

# Repensando la relación entre universidades y municipios para el desarrollo territorial

---

Año  
2019

Autores  
Costamagna, Pablo y Menardi, Mauricio

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Costamagna, P. y Menardi, M. (2019). *Repensando la relación entre universidades y municipios para el desarrollo territorial*. 1er Congreso Argentino de Desarrollo Territorial. 3ras Jornadas de Desarrollo Local Regional, las redes locales y el desafío de la innovación en una nueva etapa de la globalización. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

# Repensando la relación entre universidades y municipios para el desarrollo territorial

Costamagna, Pablo; Menardi, Mauricio

## Resumen

El año del centenario de la Reforma Universitaria del 18 que se produce en Córdoba (Argentina) es un buen momento para reflexionar sobre las relaciones entre la Universidad y la Sociedad. Desde esta idea más general, el artículo intenta focalizar en la interacción de los actores desde la perspectiva del enfoque del desarrollo territorial donde consideramos necesario un debate sobre la formación y la investigación vinculado a procesos de cambio en los territorios. Una de las preguntas que nos guía es: ¿Cómo se potencian nuevos encuentros y procesos entre los actores que construyen capacidades colectivas en los territorios para afrontar los desafíos de la complejidad?

Hay un creciente avance del discurso que insta a la Universidad a innovar pero no es habitual que la Universidad ponga recursos, cabeza y energía en generar acciones compartidas para solucionar los problemas y retos territoriales. Detrás de este diagnóstico hay posicionamientos sobre quién, cómo y para qué se construye conocimiento, y cómo esto condiciona las relaciones con quienes no pertenecen a la Universidad; esto nos genera la necesidad de una reflexión crítica sobre este marco epistemológico.

Avanzaremos sobre la necesidad del cambio, sobre la apertura a nuevas miradas en las relaciones y sobre nuevas opciones pedagógicas y el enfoque de la investigación-acción que interpelen a la universidad a trabajar como facilitadoras del encuentro y la articulación de actores buscando explicitar los conflictos y soluciones desde procesos de aprendizajes colectivos, vale decir, como parte de la producción de innovaciones sociales que posibiliten la coconstrucción del conocimiento en la acción.

Aquí, de nuevo la pregunta es ¿desde dónde puede partir el cambio necesario para los nuevos encuentros? En nuestro recorrido hemos trabajado el cambio en la universidad o mejor, al interno de la universidad, para luego aportar al cambio junto con los actores, pero en este artículo vamos a bucear sobre cómo la transformación en el Estado local puede generar demandas y flujos que modifiquen la universidad hacia este enfoque de construcción de capacidades colectivas en la acción.

Para ello, estudiamos el caso de la Municipalidad de Rafaela y su vínculo con las cinco universidades presentes en su territorio. El trabajo de campo contempla el análisis de antecedentes en las relaciones para luego trabajar talleres de coconstrucción de conocimientos con los actores claves de los proyectos y posibilitar un espacio de reflexión sobre los diversos procesos de articulación. También utilizamos la observación participante como una herramienta para el estudio, ya que estamos involucrados de manera directa en algunos de los proyectos estudiados.

Con este trabajo intentamos comenzar un camino que exprese otras relaciones cogeneradas de la Universidad a partir del aporte de otros actores en el territorio.

Palabras claves: gobernanza, desarrollo territorial, capacidades.

## **Introducción**

El año del centenario de la Reforma Universitaria del 18 es un buen momento para reflexionar sobre las relaciones entre la Universidad y la Sociedad. Buena parte de los protagonistas de aquella gesta, cuestionaban el modelo profesionalista de las casas de estudios y reclamaban la transformación de la universidad en un centro de formación e investigación científica, con un fuerte compromiso social. En aquellos años, las universidades argentinas comenzaron a crear institutos de investigación y a exigirle a los docentes no sólo un rol formativo sino también de productores de conocimiento científico. A su vez, incorporaron la extensión universitaria a la mayoría de los estatutos de las casas de estudio, buscando llevar a la sociedad los conocimientos producidos en su seno, como así también contribuir a la formación de una conciencia e identidad nacional (Buchbinder, 2012).

A 100 años de aquellos inicios de un perfil de universidad más comprometida con la sociedad en su conjunto, nos proponemos reflexionar sobre la vinculación de las universidades en los procesos de desarrollo territorial y para esto, planteamos como punto de partida la idea del desarrollo territorial como un proceso social y político complejo que tiene improntas propias según los territorios y sus características (identitarias, culturales, políticas y de otros recursos como los económicos y ambientales). La base es la construcción de capacidades para que distintos actores desarrollen un nivel elevado de organización e interacción para decidir e implementar estrategias colectivas cuya finalidad es dar respuestas al desafío del bienestar de la sociedad (Costamagna & Larrea, 2017).

