferencia hacia la implementación micro o meso dependerá del diagnóstico del problema a resolver, de los instrumentos disponibles para operar y de la capacidad de la agencia para lograr una implementación eficiente. Casos típicos de políticas que se implementan por empresa son las asistencias técnicas personalizadas o los créditos para la inversión o innovación. En cambio, las políticas a nivel sectorial involucran la coordinación de actores para identificar e implementar proyectos que incrementan la competitividad sectorial (como las iniciativas clúster), la

⁴ En este trabajo nos enfocamos en las agencias que tienen como objetivo principal el incremento de la productividad y/o de las exportaciones. Sin embargo, existen agencias que están diseñadas para que cumplan otro objetivo (ej: política social o desarrollo urbano) y pueden afectar la productividad de las empresas. Clark et al. (2010) proveen varios ejemplos de estas agencias.

provisión de información sobre oportunidades en los mercados externos o la organización de misiones técnicas o comerciales.

Tabla 1. Alcance de las agencias de desarrollo productivo

		Objetivo de la política	
		Internacionalización productiva	Productividad (no focalizada en la internacionalización productiva)
Destinatario de la política	Micro	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de inteligencia comercial. - Capacitaciones. - Agendas con potenciales compradores internacionales. - Promoción comercial. - Atracción de inversiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencias técnicas customizadas. - Créditos para inversión. - Programas de fomento del emprendedurismo. - Innovación.
	Meso	<ul style="list-style-type: none"> - Dispositivos para facilitar la coordinación estratégica. - Información de oportunidades en los mercados externos. - Organización de misiones técnicas o comerciales. - Bienes públicos sectoriales. - Facilitación del comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas clúster. - Innovación. - Infraestructura (logística, digital, calidad).

Fuente: elaboración propia.

Vinculación con otros niveles de gobierno. La definición del alcance de las políticas de las agencias subnacionales de internacionalización productiva debe prestar especial atención a la existencia de otras iniciativas con fines similares implementadas por otros niveles de gobierno, buscando la mejor manera de lograr complementariedades y coordinación entre quienes las implementan (Iannuzzi et al., 2024). Por ejemplo, la estrategia de internacionalización productiva implementada por la agencia subnacional puede buscar atender sectores relevantes para la región no alcanzados por iniciativas de otros niveles de gobierno, o bien orientarse a complementar políticas en los sectores productivos priorizados por ellos. La colaboración entre las agencias de los distintos niveles de gobierno no es automática. Por este motivo, el diseño institucional de las agencias debería contemplar el establecimiento de mecanismos efectivos de colaboración y coordinación institucional entre los actores nacionales y subnacionales. Esta colaboración puede manifestarse de distintas formas: i) la difusión y asesoramiento a empresas sobre programas que implementen otros niveles de gobierno; ii) la complementación de políticas en sectores priorizados por ambos; y, iii) la implementación conjunta o refuerzo de políticas de la contraparte. La mejor

forma de vincularse dependerá de las capacidades institucionales de la agencia, los instrumentos y recursos disponibles para operar y las capacidades desarrolladas en otros niveles de gobierno. Por ejemplo, con bajas capacidades y recursos disponibles en la agencia subnacional en relación con aquellos de las agencias nacionales relevantes, una estrategia eficiente para la primera puede ser dedicar sus esfuerzos y escasos recursos a difundir y optimizar el aprovechamiento por parte de las empresas locales de los programas disponibles en las segundas. En cambio, con elevadas capacidades y recursos puede diseñar instrumentos propios para implementar y complementar lo realizado por el otro nivel de gobierno.

Estructura de gobernanza. Otra decisión relevante del diseño institucional es la estructura de gobernanza de las agencias. En general, estas cuentan con un directorio como órgano decisorio, mayoritariamente formado por representantes del sector público, pero también con participación del sector privado. Los representantes del sector público suelen ser funcionarios que integran las áreas de desarrollo productivo, economía y/o relaciones exteriores. Los representantes del sector privado suelen ser autoridades de cámaras o asociaciones empresarias. En otros casos, el directorio está formado exclusivamente por representantes del sector público, pero la agencia cuenta con la participación del sector privado mediante la conformación de un consejo consultivo. Una ventaja que ofrece la participación del sector privado en el directorio o en el consejo consultivo es que contribuye a la continuidad de las políticas y, en muchas ocasiones, a la coherencia de las organizaciones a lo largo del tiempo (Crespi et al., 2014).⁵ Además, la participación del sector privado no solo brinda credibilidad a la agencia, sino que también la puede blindar de injerencia disruptiva ante los cambios de gobierno. Un aspecto importante para tener en consideración en Argentina al diseñar la estructura de gobernanza es que en los casos en que la agencia administra fondos públicos, los representantes del sector privado que participan en el directorio se convierten en “personas expuestas políticamente”. Esto suele generar recelo en el sector privado a participar en dicho ámbito decisorio por las mayores restricciones y control tributario que enfrentan dichas personas. Esto no ocurre en el caso de la participación privada en el consejo consultivo, pero dicha participación podría no generar la credibilidad esperada hacia el sector privado si sus sugerencias no se vieran reflejadas en las acciones del directorio.

⁵ También pueden formar parte del directorio universidades, institutos de investigación y otros actores que se busque integrar a las decisiones de políticas de inserción internacional.

III. Metodología

Este trabajo utiliza una metodología cualitativa para la documentación y el análisis de Córdoba Acelera como principal responsable de la implementación de la estrategia de internacionalización productiva de la ciudad de Córdoba. Las principales fuentes de información fueron las entrevistas realizadas a múltiples actores partícipes de la creación y del funcionamiento de Córdoba Acelera –funcionarios de diferentes áreas del municipio, empresarios, gerentes de los clústers– así como funcionarios y referentes nacionales e internacionales de desarrollo local (entre ellos a un responsable de la política de clústers de ACCIÓ y a una representante de Fedecámaras de Colombia). Realizamos un total de 29 entrevistas entre mayo y noviembre de 2023. Adicionalmente, participamos de *webinars* en los que los funcionarios de la Ciudad presentaron la agencia Córdoba Acelera y la estrategia de internacionalización productiva y asistimos al Congreso Latinoamericano de Clústers organizado por Córdoba Acelera y TCI Network con apoyo de la Municipalidad de Córdoba. También consultamos normativa y sitios web de los diferentes programas implementados por Córdoba Acelera.

El análisis de Córdoba Acelera está centrado en la evaluación de la pertinencia de su diseño institucional para alcanzar los objetivos de internacionalización productiva de la ciudad, aunque también se analizan los primeros pasos de su funcionamiento. A la vez, dicha evaluación se enmarca en un análisis comparativo, realizado principalmente a partir de fuentes secundarias, de agencias en las que gobiernos subnacionales de diferentes países delegan la implementación de iniciativas o estrategias de internacionalización productiva.

IV. Experiencias internacionales de agencias implementadoras de estrategias de internacionalización productiva

En las últimas décadas, en países de diferentes regiones del mundo los gobiernos subnacionales han desarrollado variadas iniciativas o estrategias para incrementar su internacionalización productiva delegando su implementación en agencias especializadas. En esta sección presentamos experiencias internacionales de agencias que implementan estrategias de internacionalización productiva adoptadas por gobiernos subnacionales de América Latina y Europa. Las experiencias internacionales elegidas para el análisis son ACCIÓ en Cataluña (Gascón et al., 2010; Accio, 2022; Generalitat de Catalunya, 2022), SPRI en el País Vasco (Ahedo, 2004; Aranguren Quejeta, 2010; Aranguren et al., 2014; Organización Internacional del Trabajo, 2016; Konstantynova, 2017; Gobierno Vasco, 2017, 2022) y la Cámara de Comercio de Bogotá (Llinás, 2021). Seleccionamos estas agencias por su relevancia y reconocimiento internacional y porque son experiencias documentadas académicamente.

IV.1 Experiencias internacionales

a. ACCIÓ

Un gobierno subnacional con una estrategia explícita de internacionalización productiva es el de la región de Cataluña (España). En dicha región, el gobierno definió recientemente su estrategia de desarrollo productivo en el marco del Pacto Nacional por la Industria 2022-2025⁶. Este pacto es un plan plurianual, que continúa otros que desarrolló la región desde 2017, firmado por el gobierno junto con cámaras empresarias y sindicatos. El pacto estableció los objetivos buscados en conjunto por el sector público y privado, las herramientas que se implementan para alcanzarlos, la unidad ejecutora responsable, su presupuesto y financiamiento (que surgen del propio gobierno catalán y la Comisión Europea).

a.1 Diseño

La unidad ejecutora de las políticas de internacionalización productiva y otras de apoyo a la productividad de Cataluña es la Agencia para la Competitividad de la Empresa (más conocida como ACCIÓ), dependiente del Departamento de Empresa y Trabajo del gobierno catalán. Su objetivo es impulsar la competitividad y el crecimiento de las empresas de la región desde su creación como agencia en 2010. La agencia cuenta con 497 trabajadores; el 70% trabaja en las oficinas de Cataluña y un 30% en las 40 oficinas comerciales que la agencia tiene en el extranjero.

ACCIÓ implementa políticas internacionalización productiva y otras de apoyo a la productividad. Es la agencia responsable de llevar adelante la política de impulso a la productividad, la innovación, la atracción de inversión extranjera directa y la internacionalización de empresas y sectores productivos de la región. En este sentido, implementa iniciativas que están dirigidas a empresas individuales como, por ejemplo, asesoramiento, capacitación y promoción de *startups*, así como otras dirigidas a sectores tal como promoción y fortalecimiento de clústers y construcción de marcas sectoriales.

Aunque la principal ejecutora de las políticas de desarrollo productivo es ACCIÓ, el Pacto Nacional por la Industria delega en el Consejo Catalán de la Empresa la generación de propuestas y su seguimiento. El Consejo es un órgano institucionalizado con participación pública y privada (empresas, sindicatos y otras asociaciones de la sociedad civil) siendo ACCIÓ uno de sus integrantes. El Consejo tiene cinco áreas de trabajo para ofrecer sus propuestas, siendo la de “digitalización, industria 4.0, innovación e internacionalización” la que se encarga de las propuestas de inserción internacional. Estas propuestas son elevadas a la Mesa, integrada por todos los actores, que es la encargada de seleccionar las

⁶ Específicamente, en el ámbito 2: “digitalización, industria 4.0, innovación e internacionalización”.

propuestas, definir su presupuesto, plazos y objetivos a alcanzar. ACCIÓ es quien finalmente implementa estas propuestas, pero su conducción es dependiente del gobierno catalán.

Una particularidad de ACCIÓ es que convive en su territorio con Barcelona Activa, una agencia que implementa políticas complementarias de innovación y emprendedurismo en Barcelona, la ciudad más importante de Cataluña. Los instrumentos implementados por ACCIÓ no tienen un solapamiento con los de Barcelona Activa. Mientras ACCIÓ se centra en la promoción de la productividad y las exportaciones en sectores y empresas a través de la política de clústers e instrumentos específicos de innovación y promoción de exportaciones, Barcelona Activa se encarga de la reinserción de trabajadores desempleados en empleos de calidad (a través de capacitaciones y bolsas de trabajo) y el surgimiento de nuevas empresas (promoviendo el emprendedurismo y la innovación).

Por otro lado, ambas agencias cooperan para sacar provecho de acciones conjuntas. Por un lado, Barcelona Activa tiene un equipo de personas dedicado a asesorar a las empresas de su ciudad a aplicar a los programas de financiamiento que otorga ACCIÓ y el gobierno nacional. Este asesoramiento va desde la identificación de la mejor herramienta para la empresa hasta el trámite de la solicitud. Por un lado, colaboran activamente en el impulso de las *startups* tecnológicas. Por otro lado, ambas agencias conducen en forma conjunta el “Barcelona & Catalonia Startup Hub”, mediante el cual buscan promover la instalación de empresas de sectores priorizados (químicos, moda, digitalización y sistemas industriales, videojuegos, alimentos y bebidas, tecnología, movilidad y salud y ciencias vivas).

a.2 Implementación

Entre las políticas sectoriales que implementa ACCIÓ tendientes a lograr una mayor productividad, la más destacada es el Programa Cataluña Clústers. Es un programa que se implementa desde hace 30 años (antes de la fundación de ACCIÓ) y apoya a 26 clústers que agrupan a más de 2600 empresas (ACCIÓ, 2022). Este programa busca agrupar en un mismo entorno a todos los actores relevantes de una actividad económica (productores, proveedores, universidades, entre otros) para diagnosticar los problemas de competitividad y generar instrumentos para resolverlos.

