

Universidad y desarrollo local: procesos innovadores en el tercer nivel de gobierno

Mariano Suárez

Universidad de la República, Uruguay
marianodoc01@unorte.edu.uy

Natalie Robaina

Universidad de la República, Uruguay
naturobainamoriondo@gmail.com

Leonel Del Prado

Universidad de la República, Uruguay
dpleonel@yahoo.com.ar

Alejandro Noboa

Universidad de la República, Uruguay
anoboa@unorte.edu.uy

34

Dossier

Resumen

El artículo analizará cómo desde la Universidad se pudieron implementar dos políticas públicas participativas desarrolladas en el ámbito municipal de Uruguay: las Agendas Municipales de Cultura y las Agendas Municipales de Desarrollo Territorial. En ambos casos, a través de fondos concursables, el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización desarrolló procesos participativos que estuvieron promovidos desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Presidencia de la República. El texto iniciará enmarcando el trabajo realizado por el equipo de investigadores desde la Universidad como una forma de relacionar la institución con la comunidad y dotarla de un papel activo en la construcción de cohesión social y desarrollo en un nuevo escenario como es el tercer nivel de gobierno. Ello se conecta con una nueva manera de concebir la política pública y el desarrollo anclado en los propios procesos y dinámicas territoriales y, a su vez, potenciarlo con capacidades también situadas en el territorio. Luego, se analizarán ambas experiencias y el rol que se cumplió desde el grupo de investigadores universitarios mediante la consideración de que el propio Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización es producto de la política de descentralización territorial llevada adelante por la Universidad de la República, como uno de los resultados directos del Programa de

Fortalecimiento de la Calidad de la Investigación -Comisión Sectorial de Investigación Científica-. Finalmente, se reflexionará sobre el rol de la Universidad y el empleo de estas metodologías de investigación. En este punto, se retomará nuevamente el papel que pueden asumir en este campo la Educación Superior, la investigación y la innovación.

Palabras claves: desarrollo, Universidad, investigación - acción - participación

University and local development: innovative processes at the third level of government

Abstract: The article analyzes how the University was able to carry out two participatory public policies developed at local municipalities in Uruguay, the Cultural and the Territorial Development Agendas. Both cases, through competitive funds, the Participation and Decentralization Study Group developed participatory processes that were promoted by the Office of Planning and Budget - from the Uruguayan government. At first sight, the investigation will be framing the work carried out by a team of researchers from the University as a way of relating the institution with the community and enrolled actively in the construction of social cohesion and development in a new scenario such as the third level of government, which is connected to a new way of conceiving public policy and development anchored in the territorial processes and dynamics themselves and empowering it with capacities also located in the territory. The experiences will be analyzed by the group of university researchers, considering Participation and Decentralization Study Group itself as a product of the territorial decentralization policy carried out by the University of the Republic, as one of the direct results of the Program “Strengthening the Quality of Research” Finally, it will reflect the role of the University and the use of these research methodologies. At this point, it is expected that higher education, research and innovation will take part actively in this field.

Keywords: development, university, research, action, participation.

Universidade e desenvolvimento local: processos inovadores no terceiro nível de governo

Resumo: O artigo analisará como a Universidade poderia implementar duas políticas públicas participativas desenvolvidas no âmbito municipal do Uruguai, as Agendas Municipais de Cultura e as Agendas Municipais de Desenvolvimento Territorial. Em ambos os casos, por meio de recursos competitivos, o Grupo de Estudos sobre Participação e Descentralização desenvolveu processos participativos promovidos pela Secretaria de Planejamento e Orçamento - Presidência da República. O texto terá início enquadrando o trabalho desenvolvido pela equipe de pesquisadores da Universidade como forma de relacionar a instituição com a comunidade e dotá-la de um papel ativo na construção da coesão social e no desenvolvimento em um novo cenário como o terceiro nível de governo, que está vinculado a uma nova forma de conceber políticas públicas e desenvolvimento ancorado nos próprios processos e dinâmicas territoriais e por sua vez empoderando-se de capacidades também localizadas no território. Em seguida, serão analisadas as duas experiências, será analisado o papel desempenhado pelo grupo de pesquisadores universitários, considerando que o próprio Grupo de Estudos sobre Participação e Descentralização é produto da política de descentralização territorial levada a cabo pela Universidade da República, como um dos resultados diretos do Programa de Fortalecimento da Qualidade da Pesquisa. Por fim, fará uma reflexão sobre o papel da Universidade e a utilização destas metodologias de investigação. Nesta altura, será retomado o papel que o ensino superior, a investigação e a inovação podem assumir neste domínio.