Este enfoque, modifica la antigua definición de territorio vinculado sólo al espacio geográfico, ligado a la idea específica de lugar, para pasar a la idea de espacio de construcción política y social donde el centro es la gente, la cultura, la política y las aspiraciones del conjunto donde la complejidad como fenómeno debe incorporarse al análisis. Entra, en este camino, un debate con los actores sobre una nueva gobernanza que abordaremos más adelante.

Además, citamos un cuadro muy utilizado en Albuquerque (2015) que incorpora lo multidimensional al interno del territorio:



Desde esta mirada multidimensional del desarrollo territorial, podemos sumar otros elementos como plantea Costamagna (2015):

- Este enfoque discute la mirada que se centra sólo en lo macro y lo sectorial y también la idea de que crecimiento equivale a desarrollo.
- La clave está en la gente y se debe trabajar el tema de capacidades. Se pone énfasis en las potencialidades endógenas.
- Es un enfoque para la acción donde importa la manera de hacer las cosas.
- Plantea sistemas productivos locales, empleo decente, distribución y cambio en el modelo productivo y de consumo, pero también temas educativos, de salud, de infraestructura, entre otros.

- Impulsa la incorporación de innovaciones productivas, instituciones sociales y la importancia de las infraestructuras tangibles, pero también las intangibles para facilitar la difusión de conocimientos.
- Valoriza el medio natural y el patrimonio cultural local como un elemento fundamental de diferenciación del territorio.
- Estudia la relación con los procesos externos para aprovechar oportunidades desde una mirada de sistema abierto.

En ese marco, se hace necesario un cambio en la actuación de los distintos actores y la universidad es uno de ellos. La presencia de una universidad en el territorio suele considerarse como un factor potenciador del desarrollo, ya que puede sumar espacios, recursos y personas para realizar procesos de construcción de conocimientos y cambios. En este sentido, Albuquerque (2014) señala que existen tres funciones que pueden desempeñar las universidades para propiciar el desarrollo territorial: generar procesos de circulación y socialización de los conocimientos producidos, crear nuevos conocimientos adecuados al desarrollo de los territorios en donde se encuentran insertas y construir una “inteligencia social territorial”, entendida como la capacidad para orientar el desarrollo territorial.

Pese a esta primera identificación de las universidades como un potencial de desarrollo territorial, la experiencia muestra que no suelen ser el detonante ni un acompañante fuerte de estos procesos. Las universidades, a través de las actividades tradicionales de investigación, concentran su trabajo en la realización de diagnósticos que permiten entender las problemáticas presentes en el territorio. Como resultado de estos, surgen planes y propuestas que pretenden dar solución a las problemáticas estudiadas. Nosotros los llamamos *diagnósticos como producto* porque ponen su acento en señalar *qué* es lo que se debe hacer para generar procesos de desarrollo territorial. En cambio, la mayoría de los trabajos de las universidades poco dicen sobre *cómo* trabajar para que las propuestas realizadas se transformen en efectivos procesos de cambio, ni se involucran en ellos (*diagnóstico como proceso*) (Costamagna & Larrea, 2017). No está en su genética implicarse en los procesos de cambio, en general, plantean que no es su responsabilidad esta práctica.

Además, en las tradicionales formas de realizar investigación y extensión de las universidades subyace una modalidad en la relación con los territorios, donde existe un sector que detenta el saber (las universidades y los organismos de ciencia y tecnología) y se lo transfieren a otro que lo ignora (la sociedad). Pero desde la perspectiva del desarrollo territorial entendemos que hay diversos tipos de conocimientos y que ninguno es superior a los otros. Por ello, consideramos que el conocimiento académico debe combinarse también con los otros tipos de saberes presentes en el territorio en búsqueda de soluciones compartidas. Esto cambia la manera de involucrarse en el territorio y nos obliga a una reflexión sobre cómo evolucionan los procesos en estos espacios.

## **Gobernanza territorial**

Tal como expresamos en la introducción, la diversidad de conocimientos, las tensiones y las disputas presentes en el territorio son fruto de la presencia de distintos actores y sus vinculaciones que generan procesos los cuales necesitan una mirada distinta de su gobernanza. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la gobernanza es “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e

institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (s. f.).

La definición anterior es una de las tantas que podemos encontrar, pero el término gobernanza aparece en diversas disciplinas académicas tales como economía, geografía, relaciones internacionales, planificación, ciencias políticas, administración pública y sociología (Bevir, 2011). Es por ello que recurrimos al término de gobernanza que según Bevir (2011) comparten todas estas aproximaciones: “la gobernanza se refiere a las teorías y problemas de la coordinación social y la naturaleza de los patrones de gobierno”.