Cada clúster es gestionado, en sus primeros dos años, por un técnico de ACCIÓ y luego se asigna un clúster *manager* que debe contar con habilidades “transversales” (negociación, trabajo en equipo, liderazgo) y puede no contar con conocimientos específicos del sector –que ACCIÓ espera que sea adquirido en la dinámica del trabajo del clúster–. Luego de asignado un clúster manager, los técnicos de ACCIÓ continúan asistiendo a las reuniones de los clústers, pero solo en su rol de asesor

en la administración del clúster y para obtener información relevante del sector para ajustar sus instrumentos disponibles a la coyuntura sectorial. El modelo de financiamiento de cada clúster es de tres tercios que son aportados por el sector público, por las empresas miembros del clúster mediante una membresía al programa y por los ingresos derivados de servicios prestados por los clústers⁷. El tercio aportado por el estado se enfoca principalmente en financiar proyectos y acciones, mientras la institucionalidad es financiada por los privados.

Otros programas relevantes de ACCIÓ con objetivos de impulso a la productividad son destinados a empresas, como Nuevas Oportunidades de Negocio, ProACCIÓ 4.0, ProACCIÓ Green, Transferencia Tecnológica y Startups. El programa Nuevas Oportunidades de Negocio apoya la realización de proyectos individuales de empresas que implementan un plan de negocio que supone un cambio estratégico, como la producción de un nuevo producto y/o la adaptación para ingresar a un nuevo mercado o segmento de mercado. También implementa políticas de promoción de la innovación mediante los programas ProACCIÓ 4.0, que impulsa la aplicación de tecnologías de industrias 4.0, ProACCIÓ Green, que se enfoca en la innovación de las empresas para afrontar la lucha contra el cambio climático, y Transferencia Tecnológica, que incentiva la comercialización de proyectos originados en centros tecnológicos o universidades. Por último, con el programa Startups busca reforzar los proyectos con alto potencial de crecimiento.

Para la implementación de estos programas de innovación, especialmente los referidos al cambio climático y la digitalización, existen programas de apoyo en distintos niveles de gobierno. El más destacado es el Next Generation EU lanzado por la Unión Europea, que pone a disposición EUR 750 mil millones para la transformación económica y social de los países integrantes del bloque europeo. ACCIÓ abrió una oficina que específicamente se encarga de identificar las convocatorias de este programa europeo que permitan a las empresas catalanas acceder a fondos para implementar sus proyectos, difundirlas y asesorar a las empresas para aplicar a estos financiamientos. Adicionalmente, también brindan asesoramiento personalizado sobre diversos mecanismos de financiamiento para las empresas (bancario, no bancario, *crowdfunding*).

En materia de políticas exportadoras a nivel micro, ACCIÓ presta servicios de asesoramiento en la búsqueda de proveedores y clientes para el comienzo y la expansión de las exportaciones, así como servicios de identificación de oportunidades en mercados seleccionados, incluyendo información acerca de las contrataciones públicas. Además, la agencia cuenta con una Oficina Técnica de Barreras en la Internacionalización que ofrece soporte a las empresas que se

⁷ Los servicios prestados por los clústers incluyen la organización de congresos y eventos, jornadas de capacitación y asesoramientos personalizados en problemáticas específicas del sector a socios o no socios de ACCIÓ.

encuentran con obstáculos a la hora de comerciar con el exterior. A nivel meso, la agencia asesora a los sectores para la generación de marcas sectoriales para realizar sus características distintivas y potenciar su posicionamiento en los mercados internacionales. Las oficinas de ACCIÓN en el exterior brindan información detallada a las empresas y asisten a los sectores productivos.

Un aspecto relevante para tener en cuenta es que, si bien los instrumentos de impulso a la productividad y a las exportaciones se encuentran en dos áreas operativas distintas dentro de ACCIÓN, en los últimos años comenzaron a trabajar las acciones de internacionalización en forma conjunta con los clústers. Es decir, la política de clústers tiene un objetivo de impulso a la productividad, pero también es la plataforma sobre la cual realizan políticas de exportación.

b. SPRI

El País Vasco cuenta con un Programa de Gobierno aprobado por su legislatura, llamado “Euskadi en marcha”, y con 25 áreas de actuación que incluyen todos los objetivos del gobierno para el período 2020-2024. En su área de actuación 2 se refiere a industria e internacionalización, que incluye compromisos de internacionalización de las empresas vascas, desarrollo industrial y apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), entre otros.

Para la instrumentación de esta área del plan de gobierno, se desarrollaron dos planes que brindan los ejes de trabajo y la instrumentación de las políticas para cumplir con los objetivos: (i) el Plan de desarrollo industrial e internacionalización 2021-2024, que incluye las políticas de apoyo a la industria, la transformación energética y digital y programas de refuerzo a la productividad⁸ y, (ii) el plan de internacionalización empresarial, que tiene por objetivo el acompañamiento a las empresas en el exterior.⁹ La elaboración de los planes fue realizada por el Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras a través de su Dirección de Internacionalización y por el Grupo SPRI, que es la agencia vasca de desarrollo empresarial y la principal unidad ejecutora de las políticas establecidas en los planes.

b.1 Diseño¹⁰

El Grupo SPRI es el conjunto de agencias del gobierno vasco para la implementación de iniciativas especializadas. El grupo cuenta con seis agencias

⁸ Compromiso N° 13 del plan de la legislatura.

⁹ Compromiso N° 18 del plan de la legislatura. Todavía no cuenta con una estrategia aprobada por la Legislatura, pero el gobierno vasco publicó diversos documentos y actuaciones referidas que se usarán (en conjunto con la estrategia vencida en 2020) para describir su actuación.

¹⁰ A diferencia de los otros dos casos analizados, no contamos con información acerca de la vinculación de SPRI con otros niveles de gobierno (nacional o local).

especializadas: Agencia de Desarrollo Empresarial SPRI, Basque Trade & Investment, Sprilur, Gestión de Capital de Riesgo de Euskadi, Business and Innovation Centres y Basque Cybersecurity Centre.

El Grupo SPRI es un ente público de derecho privado, lo que significa que goza de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, pero se encuentra adscripta al Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del gobierno vasco. Las agencias especializadas son directamente dependientes del grupo, por lo que cuentan con la misma configuración legal y dependencia final del gobierno vasco.

Al igual que ACCIÓ, SPRI tiene a su cargo la ejecución de herramientas de política para una mayor productividad y exportación, tanto de nivel micro como meso. En el caso de las políticas de productividad la implementación la realiza por medio de la Agencia de Desarrollo Empresarial SPRI, mientras que las políticas de exportación son implementadas a través de Basque Trade & Investment, que cuenta 50 profesionales (un 60% desarrolla sus funciones en Bilbao y los restantes en 20 oficinas del exterior).

El órgano máximo de gobernanza del Grupo SPRI es el Consejo de Administración, presidido por el funcionario a cargo del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del gobierno vasco e integrado por siete miembros elegidos por esta área de gobierno y uno por el Departamento de Hacienda. Este consejo es el que define las líneas de acción que implementa la agencia “de acuerdo con las directrices emanadas del Gobierno Vasco” (estatuto de SPRI). Luego, la ejecución de las líneas de acción está a cargo de la Dirección General, cuyo responsable es designado por decreto por el Gobierno Vasco. Por su parte, Basque Trade & Investment tiene un Consejo de Administración compuesto por miembros designados del grupo SPRI, de la que se desprenden tres direcciones, de las cuales dos responden a la aplicación de programas de la agencia (las Direcciones de Inteligencia Competitiva e Internacionalización Empresarial) y una operativa (la Dirección Financiera).

Mientras la implementación de la estrategia está concentrada en una agencia dependiente del gobierno, la gobernanza de la estrategia está a cargo de un órgano público-privado: El Consorcio Vasco de Internacionalización (CVI). Este órgano está integrado por responsables del gobierno vasco, del SPRI, miembros legislativos y las tres cámaras de comercio vascas. Cuenta con un Consejo Rector que se encarga de la supervisión y decisión estratégicas, un Comité Ejecutivo responsable del impulso y seguimiento de iniciativas y Comisiones Técnicas para discutir y poner en marcha las actuaciones prioritarias.

b.2 Implementación

Las iniciativas implementadas por SPRI incluyen un amplio abanico de políticas de apoyo a la productividad y al incremento de las exportaciones. Sin embargo, al igual que en el caso de ACCIÓ, el programa más destacado es “Iniciativas clústers”, el cual trabaja con sectores productivos buscando simultáneamente mejorar la productividad de las empresas y su inserción internacional. Todos los clústers deben cumplir con dos premisas de trabajo. Por un lado, deben trabajar en las áreas de tecnología, calidad e internacionalización, a las que se les puede sumar otras áreas de interés como la formación de capital humano. Adicionalmente, cada clúster debe tener un plan estratégico plurianual para cada área de interés.

“Iniciativas clústers” es un programa que tiene más de 30 años de desarrollo. Actualmente, un equipo de diez personas en SPRI coordina la organización de los 16 clústers creados en la región. Cada clúster cuenta con una Asamblea General, donde participan todos los socios y eligen una junta directiva donde también participa el gobierno vasco. Además, cada clúster tiene comités específicos relacionados a las áreas de trabajo estratégicas. Los técnicos del gobierno vasco y SPRI asisten a todas las reuniones de los clústers. El conocimiento que obtienen en cada una de las reuniones es una fuente de información importante para el diseño de la política industrial y para tener la visión del sector privado sobre cómo funciona la coordinación de esfuerzos entre diferentes instituciones públicas que apoyan la competitividad de las empresas (Organización Internacional del Trabajo, 2016). El financiamiento de los clústers se hace en partes iguales entre las cuotas de los socios y los aportes del sector público.

Adicionalmente, el Basque Trade & Investment ofrece servicios específicos a la exportación destinados a las empresas, que incluyen la detección de oportunidades comerciales, la consultoría especializada de internacionalización, la organización de misiones comerciales, la capacitación de recursos humanos y la financiación específica a la exportación. Estos servicios están segmentados por el estadio de internacionalización en el que se encuentra la empresa en: iniciación, consolidación e implantación. Si bien estas políticas se implementan sobre las empresas de todos los sectores, estas políticas tienen una priorización en tres sectores definidos de nivel tecnológico elevado y potencial de crecimiento: fabricación avanzada, energía y biociencias y salud. Los tres sectores tienen clústers activos funcionando.

Por su parte, la Agencia de Desarrollo Empresarial SPRI también ofrece herramientas de promoción a la digitalización, la innovación y desarrollo y el emprendimiento. En cada una de estas políticas se trabaja en el asesoramiento, la capacitación, el financiamiento y la creación de espacios para compartir

experiencias exitosas. La mayor parte de estas políticas están destinadas a mejorar la productividad de las empresas atendiéndolas en forma individual.

c. Cámara de Comercio de Bogotá

La ciudad de Bogotá¹¹ (Colombia) implementa sus políticas de internacionalización productiva en el marco de la “Estrategia de Especialización Inteligente”, una iniciativa público-privada que surgió en 2013. En 2015 la Comisión Regional de Competitividad de Bogotá tomó la iniciativa para su administración. Esta estrategia cuenta con un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades competitivas de los sectores productivos y propuestas de trabajo, con objetivos que van hasta 2025.

c.1 Diseño

La Estrategia de Especialización Inteligente fue elaborada por la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y Connect Bogotá. La CCB es el actor más relevante en la compleja arquitectura institucional de la ciudad ya que participa tanto en el diseño como en la implementación de la estrategia. Si bien es una institución privada (con participación del gobierno nacional), se financia con fondos públicos provenientes de la administración del registro mercantil¹². Por este motivo, Llinás (2021, p. 155) indica que “su funcionamiento es equiparable al de una agencia de desarrollo productivo de nivel local”. Por su parte, Connect Bogotá es una institución público-privada que busca el trabajo colaborativo entre diversos actores para acelerar la innovación y elevar la competitividad.

La CCB está encabezada por una junta directiva integrada por ocho miembros elegidos por las empresas afiliadas (en elecciones cada cuatro años) y cuatro representantes del gobierno nacional. Las decisiones se toman por la mayoría simple de los miembros presentes. Entre sus funciones se encuentran la de “aprobar las directrices, estrategias, planes, políticas, presupuesto”¹³ de la Cámara y designar al presidente ejecutivo, que será el encargado de ejecutar los planes y políticas aprobadas en la junta directiva. La estructura organizacional establece que, dependiente del presidente ejecutivo, se encuentran vicepresidencias que marcan las líneas de acción de la CCB, como la Vicepresidencia de Fortalecimiento Empresarial, la Vicepresidencia de Competitividad y la Vicepresidencia de Articulación Público-Privada, y otras áreas que son líneas de respaldo estratégico, como planeación y recursos humanos.

¹¹ El análisis de esta sección corresponde a la región Bogotá-Cundinamarca. Cundinamarca es un distrito lindero a la ciudad de Bogotá que, si bien son unidades administrativas diferentes, su capital es la ciudad de Bogotá.