Palavras - chave: desenvolvimento, universidade, pesquisa - ação - participação

1. Transformaciones a nivel teórico y metodológico

1.1. Los cambios en el concepto del desarrollo

Después de la Segunda Guerra Mundial, una parte del mundo debía reconstruirse y la otra debía desarrollarse. En este escenario, surge la noción de desarrollo, cuyo concepto viene antecedido

por la histórica noción de progreso, que provenía de la antigua Grecia (Valcárcel, 2006). Sin ánimo de analizar todas las variantes, haremos un recorrido por las principales visiones de desarrollo hasta llegar a los marcos actuales que dan sustento teórico a políticas como las Agendas Municipales de Cultura (en adelante AMC) y las Agencias Municipales de Desarrollo Territorial (en adelante AMDT), lo que abre las posibilidades para que la Universidad entable un diálogo más horizontal con los actores territoriales.

Es así que, en 1949, Truman mencionó el término desarrollo en el discurso de inauguración de su mandato y contribuyó, de esta forma, a dar legitimidad a un concepto naciente. En sus orígenes, la noción dominante de desarrollo fue esencialmente económica y específicamente vinculada a la economía industrial, cuya meta se debía alcanzar por procesos impulsados desde fuera, ya que se buscaba el renacer de las economías devastadas por la Guerra. Como señala Valcárcel (2006), en el periodo que va desde 1945 hasta 1980, se pueden identificar dos grandes variantes del desarrollo: la *Modernización* y la *Dependencia*.

Modernización

El contexto histórico de emergencia del enfoque de la modernización fue marcado por el conflicto socialismo-capitalismo de la denominada Guerra Fría. Este concepto de desarrollo debía aplicarse de manera práctica en las sociedades del llamado Tercer Mundo, pero no abarcaba los procesos que se daban en el resto del planeta. Los exponentes de la escuela de economía del desarrollo en Estados Unidos sostenían que el eje del mismo era la acumulación de capitales y que este era posible gracias a la ampliación de la producción industrial en la sociedad. Para ello, era necesario invertir en capitales físicos (Valcárcel, 2006).

Para Rostow (1959), uno de los pensadores más influyentes de esta corriente y asesor de la Alianza para el Progreso, desarrollarse significaba recorrer un camino predeterminado gracias a un conjunto de «leyes naturales» que irían marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas tradiciones locales. Así, el camino hacia el desarrollo implica cinco etapas: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el impulso inicial, el despegue, la marcha hacia la madurez, y la era del gran consumo de masas.

Para que el Tercer Mundo se modernizara y alcanzara el desarrollo, se debía impulsar la modernización tecnológica en la producción, expandir rápidamente la industria y la ciudad, desarrollar la agricultura comercial, y reducir paulatinamente, el sector primario tradicional.

El estructuralismo cepalino y la teoría de la dependencia

Entre finales de la década del cincuenta y mediados de los años setenta se produjo un momento fermental en la producción y circulación de pensamiento latinoamericano, que planteó alternativas a las visiones modernizadoras para explicar la realidad de la región y generar programas de desarrollo (Diez, 2013).

En ese sentido, de la mano de un conjunto de prestigiosos economistas, entre ellos Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel, se desarrolló una perspectiva que se conoció como “estructuralismo”. En este clima intelectual subyace la idea de que el desarrollo de los países periféricos no transitaría jamás el camino prefijado, sino que este es un componente sistémico de la economía de los países capitalistas avanzados. El argumento de Prebisch (1949) se apoyó en la noción del deterioro de los términos de intercambio que perjudicaba a los países periféricos, y postuló, en ese sentido, el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) como

una forma de acortar la distancia creciente entre centro y periferia. Avanzada la década del sesenta, los resultados de la ISI no fueron los esperados y se mostraron limitaciones y obstáculos para reducir la pobreza urbana y acotar la brecha entre centro y periferia. Es así que la corriente complejizó el modelo y le agregó aspectos como la producción industrial de bienes intermedios y de capital, la exportación de manufacturas y la integración económica de los países latinoamericanos (Diez, 2013). Sin embargo, las crisis políticas y sociales de los países de la región debilitaron una vez más el modelo y comenzó a desarrollarse, a partir de ello, una corriente de pensamiento dependientista que planteaba algunas críticas a las formulaciones del estructuralismo cepalino.