Con esto profundizamos en la definición de actores territoriales como los protagonistas de la nueva gobernanza, como los sujetos (individuales<sup>78</sup> o colectivos) que “producen” el territorio (y también se reproducen en él); esto es, aquellos que con sus acciones determinan los procesos de una sociedad local y, a su vez, se encuentran determinados por la lógica de ésta. A partir de la manera en que producen y se reproducen en el territorio, podemos distinguir entre, al menos, cuatro tipologías de actores que poseen sus propias lógicas de producción/reproducción (Alburquerque, 2014; Arocena, 1995; Pérez, 1995).

1. Los actores *económicos-empresariales*: son aquellos que están orientados por una lógica de obtención de ganancias económicas a través de la producción “de y en” el territorio (empresarios y trabajadores, miembros de organizaciones patronales).

2. Los actores *político-administrativos* cuya lógica se basa en la acumulación de poder político, que les permite ocupar lugares de toma de decisiones, a partir de la representación de los ciudadanos (partidos políticos, funcionarios públicos).

3. Los actores *socio-territoriales* que cimientan su accionar en la lógica de la necesidad, o sea, trabajan para satisfacer las necesidades de la población desde el ideario de recuperar los derechos fundamentales de las personas y ocuparse de ellos por medio de proyectos territoriales y tratando de incidir en políticas públicas locales (integrantes de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales de base).

4. Los actores *productores de conocimiento* quienes trabajan en el territorio en procesos de investigación y formación, que les permite producir nuevos conocimientos y socializar los existentes (universidades, organismos de ciencia y tecnología).

Alburquerque (2015) denomina “cuádruple hélice” a la articulación de estos actores, identificando la potencialidad que tienen esas vinculaciones para dinamizar los procesos de desarrollo territorial.

Esto que parece tan sencillo, no lo es en la práctica. Para que se produzca la articulación entre los diferentes sectores en un territorio, es necesario introducir una serie de innovaciones sociales (entendidas, en este caso, como innovaciones en las interacciones) en el accionar del sistema territorial y en el modo de gobierno. Dichas innovaciones sociales deben contribuir a la generación de espacios y estructuras de diálogo, para la implementación de las políticas que requiere el territorio.

Existen muchos factores que determinan la gobernanza, pero podemos destacar tres: a) la presencia de un liderazgo estatal que posea una visión estratégica y facilite la articulación y

---

<sup>78</sup> “Normalmente, en los procesos de desarrollo territorial se tiene en cuenta sobre todo a las organizaciones: un gobierno, una agencia de desarrollo, una empresa, un centro de formación, un centro tecnológico, una universidad. Sin embargo, los que participan en las reuniones y en las conversaciones, manteniendo el diálogo vivo y desarrollando la confianza, son individuos concretos. Sus funciones, las decisiones que toman, su modo de hablar y de comportarse están influidos tanto por su modo de ser como por la organización de la que vienen. No siempre existe una alineación perfecta entre los objetivos de las organizaciones y los objetivos de la persona que las representa. De hecho, las organizaciones son complejas y existe una multiplicidad de perspectivas en ellas que una sola persona no podría representar” (Larrea & Karlsen, 2015).

creación de consenso entre actores de los diferentes sectores; b) la existencia de un tejido organizacional y cultural con reglas de juego sociales, económicas y políticas interiorizadas y aplicadas por los actores; y c) la capacidad de construcción y aplicación de políticas públicas que den resolución a los problemas de la sociedad (Barreiro Cavestany, 2001).

A su vez la gobernanza, como un modo de gestión de lo público, contribuye a la creación de diálogos, redes y relaciones. Esto es así, ya que uno de los modos de construcción de confianza se basa en la persistente interacción social de los actores del territorio. Mientras más espacios y procesos se comparten y co-construyen, mayor es la capacidad de generación de relaciones que tiene un territorio y, por ende, mayor su competencia para construir modos de gestión basados en la gobernanza. Por ello, en los últimos tiempos aparecen nuevos elementos en el enfoque de desarrollo territorial como: la forma de relacionarnos dentro de los territorios, de plantear diálogos, de generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos de la palabra pública, de co-generar conocimientos, de desarrollar capacidades con los actores, donde el pensamiento colectivo sobre las prácticas sea quien genere los cambios (Costamagna, 2015).