¹² En Colombia, las empresas que se crean deben pagar por obtener su registro mercantil y, de ahí en adelante, pagar anualmente por su renovación.

¹³ Estatuto de la CCB.

Por su parte, la CCB está a cargo de la Comisión Regional de Competitividad de Bogotá, espacio de gobernanza de la estrategia de la ciudad. La secretaría técnica de la Comisión la ejerce la CCB, algo que no es habitual en otras regiones que tienen su gobernador al mando. Esta particularidad marca la importancia de la CCB en Bogotá. Dentro de los integrantes de la Comisión se encuentran los principales actores del sector privado y el sector público de Bogotá. El trabajo se realiza en tres tipos de comités: (i) los Comités Técnicos Temáticos que se encargan de las iniciativas de Emprendimiento y Fortalecimiento empresarial, Logística e Infraestructura, Capital Humano, Ciencia, Tecnología e Innovación e Internacionalización; (ii) los Comités Técnicos Transversales, que tienen bajo su órbita las comunicaciones, el seguimiento de indicadores de monitoreo y el financiamiento y, (iii) los Comités Técnicos Sectoriales que son los encargados de dar seguimiento a las iniciativas clústers.

La CCB también es el actor principal en la implementación de la estrategia de Bogotá. Es el encargado de gestionar políticas de impulso a la productividad, como las iniciativas clúster y programas de asesoramiento y formación empresarial. También participa, a través de Invest in Bogotá (una agencia en la que forma parte de su directorio junto al gobierno local), de las políticas de atracción de inversiones. Finalmente, la CCB brinda asesoramiento e información de mercado para el impulso a las exportaciones de las empresas de la región. El gobierno local complementa estas políticas con líneas de financiamiento y programas específicos para empresas innovadoras que tengan potencial de alcanzar los mercados internacionales.

La particularidad de que la agencia de desarrollo de Bogotá sea de origen privado genera una dinámica distinta para la vinculación con los gobiernos. La CCB pertenece a Confecámaras, que es un organismo privado nacional que agrupa a todas las cámaras de comercio regionales. A través de Confecámaras, la CCB puede elevar los requerimientos de política que sus empresas demandan y financiar sus proyectos y acciones con recursos públicos del nivel nacional (Llinás, 2021). Además, Confecámaras es el encargado de conectar con las cámaras de comercio para informar y colaborar con la implementación de los programas prioritarios del gobierno nacional, promoviendo que la política de clústers sea el medio por el cual se instrumenten políticas de desarrollo productivo.

En el ámbito local, la CCB debe coordinar sus acciones con la alcaldía de Bogotá. De acuerdo con Llinás (2021), esta coordinación generó permanentes conflictos debido a que los alcaldes no siempre se alineaban con la estrategia de la CCB. Por lo tanto, la estrategia se trabajó siempre con los funcionarios de rangos inferiores (por ejemplo, secretarios) que lideraban áreas relevantes de la política productiva y coordinaban la implementación de programas. Sin embargo, el no contar con el liderazgo al más alto nivel generó siempre rispideces en la vinculación.

c.2 Implementación

El programa de iniciativas clústers implementado por la CCB es una de las políticas productivas más destacadas de la región Bogotá-Cundinamarca. Su objetivo es el aumento de la productividad sectorial¹⁴. Comenzó en el año 2012, en un contexto en el que Colombia discutía cómo profundizar los esfuerzos de política industrial a nivel local (con un foco especial en las iniciativas clústers). Si bien no estuvo directamente relacionado a la iniciativa en Bogotá, el foco nacional condujo a la creación del programa iNNpulsa¹⁵, que desarrolló un gran número de iniciativas clústers en todo el país.

Actualmente en Bogotá operan 17 iniciativas clústers en sectores tan distintos como turismo, software, cuero y construcción. Estos sectores cubren el 56% de las empresas registradas en Bogotá. Un elevado porcentaje de los proyectos bajo estas iniciativas se concentran en desarrollo del talento humano (24%), fortalecimiento empresarial (23%) y promoción de la ciencia, tecnología e innovación (17%). La CCB indicó que alcanzó el tope de su capacidad de gestión de clústers al alcanzar el N° 17, lo que le restringió la posibilidad de incorporar nuevos sectores.

A diferencia de las políticas de clústers, las políticas que tienen por objetivo aumentar la internacionalización productiva son implementadas en paralelo por la CCB y el gobierno local a través de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. La CCB cuenta con un conjunto de iniciativas que incluyen la formación, asesoramiento (individual y grupal) y provisión de información para la inserción internacional. También brinda a las empresas acceso a una plataforma de negocios que permite conectarse con potenciales clientes de otros países. La Secretaría de Desarrollo Económico implementa el programa Bogotá Productiva Alto Impacto que busca impulsar las exportaciones de empresas innovadoras. Las acciones de este programa se dividen en tres ejes: (i) fortalecimiento, que busca escalar las capacidades gerenciales de las empresas, asesorarlas en la gestión de sus marcas y propiedad intelectual y brindarles acceso a laboratorios a empresas pequeñas y micro; (ii) financiamiento, para la adaptación de las empresas a nuevas realidades y para la adopción de herramientas digitales; y, (iii) conexiones, que brinda asesoramiento a las empresas en cuestiones específicas referidas a los mercados internacionales, así como la organización de misiones productivas.

¹⁴ Según Llinás (2021), dentro de los objetivos de la política de clústers en Bogotá se encuentra también la internacionalización de las empresas, aunque destaca el escaso avance realizado hasta ahora en esa dirección.

¹⁵ iNNpulsa es un programa de Bancóldex, banco de desarrollo del Estado colombiano, creado en 2012 con el objetivo de estimular el surgimiento de nuevas empresas de alto potencial de crecimiento y apoyar empresas innovadoras.

La atracción de inversiones es otra de las principales políticas de impulso a la internacionalización productiva desarrolladas en Bogotá, en este caso, a nivel micro. Esta tarea está a cargo de Invest in Bogotá, fundada en 2006 por el Distrito Capital y la CCB. Dicha agencia tiene por finalidad promover la inversión extranjera directa. Para ello definió una agenda de trabajo que incluye campañas y reuniones para identificar nuevas oportunidades de inversión, asesoramiento sobre beneficios fiscales ofrecidos por la ciudad, trabajo con entidades públicas y privadas (incluyendo los clústers) para facilitar conexiones y seguimiento a las empresas instaladas para ofrecerles oportunidades de reinversión. Además, promociona activamente la región Bogotá-Cundinamarca en el exterior como locación para inversión.

IV.2 Comparación de las experiencias internacionales

De la descripción de los tres casos de gobiernos subnacionales relevados, podemos ver que los tres optaron por delegar la implementación de sus respectivas estrategias de internacionalización productiva en agencias especializadas. En términos de alcance, también los tres aplican programas de internacionalización productiva y otras políticas de impulso a la productividad, tanto a nivel micro como meso. En los tres casos, estas agencias especializadas son los actores más importantes en la implementación de estas políticas en sus respectivas regiones, siendo la administración pública de Bogotá, a través de su Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, el único caso en el cual se observa un complemento relevante a lo realizado por la agencia en términos de apoyo a las exportaciones.

Entre las agencias analizadas, otra similitud para destacar es la centralidad de los programas de clústers productivos en sus políticas de apoyo a la productividad. Esta herramienta es elegida para trabajar aspectos de la productividad sectorial, como el desarrollo del capital humano, la promoción de la innovación y la construcción de bienes públicos sectoriales. Un aspecto relevante es que en los casos de ACCIÓ y la CCB las fuentes consultadas indican que los clústers, además de funcionar como un mecanismo para la mejora de las empresas, es un mecanismo para la adquisición de información por parte de funcionarios que les permite adaptar sus políticas a la realidad del sector.

Por otro lado, en la gobernanza de las agencias se perciben similitudes y diferencias. En el caso de ACCIÓ, es una agencia que depende de forma directa del gobierno catalán. El Grupo SPRI tiene una estructura de varias agencias para propósitos disímiles, pero que en última instancia dependen del gobierno vasco. En cambio, la CCB es una agencia privada que recibe financiamiento público para contribuir a la mejora de la productividad y la coordinación de actores locales.

Por último, en Cataluña es el único caso donde detectamos la convivencia de una agencia a nivel regional y otra a nivel ciudad, donde ACCIÓ se encarga de implementar las principales políticas de impulso a la internacionalización productiva y más generalmente, otras políticas de productividad, en tanto Barcelona Activa se dedica a complementar estas políticas con una política social de mejora en las capacidades de los trabajadores y a facilitar su acceso al mercado laboral.

V. Agencia para la internacionalización productiva de la ciudad de Córdoba

Córdoba Acelera es la agencia del gobierno de la ciudad de Córdoba en la que delega la implementación de su estrategia de internacionalización productiva. El desarrollo de dicha estrategia se enmarca en el eje estratégico “Ciudad atractiva y planificada”, uno de los cinco ejes definidos en el plan de metas de gobierno¹⁶ de la administración del intendente Llaryora (2019-2023). La administración definió orientar sus esfuerzos hacia actividades que permitan un mejor posicionamiento internacional de la ciudad. En este sentido, el gobierno local lidera actividades que conciben la internacionalización de los actores locales como vía para su desarrollo, la consolidación de ecosistemas de emprendedurismo como pilares de innovación y la colaboración público-privada como metodología participativa para un mejor diseño e implementación de instrumentos públicos para el desarrollo productivo. Aunque estas definiciones y lineamientos estuvieron previstos en el plan de metas 2020-2023, la implementación de la estrategia de inserción internacional comenzó proactivamente en 2021 una vez que en Argentina la población salió del estado de emergencia por COVID-19.

La definición de trabajar en una estrategia de internacionalización productiva surgió en la Secretaría de Economía y Finanzas de la municipalidad de Córdoba en respuesta a los lineamientos del intendente. El principal objetivo fue fortalecer el crecimiento del aparato productivo de la ciudad sobre la base de una orientación hacia los mercados externos y lograr un mejor posicionamiento internacional de la ciudad de Córdoba. Aunque la formulación de la estrategia fue liderada por el secretario de economía y finanzas Guillermo Acosta junto con su equipo técnico, participó también la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales. Ellos definieron junto con el intendente que la implementación de la estrategia estuviese a cargo de una agencia que respondiera al poder ejecutivo local, con suficiente autonomía operativa y financiera y con orientación sectorial. Esto fue una novedosa decisión dado que en el país existen muy pocas agencias

¹⁶ Por ordenanza N° 11.942 el poder ejecutivo presenta al inicio de su gestión el plan de metas para el período de gobierno; el plan es un instrumento de planificación y de comunicación a la ciudadanía de los lineamientos y objetivos de la administración a cargo del gobierno.

especializadas a nivel municipal orientadas a trabajar la competitividad y con énfasis en la inserción internacional.¹⁷ La creación de CORACE fue en octubre de 2021. No obstante, su puesta en funcionamiento ocurrió en agosto de 2022 una vez reglamentado su funcionamiento y aprobada su estructura orgánica y funcional.

V.1 Diseño

a. Alcance

Una de las principales decisiones del gobierno local con respecto a la implementación de la estrategia de internacionalización productiva fue la creación en 2021 de Córdoba Acelera (en adelante, CORACE). CORACE es un ente municipal con autarquía administrativa y financiera que tiene la responsabilidad de llevar adelante complementariamente políticas productivas dirigidas tanto a empresas como a grupos de empresas, con una fuerte orientación hacia la inserción internacional. En línea con los casos presentados de ACCIÓ, SPRI y CCB, CORACE implementa políticas de iniciativas clústers, fomento y financiamiento al emprendedurismo y la innovación y promoción de inversiones. En términos de la Tabla 1, su alcance abarca los cuatro cuadrantes; no obstante, no tiene como parte de su misión el apoyo directo a la internacionalización de firmas.

Para cada política se definen los sectores beneficiarios. En el caso de las iniciativas clúster (el principal programa de CORACE), se priorizaron sectores de servicios con orientación exportadora. Para el programa de emprendedurismo e innovación, en cambio, se definieron como prioritarios aquellos de base tecnológica y que ofrecieran soluciones de govtech. Dichas definiciones obedecieron a tener en consideración, por ejemplo, si los sectores ya eran atendidos por políticas nacionales y provinciales, si son sectores generadores de empleo de calidad y si tienen potencial de crecimiento exportador. De esta manera, sectores industriales como los de aeronáutica, automotriz o maquinaria agrícola, así como los sectores agropecuarios, no fueron priorizados por ser ya atendidos por políticas nacionales y provinciales. Fueron priorizados, en cambio, sectores de servicios que están muy concentrados en la ciudad de Córdoba, emplean a una gran cantidad de personas con salarios altos y tienen una tasa de crecimiento por encima de la media.