En ella había autores que en la década anterior habían pertenecido al estructuralismo cepalino, y que ahora tomaban distancia de muchos de sus postulados como: Celso Furtado y Osvlado Sunkel, y también otros de una nueva generación como: Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Andrew Gunder Frank, Aníbal Quijano y otros. La teoría de la dependencia planteaba, entre otros aspectos, que ser subdesarrollado era un efecto del imperialismo que había realizado una división internacional del trabajo y concentrado el desarrollo industrial en algunos países y delegado a otros el rol de abastecedores de materias primas. En ese sentido, el camino visualizado era plantear un nuevo orden económico internacional.

Los autores basaban su crítica al modelo cepalino en los siguientes elementos: 1) no era posible desarrollar la industria en los países periféricos bajo el sistema capitalista porque los países de centro se encargaban de colocar obstáculos intencionalmente para que este desarrollo no se produjera; 2) sostenían que era necesario generar cambios radicales y no parciales en los vínculos externos debido a que los centros subordinaban a las periferias a través de empresas transnacionales y vínculos entre clases dominantes de centro y periferia; 3) en el mismo sentido criticaban la ausencia de un diagnóstico del subdesarrollo basado en las disparidades sociales e ignoraban de esta forma los intereses contrapuestos entre clases dominadas y dominantes, es decir, la dependencia no se limitaba a las relaciones entre países, sino que también estaba enraizada en las estructuras internas en las sociedades (Diez, 2013).

Los enfoques de las necesidades básicas y el desarrollo a escala humana

A mediados de los 70, de la mano del economista norteamericano Paul Streeten (1978), surgió un enfoque que se apartó de las visiones económicas y propuso basar el desarrollo en las personas y sus necesidades. Dentro de las necesidades básicas, que se buscaban satisfacer de manera universal, se privilegió la salud y la educación, y se asumió que estas contribuirían a mejorar la productividad laboral. El desarrollo pasaba por la satisfacción de las necesidades básicas, y la propuesta política apuntaba a lograr que los países asumieran compromisos de satisfacción de estas necesidades en determinados plazos.

Por su parte, una década después apareció un enfoque que complejizó un poco este esquema y que colocó al ser humano como agente de valoración del contexto social donde se desarrolla. La perspectiva del desarrollo a escala humana es una perspectiva transdisciplinaria y multidimensional que surgió de la mano de los autores Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn (1986), quienes propusieron abandonar los principios de la modernización y reconocer la diversidad de contextos. El enfoque diferenciaba entre necesidades y satisfactores. Las necesidades eran vistas desde una perspectiva ontológica, es decir: finitas, identificables y clasificables y se mantendrían a lo largo de la historia en las diferentes culturas. Lo que variaría a lo largo del tiempo y las culturas, serían las formas de satisfacerlas. El marco propuso analizar qué factores del contexto afectan el desarrollo de los individuos.

Las necesidades básicas y las necesidades a escala humana han sido propuestas de desarrollo que se distanciaron de las visiones económicas-modernistas y constituyeron antecedentes de perspectivas contemporáneas como las del desarrollo humano. Sin embargo, el interés por las recetas estandarizadas para aplicar en los países subdesarrollados y el privilegio de las variables macroeconómicas no llegó a su fin con la caída del modernismo clásico, sino que tendría un resurgir en los '80, de la mano de las visiones neoliberales expresadas en el Consenso de Washington.

La perspectiva neoliberal

El crecimiento económico volvió a ser considerado como el motor del desarrollo para lo que si era necesario, se debían sacrificar las exigencias sociales de la población. El modelo neoliberal en América Latina tuvo fundamento ideológico en el *Consenso de Washington* y sus pilares básicos fueron: *privatización* para liberar a gobiernos centrales de los déficits presupuestarios y controlar la inflación, *desregulación* de mercados para hacer competentes las economías desde la promoción de la inversión como dínamo económico y *desburocratización* para mejorar rendimientos impositivos destinados a créditos empresariales (Garretón, 2004, p. 96-97).