Estos elementos son parte esencial del Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial, siendo este:

(...) una forma de entender y actuar en la construcción de capacidades para el cambio en el territorio de forma coherente con una construcción social y política que active la participación de los actores territoriales. Supone un modo de comprender el conocimiento, la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas (Costamagna & Larrea, 2017, p. 28).

Desde esta mirada, la construcción de espacios de diálogo para que los diversos actores puedan aprender, compartir informaciones y experiencias, pero también expliciten sus disidencias y conflictos, se constituye en una estrategia para el cambio en los territorios que se suma a la tradicional creación de innovaciones productivas.

La interacción en los espacios de diálogo permite la construcción de aprendizajes colectivos que son a su vez capacidades territoriales para el desarrollo. Es decir, nuevas formas de hacer en la complejidad, roles de los actores, gobernanza territorial, relaciones, diálogos, fortalecimiento y construcción de capacidades para el cambio; entendiendo a las capacidades como la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas, para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos dirigidos a dar respuesta a las necesidades y responsabilidades del desarrollo de una manera sostenible (Lusthaus, Anderson, & Murphy, 1995).

### **El gobierno local y la Universidad en la gobernanza**

En este escenario de la nueva gobernanza creemos que Estados locales y las universidades, en sus relaciones bilaterales, tienen también un importante rol a jugar en la construcción de aprendizajes y capacidades colectivas para el desarrollo territorial. Los primeros porque son quienes detentan el poder delegado por la sociedad para conducir los procesos de desarrollo que se producen en un territorio. Y las universidades porque, además de lo mencionado hasta el momento en su calidad de actor estratégico, es una de las instituciones que más confianza generan en la sociedad<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Según un estudio realizado por IDEA Internacional y Poliarquía Consultores en abril de 2015, más del 70% de la población argentina tiene una alta confianza en las universidades (Fidanza, Hernández, & Zovatto, 2015).

Para avanzar en este encuentro, eje central del artículo, nos inspiramos en el modelo cogenerativo de Greenwood y Levin (2007 en Karlsen & Larrea, 2015) que destaca una manera de articular dentro del sistema y propone la combinación del conocimiento académico con otros saberes presentes en el territorio para generar soluciones en el mismo. “En un proceso de cogeneración de conocimiento la solución de los problemas debe construirse entre todos” (Costamagna & Larrea, 2017, p. 31). Y para ello, también plantea la estrategia de generación de espacios de diálogo entre los distintos actores y saberes, en un proceso cíclico de reflexión y acción.

Retomando la pregunta de la introducción: ¿de dónde viene la potenciación de espacios para el cambio entre estos dos actores territoriales?

En un inicio, parece que las universidades aportan *reflexión* y los Estados locales la *acción* en el territorio; en principio como una relación unilateral pero basada en una sola vía. Esta idea se fundamenta en el rol tradicional otorgado a las universidades como productoras del saber científico en los territorios a través de la investigación y, a su vez, como socializadoras del conocimiento por medio de la formación y la extensión universitaria, entendiéndolo a esta última como la transferencia del conocimiento desde quien lo detenta hacia quien lo carece. De esta manera se ha configurado una relación donde el conocimiento parte de la universidad, por lo que el cambio para un proceso combinado y de coconstrucción debe venir de la misma universidad con todas las dificultades que esto conlleva. Sobre este esquema hemos trabajado.

Pero se puede plantear de otra manera, que el conocimiento o la necesidad del cambio venga de otro actor y que este juego tensione y modifique. Por este motivo, nos propusimos estudiar la articulación entre Estados locales y universidades, en particular el caso de la ciudad de Rafaela<sup>80</sup>, ya que se trata de una ciudad que lleva adelante políticas de desarrollo económico local desde hace varios años con un Estado local fuerte.

Análisis del Caso

---

<sup>80</sup> Rafaela es una ciudad del centro-oeste de la provincia de Santa Fe (República Argentina). Es la tercera ciudad en importancia de dicha provincia, detrás de Rosario y Santa Fe. Actualmente cuenta con unos 103.000 habitantes. Su economía está basada en la actividad agropecuaria e industrial, la cual se estructura alrededor de 500 industrias dedicadas a la transformación de productos primarios, insumos para la ganadería, la producción de maquinaria agrícola, equipos para la industria alimenticia y la fabricación de autopartes. La ciudad cuenta con 294 instituciones entre asociaciones civiles, culturales, vecinales, religiosas, fundaciones, cooperativas, mutuales, clubes, etc. También funcionan 93 establecimientos educativos: 34 iniciales, 31 primarios, 15 secundarios, dos superiores, cinco universitarios y seis especiales, a los que asisten unos 30 mil estudiantes (Municipalidad de Rafaela, 2017). Por su proceso de desarrollo económico territorial producido en las últimas décadas, la ciudad ha sido objeto de varios estudios vinculados con esta temática, pudiendo mencionar: Carmona, 2003; Yoguel y Moori Koenig, 1999; Kantis, Carmona y Ascúa, 2000; Costamagna, 2011; entre otros.