¹⁷ En Argentina, la Federación de Agencias de Desarrollo de la República Argentina (FADELRA) es la que nuclea a las agencias de desarrollo local subnacional. En 2023, la federación contaba con 16 agencias miembro. Algunas de ellas como el Instituto de Desarrollo Productivo de Tucumán o la Agencia para el Desarrollo Económico de Misiones son entidades autárquicas dependientes de gobiernos provinciales; otras como la Agencia de Desarrollo e Innovación de Rafaela del municipio de Rafaela (provincia de Santa Fe) o el Instituto de Desarrollo Bonaerense del municipio de Morón (provincia de Buenos Aires) son dependientes de gobiernos locales. Aunque todas las agencias de FADELRA tienen por objetivo el desarrollo local, son pocas las que orientan sus esfuerzos a la mejora de la inserción internacional.

b. Vinculación con otros niveles de gobierno y otros actores relevantes de nivel municipal

CORACE establece vínculos con agencias provinciales y nacionales, así como con otros actores públicos y privados de la ciudad de Córdoba para el desempeño de sus funciones. Las autoridades de CORACE, convencidas de la importancia de buscar complementariedad entre las políticas y sinergias entre las entidades que trabajan por mayor competitividad e inserción internacional, son las que promueven las vinculaciones.

En la Administración Pública Nacional de Argentina, existen numerosas secretarías dependientes de distintos ministerios y organismos descentralizados que implementan políticas de desarrollo productivo de forma dispersa. A continuación, describimos las tres áreas a nivel nacional que implementan los programas más ambiciosos en la búsqueda de impulsar la competitividad de las empresas:¹⁸

- La Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de la Nación implementa programas destinados a mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas de forma transversal a todos los sectores productivos mediante aportes no reembolsables para asistencias técnicas –por ejemplo, programa de apoyo a la competitividad– o promover el emprendedurismo.
- La Secretaría de Economía del Conocimiento del mismo ministerio implementa programas y regímenes para promover las actividades basadas en la economía del conocimiento que cubren un amplio abanico de sectores incluyendo, entre otros, a los sectores audiovisual, software, videojuegos, biotecnología, nanotecnología y servicios profesionales.
- La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, agencia especializada en promoción de inversiones y exportaciones dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, ejecuta políticas principalmente orientadas a incrementar las exportaciones.

Desde sus inicios, CORACE ha establecido vínculos con las diferentes áreas pertinentes de estas secretarías buscando tejer lazos de colaboración. El objetivo de CORACE es principalmente conocer las políticas e instrumentos de cada una de las áreas o agencias descentralizadas del Estado nacional que tienen por finalidad mejorar la competitividad de las empresas para difundirlas y acompañar a las empresas o emprendedores interesados en la postulación a aquellas.

En el ámbito de la administración pública provincial también existen diversos ámbitos donde se busca trabajar la competitividad de las empresas. Destacamos tres áreas que tienen objetivos similares a los de CORACE:

¹⁸ La descripción aquí realizada corresponde al organigrama nacional vigente al 9 de diciembre de 2023.

- *Secretaría de Industria del Gobierno de la provincia de Córdoba.* Implementa diversas políticas orientadas a mejorar la competitividad de las empresas de la provincia (reintegros sobre las exportaciones incrementales de las PyMEs, financiamiento a la certificación de sistemas de gestión de la calidad y apoyos a la capacitación laboral). Entre ellas destacamos el programa de desarrollo de clústers vigente desde 2022.
- *ProCórdoba.* Es la agencia provincial de promoción de exportaciones. ProCórdoba es una sociedad de economía mixta con un directorio formado por representantes del sector público (representantes del gobierno provincial y de los gobiernos municipales) y del sector privado (representantes de las asociaciones empresarias de los sectores y regiones de la provincia). Esta configuración institucional promueve una activa participación del sector privado en la toma de decisiones de la agencia. Desde su creación en 2001, ProCórdoba tiene como objetivos impulsar la oferta exportable de la provincia, facilitar el proceso de internacionalización de las empresas locales –con énfasis en las pequeñas y medianas empresas– y fortalecer la cultura exportadora en la provincia. Para ello, presta servicios de promoción (asistencia para ferias y misiones comerciales) e inteligencia comercial, capacitación y asistencia técnica a empresas de todas las regiones de la provincia que quieren iniciar o incrementar sus exportaciones. Desde hace unos años, ProCórdoba también implementa programas de asistencia para la planificación estratégica de algunos grupos de empresas nucleadas sectorialmente. Además, realiza convenios internacionales para favorecer la cooperación internacional e integración a nivel regional y articula con el Ministerio de Economía de Nación y la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional para implementar programas que aumenten la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en los mercados externos.
- *Agencia Competitividad Córdoba.* La Agencia para la Competitividad de Córdoba fue creada por el Gobierno de Córdoba para impulsar la competitividad territorial y empresarial de la economía cordobesa en abril de 2023. Es una sociedad de economía mixta integrada por el sector público, el sector privado y el sector académico responsable de realizar una planificación estratégica sectorial.¹⁹ La participación del Estado provincial en la agencia representa el 55% del capital social. El alcance de la agencia en materia de políticas es amplio ya que involucra políticas tendientes a incrementar la productividad y la exportación, ya sea que estén destinadas a empresas o grupos de empresas vinculadas a un sector productivo. La

¹⁹ Por el sector público la integran los ministerios de Industria, Comercio y Minería; de Agricultura y Ganadería; de Servicios Públicos; y de Ciencia y Tecnología, además de la Agencia Córdoba Turismo. Por el sector privado pueden participar la Unión Industrial de Córdoba, el Clúster Tecnológico Córdoba, la Federación Comercial de Córdoba, la Cámara de Turismo de Córdoba, la Fundación Instituto de Investigación de la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias – regional Córdoba. El financiamiento de la Agencia proviene del presupuesto general de la administración pública provincial.

cobertura territorial de sus iniciativas es provincial. En sus primeros meses en funcionamiento, esta agencia desarrolló un programa de promoción de clústers convocando a todos los sectores productivos de la provincia a participar, independientemente de si dichos sectores ya estaban siendo acompañados por otro programa de características similares. El programa denominado “Córdoba Clúster” tiene el objetivo de incrementar el crecimiento y la competitividad de las empresas locales mediante la colaboración entre el sector público, el privado y la academia. El programa cuenta con un presupuesto de \$10 millones en 2023 para financiar proyectos presentados por los clústers provinciales con objetivos de internacionalización, innovación tecnológica y de gestión, sustentabilidad, gestión del talento y transformación empresarial. Dicho presupuesto también incluye la creación de una plataforma clúster para que los clústers provinciales se vinculen con redes internacionales de iniciativas de este tipo, la organización de programas de capacitación para coordinadores de clúster y el financiamiento de sus honorarios. El financiamiento para los coordinadores de clúster fue en 2023 de hasta \$500.000 mensuales, cubiertos en partes iguales por el sector público y el sector privado.

Los programas de clústers de alcance provincial (tanto de la Secretaría de Industria como de la Agencia de Competitividad) persiguen objetivos similares al programa destinado a fortalecer clústers de CORACE. No obstante, la cooperación entre CORACE y la Secretaría es informal y se centra en evitar superponerse en la elección de clústers con los cuales trabajar. Por su parte, dada la reciente formación de la agencia de competitividad provincial, hasta el momento la relación con CORACE se limitó a la firma de un acuerdo de colaboración general en el cual las agencias expresaron explícitamente su voluntad de trabajar articuladamente. La primera actividad coorganizada por ambas agencias fue una capacitación para los gerentes de clústers de los programas promovidos realizada en octubre de este año. En el futuro, el riesgo de no contar con mecanismos adecuados de colaboración podría generar algún solapamiento entre los programas de las entidades.

Con respecto a ProCórdoba, en su primer año de funcionamiento, CORACE ha estrechado vínculos en virtud de la oportunidad de trabajo conjunto que tienen ambas agencias. Si bien CORACE busca promover la inserción internacional de las empresas de la ciudad, no cuenta en forma directa con un área de promoción comercial, de modo que reconoce en el diálogo y trabajo articulado con ProCórdoba un ámbito natural de complementariedad de acciones. En este sentido, por ejemplo, CORACE facilita el acercamiento de las empresas de la Ciudad con intención de iniciar o potenciar sus exportaciones a ProCórdoba para que puedan recibir su asistencia ya sea en materia de capacitación, promoción o inteligencia comercial. CORACE también acerca a los gerentes de los clústers que promueve para que ProCórdoba los asista en la elaboración de su plan de internacionalización y preste servicios de promoción e inteligencia comercial. Otra línea de colaboración entre las entidades se presenta en materia de acompañamiento a grupos de empresas vinculadas sectorialmente dado que ambas agencias priorizan

diferentes sectores productivos. Si bien dentro de los sectores priorizados por ProCórdoba, además del agro y la industria, se encuentran algunos rubros de servicios (software, audiovisual, turismo general y videojuegos, entre otros), estos últimos son distintos a los trabajados por CORACE (franquicias, publicidad, turismo médico y de espectáculos).

Por otro lado, CORACE está estableciendo vínculos con el sector académico. En la ciudad de Córdoba funcionan ocho universidades de gestión pública y privada y numerosos institutos de investigación. Aunque la vinculación de CORACE con las universidades es incipiente, existe un gran potencial de trabajo conjunto. Las principales colaboraciones realizadas entre las entidades fueron en el marco del programa de iniciativas clústers de CORACE. Por ejemplo, CORACE promueve la formación del clúster de turismo universitario en el que participan todas las universidades radicadas en la ciudad (ver sección VI.2 iniciativas clústers). Otras vinculaciones con el sector académico se dieron en el marco de las acciones organizadas por algunos de los clústers promovidos por CORACE en las que algunas universidades fueron pieza clave para su concreción ya sea porque actuaron como difusoras de la acción o porque colaboraron con la realización de capacitaciones técnicas.

Por último, las vinculaciones que debe realizar CORACE no son solo hacia fuera del municipio, sino también dentro de él. Particularmente, existe un área cuyos objetivos tienen coincidencias: *la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC)*. La ADEC fue creada en 1997 en el marco del plan estratégico de Córdoba de la intendencia de Martí (1991-1995; 1995-1999). Es una asociación civil que promueve el desarrollo económico y social de la ciudad de Córdoba. Está integrada por 50 entidades entre cámaras empresariales, colegios profesionales, las universidades de la ciudad, la Municipalidad de Córdoba y organismos públicos de ciencia y tecnología (INTA, INTI, CONICET). El principal programa de ADEC es el fondo de competitividad por el cual financia proyectos presentados por sus socios para incrementar la competitividad de los sectores productivos que representan. Aunque ADEC no cuenta con un programa de clúster, financia mediante el fondo proyectos que tienen acciones colectivas de varias empresas nucleadas en una cámara o más cámaras empresarias como, por ejemplo, la incorporación de maquinaria para un centro tecnológico o la formación de recursos humanos en competencias transversales a diferentes sectores productivos. En el primer año de funcionamiento de CORACE, la interacción con ADEC ha sido limitada a la organización de algunas actividades específicas –por ejemplo, ADEC colaboró en la difusión del Congreso Latinoamericano de Clústers organizado por CORACE y la Municipalidad de Córdoba junto con TCI Network–.

c. Estructura de gobernanza

Desde su puesta en funcionamiento, CORACE tiene la responsabilidad política, de gestión y coordinación técnica de la estrategia de internacionalización productiva. Sin embargo, su funcionamiento está basado en la colaboración público-privada.

Los lineamientos políticos son definidos por el directorio de CORACE y su consejo consultivo. El directorio está conformado exclusivamente por representantes del sector público. Lo integran tres miembros, un presidente y dos directores; siendo el presidente del ente el Secretario de Economía y Finanzas de la municipalidad de Córdoba. El consejo consultivo, en cambio, tiene una conformación público-privada. Está conformado por siete miembros y asesora permanentemente al directorio para su planificación estratégica y el diseño e implementación de políticas públicas. Los miembros del consejo consultivo son profesionales y emprendedores de diferentes sectores de la economía cordobesa reconocidos por su trayectoria en el sector privado, más un miembro del concejo deliberante representante de la oposición. Los miembros del consejo consultivo, en contraposición con el directorio, no califican como personas expuestas políticamente, lo que favorece el involucramiento del sector privado en el organismo. Esta estructura de gobernanza muestra la intención del sector público de hacer partícipe al sector privado en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo productivo.

Para el desarrollo de la gestión y la coordinación técnica de las actividades que involucra la estrategia, CORACE tiene una estructura compuesta por dos gerencias con rango de subsecretaría del departamento ejecutivo municipal –la del laboratorio de innovación pública y social (en adelante, CORLAB) y la del centro de atención al inversor (en adelante, Invest Córdoba Ciudad)– y cuatro gerencias con rango de direcciones generales del departamento ejecutivo municipal –gerencia de desarrollo productivo, gerencia de coordinación administrativa y legal, gerencia de comunicación y gerencia de relaciones institucionales–. Más allá de su estructura formal, la premisa de trabajo es que las actividades de CORACE se diseñen e implementen en diálogo continuo con el sector privado.