La visión economicista predominó y si bien se comenzó a hablar de descentralización, esta colaboraría con la acumulación más que con la democracia. Más allá de que la propuesta fracasó en muchos países de la región, a principios del siglo XXI aún no se puede considerar una perspectiva abandonada, ya que ha vuelto a resurgir como visión predominante en algunos gobiernos actuales.

Desarrollo Humano

Una nueva respuesta, que marcó distancia y rivalizó con la perspectiva neoliberal, es la del desarrollo humano. Este enfoque, basado en las teorías de las capacidades del premio Nobel Amartya Sen que aparecieron en escena en la década del ochenta, es retomado en los noventa como base conceptual por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en su primer informe sobre desarrollo humano lo define como el proceso para ampliar las oportunidades de los individuos y el nivel de bienestar que han alcanzado (PNUD, 1990).

De esta forma, el desarrollo humano implica: “(...) *el aumento de las capacidades del ser humano para decidir libremente acerca de su vida y su futuro, el desarrollo humano y el índice que se utiliza para acercarse al mismo, involucran cualidades de evolución del ser humano, más allá de las estrictamente económicas*” (Calderón, 2010, p. 17). Desde esta perspectiva, el crecimiento económico sería percibido como un medio para ampliar las libertades, y no como un fin. El grado en que los ingresos económicos pueden llevar a una expansión de las capacidades dependerá de la asociación de este elemento con otros factores sociales, políticos e incluso individuales, que permitirían darle un uso que favorecería la consecución de objetivos cultural o individualmente definidos (Calderón y Loayza, 2002). La idea planteada por Sen (2000) indica que el aprovechamiento de los recursos disponibles varía según determinadas circunstancias personales (como edad y salud) y socioculturales (tales como la educación y capital social).

Finalmente, desde la perspectiva del desarrollo humano, el individuo asume un papel central en la construcción de un escenario que expanda las libertades y se transforma de esta manera en un agente (Sen, 2010). El concepto de agencia fue introducido a la terminología del desarrollo humano por Sen, quien lo tomó como un elemento fundamental en su teoría. La idea principal es que la ampliación de las libertades humanas, que es el propósito del desarrollo humano y que implica multiplicar las opciones que posibilitan que cada individuo pueda convertir en realidad la vida que

desea vivir, implica no solamente tener oportunidades y capacidades, sino también la capacidad y la voluntad de actuar para que estas opciones se conviertan en realidad. La agencia puede ser pensada como el medio para convertir en realidad algo que los sujetos tienen en potencia (Zorro Sánchez, 2010).

Desarrollo Territorial

En la misma línea que el desarrollo humano, buscando recuperar la complejidad de la realidad social, surgió sobre finales del siglo XX la perspectiva del desarrollo territorial.

En este caso, como señala Albuquerque (2015), los términos “local” y “territorial” pueden usarse como sinónimos y refieren a un espacio local (o territorial) determinado. De acuerdo con ello, la tesis central del enfoque sería que a través de la gestión territorial se podría provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la gente y una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país con lo que se intenta de esta manera colocar al territorio en cuestión en una posición “ganadora”, todo lo cual presupone una descentralización efectiva que exige realmente crear un marco cognitivo nuevo, ya que el conocimiento que sobre estas cuestiones pudiese haberse creado en el pasado no sirve ni en el presente, ni menos a futuro, por una cuestión de obsolescencia propia del devenir histórico. Se trata de una mirada compleja que lleva a investigar cómo se articula un territorio con los procesos globales que están en marcha en el mundo.

Primeramente, se debe decir que el territorio en esta visión es entendido “*como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos*” (Rodríguez Miranda, 2006, p. 2) y que en este espacio de interacción se involucran tres sistemas: el político administrativo -con gobiernos locales y nacionales-, el empresarial comprende grandes empresas instaladas en el territorio y PYMES- y el de acción socioterritorial -actores sociales locales- (Arocena, 2002).