Aquí presentamos los primeros avances de un estudio cualitativo que pretende caracterizar los espacios de articulación y construcción de capacidades entre el municipio de la ciudad de Rafaela y las cinco universidades presentes en su territorio<sup>81</sup>. Como parte del esquema metodológico, realizamos la recolección de datos por medio del análisis de documentos (decretos, convenios, presupuestos, programas, sistematizaciones, etc.) acompañado con la realización de talleres de análisis y coconstrucción de miradas compartidas con los actores claves de los proyectos, a los fines de posibilitar un espacio de reflexión sobre los procesos de articulación. También utilizamos la observación participante como una herramienta para el estudio, ya que participamos de manera directa en algunos de los proyectos estudiados. En este artículo compartimos los resultados de un análisis de 79 decretos pertenecientes a 43 proyectos articulados entre el municipio y las universidades en el período 2013-2017, y 5 reflexiones grupales realizadas con los equipos intervinientes en los proyectos.

Esta aproximación inicial a la vinculación entre la municipalidad y las universidades nos permitió realizar una primera caracterización sobre cómo son las relaciones que juegan cada uno de estos actores. Las sintetizamos en:

- Existe una muy buena relación entre Estado y Universidad. El Estado local es quien lidera la generación de articulaciones con las universidades. La presencia de 43 iniciativas conjuntas en los últimos 5 años es un número que nos ha sorprendido y en el gráfico 1 podemos observar que 3 de cada 4 proyectos articulados son promovidos por el municipio.
- Cuando el Estado local genera el vínculo, le demanda a la universidad fundamentalmente el acompañamiento para abordar en proceso alguna problemática territorial o el aporte de conocimiento especializado. Estas tipologías representan el 78% de las articulaciones promovidas por el municipio. Cuando la que demanda es la Universidad los temas son más internos a la Institución.

Algunos ejemplos de acompañamiento en el abordaje de problemáticas territoriales son: la participación en los programas Rafaela Emprende<sup>82</sup> y Rafaela Exporta<sup>83</sup>; la ejecución de los

---

<sup>81</sup> Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf), Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), y Universidad Católica de Santa Fe (UCSF).

<sup>82</sup> Este programa municipal posee el objetivo de estimular el espíritu emprendedor y fomentar la creación de emprendimientos productivos. Está organizado de manera conjunta entre la Municipalidad, la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Agencia Rafaela (ACDICAR) y el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR). También participan de este programa: INTI Rafaela, ITEC Rafaela, Universidad Tecnológica Nacional (UTN-FRRA), Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE) y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) (Municipalidad de Rafaela, 2018). Para más información puede acceder a una sistematización del programa en: <http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Default.aspx?s=318>

controles de infracciones a la luz roja y de velocidad en el programa integral de seguridad vial; el acompañamiento, análisis y evaluación del proceso institucional de políticas públicas como Lavacoches<sup>84</sup>, el acompañamiento en el fortalecimiento del Consejo Consultivo<sup>85</sup>, la derivación de pacientes para intervenciones psicoterapéuticas breve en el Instituto Clínica de UCES, el proyecto de Vinculación Tecnológica, entre otros.

Podemos mencionar como ejemplos de la solicitud de conocimiento especializado por parte del municipio a las universidades: la realización de ensayos normalizados de control de calidad de suelos, materiales, densidad de compactación de bases y hormigón de calzadas; el estudio de capacidades para el estacionamiento regulado de vehículos en la zona centro (ZEC); la realización de tareas de relevamiento, análisis y evaluación de los procesos internos municipales para la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión; entre otros.

En menor medida (22%), el municipio le demanda a la universidad un acompañamiento para la formación del personal o el aporte de estudiantes avanzados para trabajar en programas municipales. Los procesos de formación están orientados a la instrucción del personal municipal, ya sea para culminar sus estudios secundarios o capacitarse en temáticas específicas. Algunos de los programas municipales en los cuales participan estudiantes avanzados son: movilidad urbana, conductor designado, relevamiento socioeconómico y la encuesta a jóvenes de escuelas medias.

La situación varía cuando la articulación es promovida por la universidad. Los roles que ésta ejerce se asemejan a su dinámica tradicional. Predomina el rol formativo (36% de los casos), pero no para los integrantes de la estructura municipal, sino para los estudiantes que integran las casas de estudio. Lo hacen por medio de las prácticas de formación profesional y pasantías de estudiantes de abogacía, comunicación social, arquitectura y psicopedagogía, en diversas áreas municipales. En estos casos, la universidad visualiza al Estado local como un espacio de formación práctica de sus estudiantes.