IV.2 Implementación

CORACE lleva adelante cuatro programas para cumplir sus objetivos en el marco de su estrategia de internacionalización productiva. A continuación, se describe cada uno de ellos.

Iniciativa clústers Córdoba

El programa “Iniciativa clústers Córdoba” promueve la creación, desarrollo y fortalecimiento de diferentes clústers en la ciudad de Córdoba. Es un programa que busca simultáneamente el incremento de la productividad y de las exportaciones de los clústers, a los cuales apoya de modo similar a los programas de promoción de clústers implementados por ACCIÓ, SPRI y CCB. Está liderado por la gerencia de desarrollo productivo de CORACE y desde el segundo semestre de 2022 trabaja con nueve clústers vinculados a la economía del conocimiento y de servicios:

audiovisual, *building information modeling* (BIM), *business process outsourcing* (BPO) y *knowledge process outsourcing* (KPO), congresos y espectáculos, franquicias, localización e interpretación, publicidad, turismo médico y turismo universitario. La selección de los clústers fue realizada por CORACE considerando el potencial de crecimiento y de generación de empleo de calidad de los sectores, así como la institucionalidad existente en ellos y la existencia de otros instrumentos provinciales de desarrollo productivo para complementarlos.

El programa busca resolver fallas de coordinación y asimetrías de información. Por ello, alienta y facilita la coordinación de actores del sector público, del sector privado y de la academia vinculados a un sector productivo para que definan estrategias de desarrollo orientadas a incrementar la internacionalización de los miembros del clúster. Para ello financia no solo el trabajo del gerente de cada clúster, sino también, aunque parcialmente, algunas actividades propuestas por el clúster. Si bien cada clúster define su plan estratégico, la mayoría incluye en su plan un componente de inserción internacional para el que establece prioridades, identifica bienes públicos a desarrollar, programa actividades de desarrollo de recursos humanos y define la participación en eventos internacionales de promoción comercial.

La mayoría de los clústers promovidos por el programa están integrados por representantes del sector público –de nivel municipal y en algunos casos nivel provincial–, el sector privado y la academia. En la Tabla 2 se presentan los integrantes de cada clúster. No obstante, los clústers se encuentran en diferentes etapas de conformación e institucionalidad. Mientras los clústers de los sectores BIM, franquicias y turismo salud ya están constituidos jurídicamente como asociaciones civiles, los de audiovisual, BPO y KPO, localización e interpretación (traducción), publicidad y turismo universitario aún están en una etapa inicial para la obtención de su personería jurídica. El clúster de congresos y espectáculos es el único que decidió no constituir una nueva personería jurídica para su funcionamiento.

Tabla 2. Características de los clústers promovidos por CORACE

Clúster	Actores	Institucionalidad
Audiovisual	Sector privado: productoras audiovisuales, proveedoras de la industria audiovisual y agencias de publicidad. Academia: UNC, UBP, LaLumiere, Universidad Siglo XXI, UPC y Lametro.	Personería jurídica en desarrollo.

Clúster	Actores	Institucionalidad
	Sector público: Municipalidad de Córdoba y Gobierno de la provincia de Córdoba.	
BIM	Sector privado: Voyansi, C2A, Blend, Incoa y bspk. Academia: UNC, UTN, UCC, UBO, Dovel Pontem, Universo BIM y BIM Technology. Sector público: Municipalidad de Córdoba y Gobierno de la provincia de Córdoba.	Personería jurídica inscripta; asociación civil.
BPO/KPO	Sector privado: Apoc, Evoltis, Konecta, Multiconex, Voicenter y V/N. Sector público: Municipalidad de Córdoba y Gobierno de la provincia de Córdoba.	No tiene personería jurídica propia como clúster.
Congresos y espectáculos	Miembros de Córdoba Convention & Visitors Bureau.	No tiene personería jurídica propia como clúster.
Franquicias	Sector privado: franquicias asociadas a la cámara de franquicias de Córdoba y proveedores de franquicias. Sector público: Municipalidad de Córdoba y Gobierno de la provincia de Córdoba.	Personería jurídica inscripta; asociación civil.
Localización e interpretación	Sector privado: Baquero translations, DelSurtranslations, Language solutions team, Latamways, Progroup languages services, Stillman translations, TBO Translation Back Office, HLA Hispano Language, SharpLine y TheTypesetter. Sector público: Municipalidad de Córdoba.	Personería jurídica en desarrollo.
Publicidad	Sector privado: 7 hábitos, Hellobrand, Constanza Ísola Agencia de marketing, Gurdu, Madketing, Brief, Brokers, Consultora Ahora el campo, Smith medios, 25Watts, Romero Victorica, Garraza + Pinus, Persona Agencia, Marcas Crowdbanding, Zaiko Agencia Digital, Casado Comunicación, Wobra Agencia y Brandstore.	Personería jurídica en desarrollo.

Clúster	Actores	Institucionalidad
	Sector público: Municipalidad de Córdoba.	
Turismo salud	Sector privado: Instituciones de salud: Clínica de ojos Córdoba, Clínica Diquecito, Clínica Mottura, Clínica odontológica Creo, Diagnus centro médico especializado, Garden Centros Odontológicos, Hospital privado universitario de Córdoba, Instituto Médico Dean Funes, Instituto Modelo Cardiología Privado, Instituto Oulton, Instituto Zunino, La posada del Qenti, Onnis Instituto Oftalmológico Privado, Sanatorio Allende, Sanatorio Morra, Vittal y Operador de turismo Juan Toselli. Sector público: Municipalidad de Córdoba.	Personería jurídica inscripta; asociación civil.
Turismo universitario	Sector privado: Hospital Privado Universitario, Instituto Universitario Aeronáutico, Universidad Blas Pascal, Universidad Católica de Córdoba y Universidad Empresarial Siglo XXI. Sector público: Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Tecnológica Nacional y Universidad Provincial de Córdoba.	Personería jurídica en desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Aunque todavía es difícil evaluar de forma concreta sus resultados, ya que los clústers fueron creados recientemente, se observan indicios de que los clústers están avanzando en la dirección correcta. A continuación, describimos estos avances, así como los primeros logros obtenidos:

Audiovisual. El régimen de fomento y promoción para la actividad audiovisual de la ciudad de Córdoba es el principal instrumento que impulsa el desarrollo y producción de contenidos audiovisuales. Este instrumento, creado por Ordenanza N° 13.323, a partir de una iniciativa de la Secretaria de Economía fue desarrollado por la Secretaria de Cultura con colaboración de Córdoba Acelera en el marco del diálogo permanente con el clúster audiovisual y miembros de la red de cordobeses residentes en el exterior nucleados en otro programa de CORACE –Acento Global– vinculados al sector. Dicho régimen prevé la creación de un programa de reembolso a las inversiones realizadas por productoras o coproductoras en la ciudad Córdoba, la creación de una comisión de filmación integrada por tres

miembros del municipio –un representante de la Secretaria de Cultura, uno de la Secretaria de Economía y Finanzas y uno de CORACE– y dos representantes de entidades del sector privado para organizar y gestionar el programa de reembolso, así como la creación de una oficina de filmaciones y gestión audiovisual para proveer asistencia técnica, administrativa y logística para el uso de locaciones de la ciudad en los rodajes. El programa de reembolsos difundido como “CBA acción” ofrece una devolución de entre un 5% y 80% de los gastos de rodaje efectuados en la ciudad de Córdoba,²⁰ (con un máximo de reembolso de 80 millones de pesos por proyecto en 2023 para producciones de corto y largometrajes y de 9 millones de pesos por proyecto para producciones de publicidad). El porcentaje de reembolso varía según el rubro del gasto. En 2023 el programa contó con un presupuesto de 800 millones de pesos destinado en un 75% al sector audiovisual y en un 25% al sector publicidad. A la fecha del presente documento se encontraba abierta la evaluación de las 33 postulaciones recibidas en la primera convocatoria a participar del programa. Otros desarrollos del clúster en sus primeros meses en funcionamiento son la elaboración de un catálogo de locaciones públicas y privadas para producciones audiovisuales y un catálogo (en desarrollo) de proveedores de la industria audiovisual. En materia de promoción comercial el clúster organizó su participación en el evento Ventana Sur con financiamiento del sector privado.

BIM. Uno de los primeros resultados del clúster es el programa de formación de recursos humanos en metodología BIM. El objetivo es difundir dicha metodología entre los arquitectos, ingenieros y trabajadores de la construcción y desarrollar capacidades para su implementación. Para ello el clúster acordó con CORACE el financiamiento para otorgar 100 becas completas y 100 becas al 50% a matriculados en el Colegio de Ingenieros Civiles de Córdoba y en el Colegio de Arquitectos de Córdoba Regional o a interesados postulados a través del Clúster de la Construcción de Córdoba o las universidades de Córdoba. Las capacitaciones están a cargo de profesionales de las empresas del clúster y se organizan junto con el clúster provincial de la construcción de Córdoba. Otro resultado es la incorporación del botón BIM en el sitio web de la municipalidad de Córdoba para facilitar la presentación de planos de obra. Esto no solo agiliza los trámites reduciendo los tiempos de aprobación de los planos, sino que también promueve la utilización de la metodología BIM entre los arquitectos y empresas constructoras con desarrollos en la ciudad. En materia de promoción comercial, las empresas que integran el clúster tienen prevista su futura participación como asistentes a la feria Autodesk en Estados Unidos (diciembre 2023) para conocer la dinámica y

²⁰ Incluye los servicios y/o actividades directamente relacionadas con la preproducción, producción y posproducción de obras audiovisuales –incluyendo servicios artísticos y técnicos provistos por personas físicas o jurídicas constituidas en la provincia de Córdoba– y los salarios de los empleados radicados en la provincia de Córdoba que presten servicios en la ciudad de Córdoba.

organizar su participación como exhibidor en la feria de 2024. La participación en esta feria se financia con aportes del sector privado.

BPO/KPO. El principal resultado del clúster desde su creación es el programa desarrollado para la generación de 1000 nuevos empleos a tiempo indeterminado en el sector. Durante el primer año de contrato, de acuerdo con el convenio que las empresas del sector firmaron con el sindicato Asociación de Trabajadores Argentinos de Centros de Contacto (ATACC) los trabajadores de categoría 3 de operaciones del convenio colectivo de trabajo 688-14 reciben 25 mil pesos como parte de su remuneración mediante la tarjeta activa²¹. También el clúster está trabajando en la elaboración de su plan estratégico para los próximos dos años. Prevén incorporar en dicho plan acciones relativas a capacitaciones para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, obtención de financiamiento para la actualización tecnológica de las empresas del clúster y desarrollo de mercados externos. Para la elaboración del plan estratégico el clúster convocó a la Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba (ADEC), organización sin fines de lucro que presta servicios de asesoramiento y financiamiento a cámaras empresarias.

Congresos y espectáculos. El principal resultado del clúster es el trabajo conjunto del Córdoba Convention & Visitors Bureau y la Cámara de la Industria del Espectáculo de Córdoba con el objetivo de posicionar a la ciudad de Córdoba como el primer destino de Argentina en congresos, ferias y espectáculos. Entre las primeras acciones desarrolladas se encuentran la creación de una agenda multisectorial de eventos, el régimen de fomento de congresos, convenciones y eventos (conocido como Córdoba Reúne) y el convenio con Visit Buenos Aires firmado por Córdoba Acelera. Aunque el régimen de fomento se creó por ordenanza N° 13.382, aún no está reglamentado. Su objetivo es promover la realización de congresos, convenciones y eventos en la ciudad posicionando a Córdoba como un destino para el turismo de eventos nacionales e internacionales. En el marco de este régimen se creó el registro de organizadores de eventos de la ciudad y el programa de devolución de inversiones. Dicho programa consiste en el reintegro de un porcentaje de los gastos invertidos por el titular del evento. El porcentaje de reintegro lo establece la Secretaría de Economía y Finanzas, que es la autoridad de aplicación, según un sistema de puntuación que considera, entre otros criterios, impacto económico del evento en la ciudad, tipo de evento, duración, cantidad de asistentes, alcance. El convenio con Visit Buenos Aires –ente público no estatal de la Ciudad de Buenos Aires que promociona internacionalmente el turismo en CABA– busca ampliar la promoción de Córdoba, por ejemplo, recibiendo a los compradores de destinos que trae el ente al país, armando una agenda común de

²¹ La tarjeta activa es una herramienta digital de la municipalidad de Córdoba que tiene por propósito promover el comercio en los negocios de cercanía en la ciudad de Córdoba.

eventos para rotar entre las ciudades ferias y congresos que hayan sido captados y compartiendo espacios en ferias financiadas por el ente.

Franquicias. El clúster de franquicias ha avanzado principalmente en tres aspectos desde su formación. El primero es la ampliación de su red de vínculos institucionales incorporando en la constitución del clúster no solo a empresas franquiciantes y consultoras especializadas en formación y expansión de franquicias, sino también a quienes son proveedores de las franquicias, universidades y centros de investigación. El segundo es la realización de un diagnóstico de la situación de las franquicias en la ciudad con intención de internacionalización a fin de identificar las líneas de trabajo prioritarias para los próximos años en materia de capacitación, asistencia técnica y posicionamiento internacional. El tercero es la promoción comercial de las franquicias del clúster a través de la participación en la feria nacional de franquicias.

Localización e interpretación. Este clúster realiza principalmente actividades de traducción e interpretación de textos y materiales audiovisuales. Aunque su formación como clúster comenzó en mayo de 2023, ha logrado avanzar con las decisiones relativas al funcionamiento del clúster para hacer en el último trimestre del año la inscripción de su personería jurídica y con la identificación de las líneas de trabajo prioritarias. En este sentido, el clúster definió trabajar en el posicionamiento de Córdoba como hub de traducciones, en la formación de recursos humanos –específicamente en el desarrollo de capacidades para la gestión de proyectos y utilización de plataformas virtuales especializadas en traducción– y en la promoción comercial internacional.

Publicidad. Este clúster es uno de los más jóvenes del programa. Hasta el momento avanzó con las definiciones sobre normas de funcionamiento y está tramitando su personería jurídica. Una primera línea de trabajo del clúster en desarrollo es la creación de la marca “Córdoba creativa”.

Turismo salud. El principal resultado del clúster desde su creación es la elaboración de un plan anual de trabajo. En la preparación del plan el clúster identificó los mercados prioritarios y los actores clave –por ejemplo, médicos del exterior que actúen como derivadores de pacientes, aseguradoras de salud, periodistas especializados– hacia los cuales orientar sus esfuerzos de comunicación. Aunque el clúster aspira a recibir pacientes de todo el mundo en el largo plazo, en el primer año de funcionamiento los mercados priorizados para las acciones de vinculación y promoción comercial son Bolivia, Paraguay y Perú.

Invest Córdoba Capital

Invest Córdoba Capital (InvestCórdoba) es el área responsable de la promoción de inversiones. Tiene por finalidad promover el crecimiento y desarrollo productivo

de la ciudad a través de la atracción y retención de inversiones extranjeras y nacionales a la ciudad. Para ello, InvestCórdoba informa a los potenciales inversores sobre las oportunidades económicas en los sectores productivos y los incentivos vigentes y realiza actividades para construir la imagen de Córdoba como destino de inversión.

Tuvo sus orígenes como Centro de atención al inversor dependiente de la Secretaría de Economía y Finanzas para prestar servicios de asesoramiento a empresas que buscasen la radicación en la ciudad. No obstante, dicho centro solo se ocupaba de atender las inquietudes que presentaban los potenciales inversores. Con la incorporación del Centro de atención al inversor a CORACE lleva adelante una estrategia proactiva de posicionamiento de la ciudad como destino de inversiones. Así, desde febrero de 2023, no solo brinda asesoramiento a potenciales inversores, sino que también realiza actividades para promocionar la ciudad dando a conocer su aparato productivo y las oportunidades de inversión en cada sector buscando lograr un mejor posicionamiento internacional²². Las agencias nacionales y subnacionales de promoción de inversiones de Uruguay (Uruguay XXI), Panamá (ProPanamá), Ciudad de Buenos Aires (InvestBA), Barcelona (Barcelona Global), Valencia (Invest in Valencia) y Minas Gerais (InvestMinas) fueron los primeros referentes de InvestCórdoba para la definición de actividades.

La promoción de la ciudad implica, por un lado, participar de eventos nacionales e internacionales especializados en inversiones para dar a conocer la ciudad, generar vínculos institucionales con otras agencias de promoción de inversiones nacionales o subnacionales firmando acuerdos de cooperación con ellas, formar parte de redes como LAC Investment Network y trabajar colaborativamente con cámaras bilaterales. Algunos acuerdos de cooperación, como por ejemplo el realizado con InvestMinas, prevén la estadia de funcionarios extranjeros en Córdoba para recibir asistencia técnica en mejores prácticas en el desarrollo de agencias locales de promoción de inversiones.

Por otro lado, implica articular acciones con otros programas de CORACE. Por ejemplo, InvestCórdoba difunde las convocatorias de financiamiento a *startups* realizadas por CORLAB, recibe a clientes internacionales de las empresas que integran los clústers promovidos por CORACE presentándoles las ventajas competitivas y las oportunidades de desarrollo productivo de la ciudad de Córdoba y genera vinculaciones entre clústers de la ciudad y del exterior, recibe e implementa propuestas de los miembros de la red Acento Global y acerca nuevos miembros a la red. Adicionalmente, InvestCórdoba comenzó a realizar reuniones con empresas multinacionales radicadas en Córdoba para desarrollar un servicio

²² El lanzamiento oficial de Invest Córdoba Capital fue el 15 de junio de 2023.

de *aftercare* buscando retener las inversiones. Una función aún no desarrollada por InvestCórdoba es el asesoramiento a autoridades gubernamentales para eliminar obstáculos burocráticos recomendando modificaciones a regulaciones que afectan las inversiones.

Las actividades del área son planificadas por un gerente junto con un consejo asesor formado por tres profesionales de vasta trayectoria en negocios internacionales. Prioritariamente, la agencia focaliza su atención en identificar oportunidades de atracción de inversiones que potencien los sectores nucleados en los clústers promovidos por CORACE. La ejecución de las actividades es realizada por la gerente de la agencia. Si bien el área no cuenta con un staff, recibe la colaboración en materia de análisis de datos y de comunicación u organización de eventos de personal de CORACE.

Un programa creado recientemente y gestionado por Invest Córdoba es “nómades digitales”. Los nómades digitales son personas que buscan trabajar en forma remota mientras viajan por diferentes ciudades del mundo. Estas personas buscan ciudades con buena oferta inmobiliaria, excelente conectividad, clima agradable, precios competitivos y espacios para expandir sus redes profesionales. En general, son profesionales o emprendedores que buscan tener una experiencia de vida como “local” durante el tiempo que se instalan en la ciudad. El programa ofrece a quienes se registran como nómades una tarjeta que pueden presentar en diferentes locaciones de la ciudad de Córdoba ya sea para buscar alojamiento, locales gastronómicos o centros deportivos y culturales con descuento. Los descuentos los realizan directamente las empresas.

Para el diseño del programa tuvieron como referencias principales las iniciativas de Buenos Aires y Lisboa para nómades digitales y las experiencias como nómades de algunos miembros de la red de Acento Global. El principal desafío del programa es lograr un buen posicionamiento en los rankings internacionales que consultan los nómades. Estos rankings son preparados por empresas internacionales a partir de la evaluación que los nómades suscriptos realizan de las ciudades sobre criterios tales como costo de vida, conectividad a Internet, espacios de diversión y seguridad. Uno de los principales rankings es “The nomad list” en el que Buenos Aires se ubica en la primera posición entre las ciudades de Latinoamérica y Lisboa como la mejor ciudad de Unión Europea.

Acento Global

Acento Global es un programa que busca potenciar el posicionamiento internacional de la ciudad de Córdoba a través de actividades realizadas junto con profesionales, empresarios y emprendedores cordobeses que residen en diferentes ciudades del mundo. Dicho programa surgió como una idea propuesta por miembros del consejo consultivo, comenzó a diseñarse en septiembre de 2022 y

desde entonces está liderado por la gerencia de desarrollo productivo de CORACE. A diciembre de 2023, Acento Global tiene una red de 200 participantes que se encuentran distribuidos en 90 ciudades de 35 países. Si bien desarrolla actividades que tienen por objetivo incrementar la productividad y/o las exportaciones de las empresas o grupos de empresas, principalmente es difusor de los programas de CORACE.

Por un lado, el programa busca ampliar la difusión de las acciones del municipio en materia de emprendedurismo, innovación, desarrollo productivo y promoción de inversiones. Mediante los canales de comunicación que el programa tiene con los miembros de la red –grupo cerrado en LinkedIn, newsletter, mailing– difunde las convocatorias y actividades del municipio para darles mayor visibilidad. Por otro lado, promueve la organización de actividades conjuntas entre los miembros de la red y los otros programas de CORACE y áreas del municipio. Por ejemplo, miembros de la red han brindado capacitaciones a empresas de los clústers sobre buenas prácticas de sustentabilidad y buenas prácticas de inclusión, diversidad y género, así como a diversas áreas municipales, sobre uso de ciencia de datos en el sector público; otros han participado de reuniones con los gerentes de clústers para discutir normativas sectoriales –audiovisual, publicidad, turismo salud y turismo universitario– o han participado de actividades –demo day– con *startups* fundeadas por CORLAB para ampliar la red de posibles inversores. Todas las actividades son validadas previamente por el directorio de CORACE.

La incorporación de miembros a la red puede iniciarse por recomendaciones de personas realizadas por los directores y consejeros de CORACE o por postulaciones que realizan los interesados a partir de un formulario que completan en el sitio web del programa. En ambos casos, el equipo de Acento Global entrevista a las personas para conocer su perfil profesional y disponibilidad de tiempo mensual para colaborar con el programa, a la vez que indaga sobre potenciales contribuciones que podría realizar, como organizar y dar capacitación en algún tema de su *expertise*, facilitar el vínculo con alguna institución en su ciudad de residencia o participar en reuniones donde se debaten tendencias sectoriales o programas a desarrollar.

CORLAB

El programa CORLAB es el único dentro de CORACE que tiene por objetivo la promoción del emprendedurismo. Como Laboratorio de Innovación Govtech del municipio de Córdoba, CORLAB tiene por principal objetivo acelerar los procesos de innovación en la ciudad de Córdoba mediante la articulación público-privada. Funciona como “laboratorio de innovación” por cuanto busca implementar metodologías participativas para la definición de los principales desafíos públicos y la identificación de las posibles soluciones. Así, CORLAB gestiona el ecosistema

en el que el sector público coopera con *startups*, PyMEs y otros actores que usan tecnologías digitales y metodologías novedosas para resolver problemas públicos, ya sea mediante la provisión de productos o prestación de servicios.

Inicialmente, desde su creación en 2020, CORLAB buscó la participación del sector público, la sociedad civil, el sector privado y la academia organizando mesas de trabajo para identificar los desafíos públicos prioritarios y buscar conjuntamente soluciones a ellos. Durante seis meses se utilizó dicha tecnología de interacción para identificar, cocrear, prototipar y escalar soluciones que generaran impactos positivos en la ciudad. Luego de una evaluación interna del programa se cambió el formato de participación buscando obtener la implementación de las soluciones en un menor plazo. En consecuencia, CORLAB se estableció como puente entre las innovaciones desarrolladas por el ecosistema emprendedor de la ciudad y la ciudadanía. A partir de un mapeo realizado por CORLAB sobre las instituciones de apoyo existentes al ecosistema emprendedor tecnológico de la ciudad y sobre los emprendimientos de base tecnológica, se organizaron “días de demostración” para que los emprendedores presenten a los funcionarios de las diferentes áreas las soluciones que ofrecían. Producto de ese diálogo muchas de las áreas del municipio comenzaron a trabajar con *startups* de la ciudad.

La satisfacción del municipio con las soluciones adoptadas mediante los productos de las *startups* promovió la creación del programa “desafíos públicos de innovación”. Este programa presentaba, en sucesivas convocatorias, los principales desafíos públicos de las diferentes áreas e invitaba a emprendedores a concursar para que aportasen soluciones a la ciudad –por ejemplo, economía circular–. Los ganadores de cada convocatoria obtenían entre USD 5.000 y 10.000 cada uno en aportes no reembolsables y asistencia técnica para la implementación de las soluciones durante ocho meses. Algunos de estos desafíos fueron organizados junto con Banco Inter-Americano de Desarrollo LAB (BID LAB) y organizaciones no gubernamentales como Fundación Avina, Fundación Holcim y Fundación Citi. Entre 2021 y 2022 se organizaron seis desafíos de innovación financiando 52 proyectos. En 2022 CORLAB decidió finalizar este programa y reorganizó la interacción del municipio con el ecosistema innovador y de emprendedurismo de la ciudad mediante el programa “Fondo Córdoba Ciudad Inteligente”²³.