De igual manera (36%), las universidades promueven las articulaciones con el municipio para desarrollar actividades de extensión que son de su interés, sin procesos donde se trabajen los temas. Por ejemplo: la realización de la Expocarreras, un curso de actualización docente sobre acoso escolar entre pares o el desarrollo de un proyecto para el acompañamiento a madres adolescentes.

Sólo el 10% de las interacciones entre universidades y municipios están basadas en la investigación más tradicional. Algunos de los estudios realizados en los últimos años son: la colaboración en el estudio sobre desarrollo productivo regional y gestión de la innovación y la tecnología en industrias de Rafaela; el estudio de capacidades para el estacionamiento regulado de vehículos en la zona centro (ZEC), entre otros. En estas interacciones, las universidades aportan un conocimiento especializado que contribuye a comprender algunas dinámicas territoriales y, por ende, a mejorar las políticas públicas. Un dato no menor, es que todas las articulaciones cuyo objeto es la investigación, se realizan con universidades públicas.

---

<sup>83</sup> Rafaela Exporta es un programa que promueve la inserción de pequeñas y medianas empresas en los mercados internacionales a través de capacitaciones, asistencias técnicas y tutorías permanentes en las mismas empresas. Está organizado de manera conjunta entre la Municipalidad de Rafaela y la Cámara de Comercio Exterior de Rafaela (CACEX). También forman parte: INTI Rafaela, UTN-FRRA y UCES.

<sup>84</sup> Para más información sobre este proceso, recomendamos el siguiente artículo: Lencioni, L., & Rébola, R. (2016). Acompañamiento al proceso de Lavacoches desde la Investigación-Acción. En II Jornadas de Desarrollo Local - Regional. Reflexiones y Diálogos para la Acción (pp. 742-750). Villa María: UNVM. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B1ZQWJmU9pHbelczZ0VReGRaNlk/view>

<sup>85</sup> El Consejo Consultivo y Social es un espacio de diálogo entre instituciones públicas, espacios de participación intermedios y organizaciones de la sociedad civil, donde se ponen a consideración temas claves para los rafaelinios.

Un elemento adicional importante es que, cuando el municipio es el generador de las vinculaciones con las universidades, propicia, en general, la construcción de espacios de diálogo y mutuo aprendizaje. Por ejemplo, en el proyecto de apoyo a la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión en el relevamiento, análisis y evaluación de procesos internos municipales, las partes se reúnen semanalmente para dialogar sobre las acciones que realizan en conjunto, planificar futuras actividades e identificar los aprendizajes mutuos. Otro ejemplo es el programa Rafaela Emprende, cuyo objetivo es fomentar la creación de emprendimientos productivos. En el marco del programa, se realizan talleres de reflexión con los diversos actores intervinientes sobre las acciones realizadas durante el año. De estos talleres salen aprendizajes y propuestas de mejora a ser implementadas el año siguiente en el programa.

En los dos casos mencionados, al ser el municipio quién promueve la vinculación con las universidades, éste utiliza los aprendizajes construidos en la articulación para mejorar sus políticas. En cambio, las universidades utilizan muy poco los aprendizajes producidos en el vínculo. Éste suele quedar como un aprendizaje individual de los estudiantes que los habilita para aprobar una materia o una práctica profesional, pero no hay construcción de un conocimiento que la universidad aproveche. A propósito, la tutora de UTN que acompaña el proceso en la Secretaría de Auditoría y Control de Gestión comentó:

La parte de extensionismo que hacen los chicos y que lo vuelcan a la facultad, es con las prácticas supervisadas. Lo utilizan para poder aprobar una materia. Esa materia se aprueba a través de su experiencia profesional en una empresa o en una organización. Ya que ellos puedan aprobar una materia en base al trabajo que hicieron, me parece que es un paso muy grande que antes no se hacía (comunicación personal, 13 de abril, 2018).

En mismo sentido, una de las jóvenes que participó en el Relevamiento Socioeconómico del ICEDEL<sup>86</sup> señala:

De este trabajo del relevamiento socioeconómico me llevo muchas cosas. En primer lugar, el aprender a trabajar en equipo, ser responsable con mis tareas para que el equipo de trabajo pueda seguir avanzando. También la empatía con el otro a la hora de hacer encuestas. Escuchar a la gente y conocer que les pasa, que viven desde su experiencia me permitió acercarme cada vez más a mi trabajo (comunicación personal, 21 de junio, 2018).