El programa “Fondo Córdoba Ciudad Inteligente” financia el desarrollo de *startups* que ofrecen al municipio productos o servicios innovadores para solucionar problemas de diversa índole. Dicho fondo es un fondo de inversión público siendo el primero govtech de Latinoamérica. Este fondo fue diseñado con asesoramiento de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Oracle y los fondos de capital

²³ Creado por Ordenanza Municipal N° 13.156 en 2021.

de riesgo Alaya Capital Partners y Lux Capital. El Fondo Córdoba Ciudad Inteligente se financia con el 1% de la recaudación anual de la tasa de industria y comercio de la Ciudad de Córdoba que representan USD 2 millones y acepta financiación de otros inversores. Por ejemplo, en 2022, el BID LAB realizó una inversión de USD 600.000 para cofinanciar a los emprendimientos financiados por el fondo. Los aportes son integrados en un 85% por el municipio y 15% por BID LAB. El fondo es administrado mediante un fideicomiso en el Banco de Córdoba.

El financiamiento ofrecido a los beneficiarios son fondos a través de instrumentos de capital de riesgo y préstamos contingentes que permiten al municipio tener una participación en el patrimonio de la *startup*. Las *startups* que se presentan deben cumplir un conjunto de requisitos, entre ellos, trabajar en el desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al sector agropecuario y agroindustrial, a la ciudadanía, al ambiente (economía circular), a la reducción de impactos del cambio climático, a la seguridad informática, a la educación, a la industria alimentaria, al mejoramiento de la administración y servicios públicos, a la salud, al sector de los seguros, a la movilidad, a la construcción, a la industria, al servicios de causas sociales y a mejorar las protecciones sociales y productividad de los trabajadores independientes así como contar con un domicilio fiscal y/o social en la ciudad de Córdoba y tener como mínimo un colaborador de tiempo completo para el emprendimiento que esté radicado en dicha ciudad. El fondo cuenta con un consejo consultivo de 29 miembros integrado por empresarios, emprendedores, inversores y académicos de reconocida trayectoria profesional, así como por concejales de la ciudad que evalúan las postulaciones y elevan sus recomendaciones –no vinculantes– al comité de inversión del fondo²⁴. La primera convocatoria se organizó en 2022 y recibió 45 postulaciones de *startups* de Argentina, Chile, Colombia, España y México. A diciembre de 2023 este fondo ha invertido en 16 emprendimientos por USD 1.7 millones. El objetivo del fondo es invertir en entre 10 y 15 *startups* por año.

En sus inicios en 2020, CORLAB funcionó como dirección de innovación de la Secretaría de Educación, Cultura e Innovación; luego pasó a depender de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales. Desde la creación de CORACE, es una de sus gerencias. Aun habiendo pasado por estos cambios de dependencia jerárquica dentro de la estructura de la municipalidad de Córdoba, CORLAB contó con el apoyo político necesario para articular sus actividades con otras áreas de municipio.

Otras líneas de trabajo de CORLAB son los programas “menos brecha, más comunidad” y “Córdoba cyber security hub”. El primero tiene por finalidad

²⁴ Está integrado por las máximas autoridades correspondientes a la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales, la Secretaría de Economía y Finanzas.

promover el acceso y uso de las nuevas tecnologías a la ciudadanía de Córdoba.²⁵ Para lograr dicha finalidad, organiza capacitaciones tendientes a incorporar herramientas digitales y a desarrollar habilidades digitales para la inserción laboral. El segundo es un programa que busca posicionar internacionalmente a Córdoba como un polo tecnológico referente en ciberseguridad. El programa se creó a fin de 2021 y es implementado por CORLAB junto con la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales del municipio de Córdoba. Actualmente, está integrado por 44 miembros entre empresas, *startups*, universidades públicas y privadas, y asociaciones que buscan preservar la seguridad informática. Entre sus actividades principales desarrolla cursos y programas sobre seguridad informática buscando no solo sensibilizar sobre la temática a la población sino también formar nuevos talentos especializados en ciberseguridad. Además, promociona el sector mediante la organización de congresos sobre la temática.

VI. Análisis del diseño institucional y funcionamiento de Córdoba Acelera

Un adecuado arreglo institucional es uno de los determinantes de éxito en las agencias que diseñan e implementan políticas de desarrollo productivo (Crespi et al., 2014). La municipalidad de Córdoba creó Córdoba Acelera, una agencia innovadora en su diseño institucional, para llevar adelante la instrumentación de las acciones de la estrategia de internacionalización productiva de la ciudad. En esta sección analizamos el diseño institucional de CORACE y el funcionamiento durante su primer año de existencia. Si bien no realizamos una evaluación del impacto de las actividades desarrolladas sobre la performance de las empresas, porque en su mayoría son iniciativas con impacto en un horizonte temporal mayor, evaluamos el progreso de la agenda a partir de las acciones implementadas en el primer año y discutimos los principales desafíos que enfrenta CORACE hacia el futuro.

VI.1 Diseño institucional

La creación de CORACE como agencia autónoma especializada en políticas de internacionalización productiva, orientada a impulsar desde la ciudad de Córdoba sectores con potencialidad exportadora no promovidos por otros niveles de gobierno (en algunos casos, sujetos a regulaciones de la ciudad) fue una decisión original y acertada del gobierno local. No es habitual que las ciudades promuevan este tipo de políticas a través de una agencia especializada dado que típicamente dichas agencias se configuran a nivel provincial o nacional. Sin embargo, contar

²⁵ Programa implementado por Ordenanza Municipal N° 13.904 de 2020.

con una agencia como CORACE encuentra sentido en un contexto en el que las demandas globales ofrecen nuevas oportunidades de exportación y desarrollo competitivo en actividades de servicios, cuya provisión suele estar concentrada en ciudades de las características de Córdoba (con presencia de universidades, recursos humanos calificados y tamaño poblacional relevante) y, en algunos casos, incluso están sujetas a sus regulaciones²⁶. El establecimiento de CORACE, además, permite ordenar el diálogo con el sector privado separando la agenda de competitividad de las agendas regulatorias e impositivas, permitiendo así una atención focalizada en los desafíos de la competitividad por parte de las partes involucradas.

Alcance. A CORACE, como agencia encargada de implementar la estrategia de internacionalización productiva de la ciudad, se le encomendó el desarrollo e implementación de políticas para promover la internacionalización productiva y, más generalmente, la productividad. Este mandato implica ocupar un lugar que previamente estaba vacante en el entramado del sector público local ya que, hasta la aparición de CORACE, en el sector público municipal no existía un área específicamente orientada al diseño e implementación de aquellas iniciativas. La definición del alcance de sus políticas, abarcando tanto la internacionalización productiva como la productividad, es clave porque posibilita trabajar integralmente el desarrollo de capacidades locales del sector privado y del sector público para una mayor y mejor inserción internacional de las empresas y los emprendimientos de la ciudad. Esto es, no solo atender las necesidades de las empresas y sectores que buscan exportar –por ejemplo, brindándoles apoyo para participar en eventos de promoción comercial– sino también trabajar con aquellas otras orientadas al mercado local acercándoles información y realizando actividades de transferencia de conocimiento para que adopten prácticas de negocios según estándares internacionales.

Vinculación con otras áreas y otros niveles de gobierno. Dentro del gobierno local, CORACE ha tenido éxito en liderar el diálogo con el sector privado en los sectores priorizados. Estos sectores trasladan a los funcionarios sus demandas específicas de temas productivos (atendidas directamente por CORACE) y otras demandas que impactan en lo productivo pero que provienen de regulaciones de otras áreas de gobierno. Por ejemplo, la oficina encargada de las habilitaciones para las producciones audiovisuales o congresos en la ciudad puede modificar los incentivos y facilidades para atraer hacia la ciudad la realización de estas actividades. La vinculación de CORACE con dichas áreas pone de relieve la necesidad de la colaboración público-pública para superar los obstáculos hacia la

²⁶ Los sectores industriales han tendido a salir de las ciudades hacia las periferias y suelen estar más dispersos en diferentes municipios, por lo que es razonable que su priorización corresponda más a un gobierno provincial o nacional.

competitividad de los sectores productivos de la ciudad. Respecto a otros niveles de gobierno, CORACE coexiste con otras agencias y áreas que implementan políticas de impulso a la productividad y las exportaciones a nivel provincial y nacional. Sin embargo, no existen mecanismos establecidos formalmente para promover la vinculación entre los representantes de los distintos niveles de gobierno. No obstante, con la finalidad de evitar duplicaciones de políticas, las autoridades de CORACE establecen vínculos y mantienen diálogo con las diferentes agencias provinciales y nacionales. La capacidad de CORACE para colaborar con agencias públicas de diferentes niveles de gobierno permite generar sinergias en pos del desarrollo de políticas orientadas a lograr una mayor competitividad.

Estructura de gobernanza. La característica central de la estructura de gobernanza de CORACE es la participación del sector privado en el consejo consultivo. A pesar de que el sector privado no participa del directorio –principalmente por la reticencia de los potenciales miembros a quedar categorizados como “personas expuestas políticamente”–, la participación activa de representantes de dicho sector en el consejo consultivo –que también incluye un concejal de la oposición– le permite a CORACE incorporar en la definición de prioridades la mirada de las empresas, otorgándoles también la posibilidad de marcar fallas y validar acciones que van en la dirección correcta. Una agencia con una gobernanza que incluye al sector privado y a la oposición política presenta a la sociedad civil mayor transparencia en la toma de decisiones y da mayores garantías de estabilidad en las políticas que implementa.

VI.2 Funcionamiento

En su primer año de funcionamiento, CORACE ha logrado definir y comenzar a implementar una nutrida agenda de trabajo orientada a mejorar el posicionamiento internacional de la ciudad de Córdoba y la competitividad de sus empresas. Sobre la base de un diálogo ordenado con el sector privado, la agenda definida por CORACE incluyó políticas de apoyo a la internacionalización productiva y otras políticas de desarrollo productivo, tanto a nivel micro como a nivel meso, complementando las políticas productivas provinciales vigentes y dando un lugar protagónico al sector privado. Diseñó e implementó múltiples actividades con el objetivo de fortalecer a los sectores productivos con orientación y potencial exportador, atraer inversiones y turismo, generar una red de apoyo de cordobeses en el mundo y promover innovaciones mejorando el ecosistema emprendedor. Esta combinación de programas y actividades logró captar la atención de un conjunto relevante de actores del sector privado (*startups*, empresas y sectores con potencial exportador), generando un visible compromiso para trabajar en una agenda común de mejora de la competitividad.

CORACE combinó en su implementación políticas verticales y horizontales con buenos resultados iniciales. Para trabajar las políticas verticales se decidió una priorización sectorial cuya justificación se basó, como se detalló en la sección previa, en criterios de potencial de crecimiento exportador, capacidad para generar empleos de calidad y complementariedad con políticas nacionales y provinciales. En el principal programa de CORACE –las iniciativas clústers– la agencia optó por promover clústers de sectores de servicios con orientación exportadora, típicamente urbanos e incluso algunos sujetos a regulación local relevante. Aunque los clústers apoyados tienen menos de un año en funcionamiento, ya muestran resultados alentadores. Por ejemplo, han podido organizarse y en muchos casos han obtenido también personería jurídica propia. También, en general, han logrado construir una visión común sobre los desafíos que enfrenta el sector e identificar proyectos de construcción de bienes públicos para la superación de esos desafíos, los cuales ya muestran distintos grados de avance. Muchos de estos proyectos son presentados a CORACE para buscar el acompañamiento con recursos de la ciudad. Respecto a las políticas horizontales, se destaca el área Invest Córdoba Capital, encargada de la promoción de inversiones en la ciudad. A través de esta oficina, los funcionarios brindan asesoramiento a potenciales inversores y realizan actividades para promocionar las oportunidades de inversión que ofrece la ciudad. Desde Acento Global se construyó una extensa red de cordobeses en el mundo que acercan sus propuestas a la ciudad y son un punto de referencia para establecer contactos y conocer las experiencias de desarrollo productivo y últimas normativas en sus lugares de residencia.

Con relación a los vínculos con otras áreas y niveles de gobierno, CORACE, como agencia autónoma especializada, ha logrado ejercer un rol de liderazgo y coordinación ante el sector público municipal, el sector privado y la sociedad civil. A la vez, en la selección de programas y beneficiarios ha coordinado eficazmente con los sectores públicos de nivel provincial y nacional el alcance de las políticas para evitar solapamientos en las actividades realizadas y lograr complementariedades. Aunque no cuenta con mecanismos de vinculación formales con todas las entidades de nivel nacional o provincial, los gerentes y coordinadores de los programas tienen buena relación con muchos de los referentes de los programas que complementan para buscar sinergias. También realizó acuerdos de entendimiento o convenios de colaboración con agencias provinciales como la Agencia Competitividad Córdoba, así como vinculaciones para trabajos junto con ProCórdoba.

Finalmente, la estructura de gobernanza definida para CORACE contribuyó a la legitimidad y coordinación con el sector privado. La participación de representantes del sector privado reconocidos por sus pares en la elección de los programas a implementar provee a la agencia de legitimidad ante este sector, así como ante la sociedad civil. Además, esta participación podría asegurar la

continuidad de dichos programas a lo largo del tiempo ante cambios en las autoridades de gobierno. El tipo de integración en un consejo consultivo de la agencia –en vez de en el directorio– responde a un diseño que evita que los representantes del sector privado queden calificados como personas políticamente expuestas. Por otro lado, la autonomía operativa le confiere autarquía administrativa y financiera para realizar contrataciones de personal y adquisiciones necesarias para su funcionamiento. También le otorga flexibilidad para apoyar técnica y financieramente proyectos orientados a una mayor productividad y exportación presentados por el sector privado, favoreciendo la coordinación entre ambos. Los recursos humanos de la agencia en su mayoría son personas que combinan conocimientos específicos en materia de políticas de desarrollo productivo con experiencia en la administración pública, lo cual favorece el ejercicio de la autonomía operativa. No obstante, responde a los lineamientos políticos del Secretario de Economía y Finanzas de la municipalidad, quien es el presidente del directorio.

Tanto los beneficiarios de las distintas políticas de CORACE (emprendedores de *startups*, representantes de empresas nucleadas en los clústers, gerentes de los clústers, miembros de la red de Acento Global) como los representantes del sector privado que forman parte del consejo consultivo califican como muy positivo el funcionamiento de la agencia. En particular, destacan la proactividad de los integrantes del directorio y de su equipo técnico. Particularmente, expresan que CORACE estimula a los sectores productivos a generar iniciativas y a implementarlas asumiendo compromisos concretos en términos de plazos de realización y aportes económicos. Además, reconocen que la dinámica de diálogo lograda entre CORACE y el sector privado brinda el espacio necesario para que, por ejemplo, en el caso de los clústers, sus miembros puedan identificar y transmitir sus prioridades sin interferencias políticas distorsivas.

VI.3 Desafíos

A partir de la consideración del portafolio de programas de CORACE, uno de los principales desafíos que encontramos es que las firmas encuentren como beneficio principal de participar en las actividades de la agencia los aportes a la competitividad que pueda generar dicha participación más allá de subsidios o exenciones tributarias. En particular, en algunos de los clústers se establecieron regímenes de fomento y promoción que, si bien pueden ser útiles para atender las necesidades del sector, podrían asimismo generar incentivos contraproducentes si los actores de estos (u otros) clústers comienzan a ver a esta herramienta como la vía para la captura de rentas y no para la mejora de la competitividad sectorial. Hacia adelante, cada actor debe tener en claro que el clúster es un mecanismo de detección y solución de barreras a la competitividad sectorial y que los incentivos

fiscales serán utilizados solo bajo circunstancias específicas y criterios transparentes.

Un desafío adicional de la política de clústers es encontrar un esquema de financiamiento sostenible para que, luego de unos primeros años en los que los clústers reciban apoyo para su operación, su estructura administrativa sea financiada por fondos privados –a través de cuotas sociales o contraprestación de servicios prestados, como en las iniciativas clúster de ACCIÓ y SPRI–. De este modo, el financiamiento público se podría destinar principalmente a proyectos de mejora de la competitividad. Una alternativa podría ser contar con un esquema de financiamiento decreciente de la estructura administrativa, tal que una vez que el clúster haya definido su visión estratégica y presente sus primeros resultados, CORACE evalúe si continúa apoyándolo. Si el sector privado se compromete a financiar el clúster será una señal inequívoca del valor que genera esta herramienta en el sector.

Desde el punto de vista institucional, uno de los principales desafíos de CORACE es lograr mayor colaboración con las múltiples agencias públicas en los distintos niveles de gobierno y entre el sector público y el sector privado. Respecto al vínculo con otros niveles de gobierno, existe el riesgo latente de que existan solapamientos en el futuro entre las actividades que realiza la ciudad y aquellas que realizan otros niveles de gobierno. Si bien esto no ocurre en el presente, podría ocurrir en el futuro. Mientras que actualmente la probabilidad de conflictos se minimiza por la alineación política de los gobiernos provincial y municipal, un eventual cambio en el signo de la administración en alguno de los dos niveles podría significar, por ejemplo, un cambio en la elección de sectores priorizados que genere superposición. Por ello, formalizar los criterios que aseguren la complementación de las actividades de las distintas agencias es un aspecto relevante para dotar de mayor estabilidad y previsibilidad a las políticas. Un mecanismo para mejorar la vinculación con otros niveles de gobierno y ayudar a las empresas locales de una manera costo-efectiva podría ser mediante la creación en CORACE de una oficina que se encargue de detectar, difundir y asesorar a las empresas sobre los instrumentos disponibles a nivel nacional y provincial. Estas oficinas suelen ser comunes en las agencias de regiones europeas que ayudan a sus empresas a aplicar a los programas de la Unión Europea. El objetivo es lograr canalizar una mayor cantidad de fondos de otros niveles de gobierno hacia las empresas de la ciudad y, a su vez, aumentar el alcance de políticas mediante el uso de instrumentos que CORACE no brinda de forma directa.

Por otro lado, en la ciudad existe otra agencia de desarrollo local para el crecimiento económico, ADEC, que trabaja junto con las cámaras sectoriales y colegios profesionales de la ciudad desde 1997 y financia proyectos del sector privado orientados a mejorar la competitividad de los sectores productivos,

incluidos algunos proyectos en los que participan los clústers promovidos por CORACE. Si bien las atribuciones de ambas agencias no son estrictamente las mismas, las dos trabajan con un objetivo común (la mejora en la competitividad de las empresas de Córdoba), por lo que trabajar conjuntamente permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos de la ciudad.

Con relación a la estructura de gobernanza, el mayor desafío es que CORACE pueda mantener en su directorio perfiles profesionales con el liderazgo y la proactividad de los actuales miembros, así como mantener la solvencia del equipo técnico actual. Todos los actores del sector privado entrevistados que interactúan con la agencia destacaron estas características del equipo de gestión como marcadamente inusuales para un organismo público y como el elemento central que incentivaba su participación y compromiso con el mismo. Por este motivo, es central sostener estos perfiles en el tiempo, incluso ante eventuales cambios de autoridades en el poder ejecutivo. Asimismo, es necesario que continúe el compromiso del consejo consultivo acercando propuestas para llevar adelante nuevas políticas o revisando los resultados de las políticas vigentes.

VII. Conclusiones

La experiencia de la ciudad de Córdoba de tener una estrategia de internacionalización productiva y una agencia especializada como CORACE para implementarla muestra que los gobiernos municipales pueden construir las capacidades necesarias para diseñar y realizar políticas que busquen una mayor competitividad, un área habitualmente reservada para gobiernos nacionales y provinciales. CORACE logró llenar un vacío al diseñar e implementar políticas para un conjunto de sectores con potencial de crecimiento que no estaban siendo atendidos por iniciativas en otros niveles de gobierno.

Contar con una agencia especializada local con un diseño institucional acorde a lo que requieren las políticas de competitividad es un activo importante de la ciudad. Con la creación de CORACE, la municipalidad logró ordenar el diálogo con el sector privado separando la agenda de mejora de la competitividad de la agenda regulatoria e impositiva, así como tener un nexo entre las necesidades del sector privado y otras áreas de gobierno cuyas políticas tienen incidencia sobre la competitividad sectorial.

Dado que el funcionamiento de CORACE es incipiente, no podemos evaluar los resultados de las políticas implementadas. Sin embargo, en su primer año logró la puesta en marcha de una considerable cantidad de iniciativas y logró la atención y el compromiso del sector privado. Los actores que interactúan con CORACE destacan de

manera unánime que un directorio proactivo y un equipo técnico resolutivo y eficaz han sido elementos centrales del buen funcionamiento de la agencia.

Referencias bibliográficas

ACCIÓ (2022). *Memoria ACCIÓ*.

Ahedo, M. (2004). Clúster policy in the Basque country (1991-2002): constructing 'industry-government' collaboration through clúster-associations. *European Planning Studies*, 12(8), 1097-1113. <https://doi.org/10.1080/0965431042000289232>

Ahmad, E., & García-Escribano, M. (2006). *Fiscal decentralization and public subnational financial management in Peru*.

Aranguren, M. J., De La Maza, X., Parrilli, M. D., Vendrell-Herrero, F., & Wilson, J. R. (2014). Nested methodological approaches for clúster policy evaluation: An application to the Basque Country. *Regional Studies*, 48(9), 1547-1562. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.750423>

Aranguren Querejeta, M. J. (2010). Política clúster del País Vasco: lecciones aprendidas y retos. *Revista EAN*, (68), 86-99. <http://ref.scielo.org/gd247v>

Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 4, 11-39. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.621>

Clark, G., Huxley, J., & Mountford, D. (2010). *Organising Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, Paris.

Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Giua, M. (2021). FDI inflows in Europe: Does investment promotion work? *Journal of International Economics*, 132, 103-497. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103497>

Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.18235/0012587>

Cruz, M., Lederman, D., & Zoratto, L. (2018). The anatomy and the impact of export promotion agencies. In P. van Bergeijk & S. Moons, *Research Handbook on Economic Diplomacy*, 94-108. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784710842.00012>

Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2-13. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>

Gascón, J. M. H., Pezzi, A., Soy, A., Francolí, J. F., & Tubert, E. V. (2010). *Clústers and competitiveness: the case of Catalonia (1993-2010)*. Generalitat de Catalunya, Government of Catalonia, Ministry of Enterprise and Labour.

Generalitat de Catalunya. (2022). *Pacto Nacional para la Industria 2022-2025*.

Gobierno Vasco. (2017). *Plan de Internacionalización Empresarial*.

----. (2022). *Plan de Desarrollo Industrial e Internacionalización*.

González, A., Hallak, J. C. & Tacsir, A. (2021). ¿Quién tracciona la estrategia sectorial para la inserción internacional? Desafíos de coordinación post-COVID 19 en cadenas agroindustriales de América Latina. *Integración y Comercio*, 47. 158-179. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003837>

Hallak, J. C. (2023). La necesidad de una orientación pro-exportadora en Argentina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 26. Universidad de Buenos Aires. [https://doi.org/10.56503/repba.Nro.26\(17\)pp77-150](https://doi.org/10.56503/repba.Nro.26(17)pp77-150)

Hallak, J. C., & López, A. (2022). *¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos*. Nota técnica N° 2629. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.18235/0004650>

Iannuzzi, P., Rodríguez, J. J., & Sternberg, S. (en proceso de elaboración). (2024). *Políticas de internacionalización productiva a nivel subnacional*. Consejo Federal de Inversiones.

Konstantynova, A. (2017). Basque Country clúster policy: the road of 25 years. *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 109-116. <https://doi.org/10.1080/21681376.2017.1322528>

Lederman, D., Olarreaga, M., & Payton, L. (2010). Export promotion agencies: Do they work? *Journal of Development Economics*, 91(2), 257-265. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.09.003>

Llinás, M. (2021). *Iniciativas clúster*. Puntoaparte editores.

Organisation for Economic Cooperation and Development. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. OECD Publishing, Paris.

Organización Internacional del Trabajo. (2016). *Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

Paniagua, J., Sapena, J., & Villó, C. (2020). Análisis de las Agencias de Promoción de Inversión Extranjera, *ICE Revista de Economía*, 913, 237-258. <http://hdl.handle.net/20.500.12466/965>

Taulhardat, A. (2022). *Colaboración nacional-subnacional como factor de competitividad en la atracción y facilitación de inversiones*. Nota técnica #2626. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.18235/0004674>

Volpe Martincus, C. (2010). *Odyssey in international markets: An assessment of the effectiveness of export promotion activities in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0012312>

Volpe Martincus, C., & Sztajerowska, M. (2019). *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.18235/0001767>

Wallis, J. J., & Oates, W. E. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical study of state and local government. In *Fiscal federalism: Quantitative studies*, 5-32. University of Chicago Press. https://archive.org/details/fiscalfederalism0000unse_f711

Weingast, B. R. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 53, 14-25. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>

Sobre los Documentos de Trabajo

La serie de Documentos de Trabajo del IIEP refleja los avances de las investigaciones realizadas en el instituto. Los documentos pasan por un proceso de evaluación interna y son corregidos, editados y diseñados por personal profesional del IIEP. Además de presentarse y difundirse a través de la página web del instituto, los documentos también se encuentran disponibles en la biblioteca digital de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital institucional de la Universidad de Buenos Aires, el repositorio digital del CONICET y en la base IDEAS RePEc.



INSTITUTO INTERDISCIPLINARIO DE ECONOMÍA POLÍTICA

I I E P

Universidad de Buenos Aires | Facultad de Ciencias Económicas

Av. Córdoba 2122 1º y 2º piso (C1120 AAQ)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
+54 11 5285-6578 | www.iiep.economicas.uba.ar

  @IIEP_OFICIAL