Sólo en los casos en donde la vinculación se plantea desde roles no tradicionales de la universidad, la articulación produce una cogeneración de conocimientos. Un ejemplo de ello es el proceso de acompañamiento realizado por la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT) y el Instituto Praxis (UTN), al Consejo Consultivo y Social (CCS) de la Municipalidad de Rafaela. La tarea que realizan la MDT y el Instituto Praxis se basa en la construcción de información y la generación de espacios de reflexión para la coconstrucción de aprendizajes entre los diversos actores pertenecientes al CCS, que posibiliten el diseño o adaptación de políticas municipales. En este proceso, la universidad no realiza un diagnóstico desde su saber especializado y luego formula recomendaciones de mejora (diagnóstico como producto), sino que construye información para reflexionar de manera conjunta con los actores sobre sus prácticas para luego volver a la toma de decisiones y la acción. La universidad acompaña el proceso desde una lógica de investigación-acción. Coconstruye un conocimiento con los actores que es utilizado para mejorar la política pública, y a la vez utiliza los aprendizajes para realizar aportes a los debates académicos sobre participación social y desarrollo territorial en el marco de la Maestría en Desarrollo Territorial y otros ámbitos académicos. Así lo manifiesta una de las investigadoras que participa del proceso:

---

<sup>86</sup> Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local

Pensamos el acompañamiento, primero como una apoyatura técnica con el Diagnóstico de Seguridad Ciudadana, donde generamos mecanismos e instancias de participación para la consolidación y validación de dicho diagnóstico.

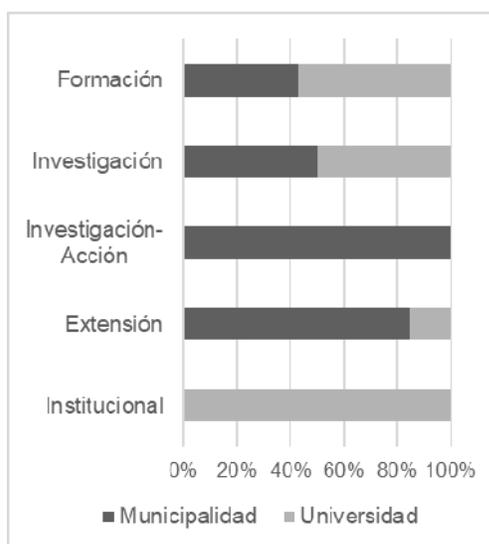
Pero luego consideramos que era relevante que actores e investigadores en el territorio pudiéramos generar reflexiones y, a partir de allí, nuevas acciones. Los investigadores no veníamos a resolver cuestiones “técnicas y administrativas”, pero buscábamos aprender con los decisores políticos, coordinadores y actores involucrados en este proceso. Los actores no necesitaban que les diéramos soluciones, sino que acompañáramos el proceso de co construcción de las mismas (Rébola, 2017).

Como se observa en los párrafos anteriores, las vinculaciones desde roles no tradicionales entre el municipio y las universidades no se produce de manera espontánea sino a partir de una trayectoria de trabajo y mutuo reconocimiento de los saberes y potencialidades que poseen ambos actores. Así lo destacan desde el Instituto Praxis:

Se resalta que la confianza y conocimiento mutuo entre la gestión y coordinación del CCS, situada sobre todo en una funcionaria de la Subsecretaría de Gestión y participación y los investigadores, facilitaron la profundización de algunos elementos de la investigación acción (Rébola, 2017).

Antes de culminar este apartado, compartimos algunos datos más que nos permiten sostener que, cuando el municipio genera las articulaciones con las universidades, estas cambian el rol que poseen en el territorio. Por ejemplo, pasando de los roles tradicionales de formación e investigación al de extensión (el 85% de las articulaciones de extensión son promovidas por el municipio). A su vez, se trata de una extensión que no sólo se basa en el aporte de conocimiento especializado, sino fundamentalmente en la intervención para el abordaje de las problemáticas que aquejan al territorio.

Otro dato muy importante es que, el 50% de las articulaciones promovidas por el Estado local para abordar una problemática territorial, se desarrollan en proyectos en donde intervienen dos o más casas de estudio. Algunos de estos proyectos son: Rafaela Emprende, Rafaela Exporta, Vinculación Tecnológica, Rafaela Investiga, Ciudad Universitaria, Colaboración inteligente, entre otros. Producto de ello, se generan procesos de articulación entre las universidades. Esta situación da cuenta de una manera de trabajar que posee la Municipalidad de Rafaela en el abordaje territorial. La misma se basa en la articulación con diversos actores territoriales, y en el caso de las universidades no es la excepción.



## **Reflexiones finales**

Los primeros resultados del trabajo nos permiten afirmar que un municipio que ha desarrollado políticas con un enfoque del desarrollo territorial genera un cúmulo de interrelaciones y cambios vinculados a una nueva gobernanza del territorio. En esos nuevos procesos encontramos esquemas de trabajos con la Universidad en una lógica bidireccional, con pedidos de acompañamientos en procesos y utilizando los conocimientos para cambiar también la política pública.

El Estado va a buscar soluciones a sus problemas y no todos están vinculados al conocimiento de una sola parte sino a la construcción de soluciones compartidas donde cómo actor, aporta conocimiento desde su praxis.

Cuando esto sucede, se van generando espacios de diálogos donde se encuentran formadores, investigadores y hacedores de políticas públicas, necesidad que se plantea en el marco teórico cuando hablamos de cambio. Son espacios de difícil construcción por la historia de antinomia entre estos actores, la distancia que siempre existe, los tiempos que manejan cada actor, los lenguajes y los prejuicios.

Hay una línea de trabajo ligada a la innovación en la Universidad que se puede abordar con actores de la comunidad que crean que desde el territorio también puede venir el cambio. Los resultados primarios permiten observar que las universidades cuando generan la articulación con el Estado local mantienen el esquema tradicional pero pueden cambiar su modo de interactuar y trabajar en el territorio a partir de “una nueva demanda”, más de la praxis, donde están los procesos y a partir de una articulación sostenida con municipios que lideran procesos de desarrollo territorial.

Creemos que el caso de la ciudad de Rafaela nos da un indicio de ello que es necesario continuar profundizando. En este sentido será importante reflexionar sobre las capacidades colectivas dentro del municipio, sobre como resuelven las nuevas demandas las universidades y si esto genera debates al interno que visibilicen un nuevo rol y nuevas maneras de hacer formación e investigación, donde el conocer se entremezcle con el actuar, el hacer con el reflexionar sobre esas prácticas, para generar procesos de coconstrucción de conocimientos entre los investigadores y los actores del territorio.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (2014). Universidad y Desarrollo Territorial. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2014/02/UNIVERSIDAD-Y-DESARROLLO-TERRITORIAL.pdf>
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. (pp. 15-45). Buenos Aires: BID-FOMIN. Recuperado de <http://www.conectadel.org/biblioteca-2-2/?did=364>
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Caracas: CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana).
- Bevir, M. (Ed.). (2011). *The SAGE handbook of governance*. Los Angeles, Calif: SAGE.
- Buchbinder, P. (2012). *Historia de las universidades Argentinas*. Sudamericana.
- Cavestany, F. B. (2001). Desarrollo desde el Territorio (A propósito del desarrollo local). Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas. Recuperado de <http://www.iigov.org>
- Costamagna, P. (2015). *Los procesos políticos y de formación en la construcción de capacidades para el Desarrollo Territorial* (Tesis Doctoral). Universidad del País Vasco, País Vasco.
- Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. (1a ed.). San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Fidanza, E., Hernández, A. M., & Zovatto, D. (2015). *Cultura Constitucional en la Argentina* (Encuesta de Opinión Pública). Buenos Aires: Poliarquía Consultores & IDEA Internacional. Recuperado de <http://www.psi.unc.edu.ar/acaderc/encuesta-sobre-cultura-constitucional-en-argentina>
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). Diálogo y desarrollo. En *Desarrollo territorial e investigación acción: innovación a través del diálogo* (1a., pp. 121-135). San Sebastián: Universidad de Deusto.
- Lusthaus, C., Anderson, G., & Murphy, E. (1995). *Institutional Assessment A Framework for Strengthening Organizational Capacity for IDRC's Research Partners*. Ottawa: IDRC. Recuperado de <http://qut.ebilib.com.au/patron/FullRecord.aspx?p=3261201>
- Municipalidad de Rafaela. (2018). La ciudad. Recuperado 21 de julio de 2018, de <http://www.rafaela.gob.ar/Sitio/#/Ciudad>
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. Recuperado de [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez\\_actores.pdf/](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/pirez_actores.pdf/)
- Real Academia Española. (s. f.). Diccionario de la lengua española - Edición del Tricentenario. Recuperado 18 de julio de 2018, de <http://dle.rae.es/?id=JHRSmfV>
- Rébola, R. (2017). *Consejo Consultivo Social de Rafaela. El acompañamiento desde la Investigación Acción*. Manuscrito no publicado, Instituto Praxis, Universidad Tecnológica Nacional, Rafaela.