Para Albuquerque (2015) no existe una definición única acerca de lo que es el desarrollo territorial, se puede decir que se trata de un proceso que intenta lograr la mejora del ingreso y de las condiciones de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial, con el agregado de que requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la participación activa de los actores territoriales. A su vez, los autores remarcan que el enfoque del desarrollo territorial se separa de la mirada sectorial de la realidad e integra las diferentes dimensiones del desarrollo en un territorio específico. Se señalan como claves las siguientes dimensiones: desarrollo social y humano, desarrollo institucional y cultural, desarrollo económico y desarrollo sustentable (Albuquerque y Pérez Rozzi, 2013).

Esta teoría otorga un papel protagónico a las instituciones que producen y gestionan el conocimiento como lo son las universidades y más aún, cuando estas proveen de capacidades al propio territorio donde se desarrollan, aspecto que se analiza en este artículo.

En síntesis, a partir de las últimas décadas del siglo XX las visiones del desarrollo se han complejizado, se ha abandonado la visión economicista, se han incorporado los elementos del contexto local y se ha asignado un rol protagónico a los actores locales. Las perspectivas del desarrollo humano y territorial son ejemplos de esta complejización del concepto que permiten entender la utilización de herramientas como las AMDT y AMC como formas de promover el desarrollo en los municipios uruguayos.

1.2. Las metodologías participativas: desde y hacia los actores

Las metodologías participativas, por otro lado, han posibilitado la intervención social sobre las realidades de las personas con la propuesta de generar un mayor desarrollo de los individuos que integran estos colectivos. Resulta esto un aporte fundamental para fortalecer las habilidades participativas y robustecer los sistemas democráticos.

A partir de la década del setenta, en América Latina y algunas otras partes del mundo, como correlato de las transformaciones que fueron sufriendo las ciencias sociales a nivel teórico y metodológico, se comenzó a desarrollar un conjunto de aportaciones metodológicas que con algunas diferencias entre sí, y nutriéndose de diferentes variantes teóricas, en su conjunto es posible denominarlas como metodologías participativas. Algunas de las variantes de estos enfoques participativos se pueden encontrar en la Investigación Acción Participativa (IAP) de Orlando Fals Borda, la Planificación Estratégica Situacional (PES) de Carlos Matus, los Diagnósticos Rurales Participativos (DRP) de Robert Chambers o en el Esquema Conceptual Referencial y Operativo (ECRO) de Enrique Pichón Rivière.

Más allá de las diferencias se pueden extraer algunos principios comunes a los diferentes enfoques:

a) Posicionamiento crítico frente a la realidad social, lo cual implica que la ciencia no será neutra, sino que tomará partido por aquellos escenarios que representen una mayor justicia social y denunciará las situaciones de injusticia que puedan ser diagnosticadas en los procesos;

b) En consonancia con la visión crítica, las metodologías participativas proponen ir un paso más desde la denuncia a la transformación social. En ese sentido, el propio diseño del proceso implica saltar de la fase de diagnóstico a la planificación de la acción orientada a la transformación social.

c) Las metodologías participativas proponen una transformación de la relación entre los profesionales de la investigación y las personas involucradas. De la clásica relación sujeto-objeto, que implica que el investigador es el sujeto capaz de conducir el proceso, recoger y analizar los hallazgos mientras que las personas involucradas son el objeto de estudio (cuyo papel tiene que ver con aportar los datos de la realidad, la que, por supuesto, es una interpretación, pero que será transformada en objeto para el análisis del investigador) se pasó a una relación sujeto-sujeto, en la cual los participantes son coinvestigadores y existe un control colectivo del proceso, lo que implica que estos no solo aportan datos de la realidad, sino que colaboran en la interpretación de los mismos y posteriormente en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones tendientes a superar los problemas.

d) Postula también la idea de que los procesos no son lineales, sino que generan ciclos espiralados o en bucles, lo que se explica mediante la puesta en marcha de líneas de acción, la evaluación del propio proceso, y el monitoreo/corrección el mismo. De esta forma es posible que se produzcan desbordes o paralizaciones de lo planificado, lo que llevaría a que se comiencen a descubrir nuevos problemas y de esta forma se repita el ciclo (CIMAS, 2010).

e) Y finalmente, considera que es necesario que se produzca una recuperación histórica, la que se asume como técnica para reconocer y visibilizar la visión del pasado por parte de la comunidad (Torres, 2019).

Las metodologías participativas sirven para conocer mejor los problemas sociales en que se está inserto, para compartir con la población y construir caminos de superación. La gente pasa a ser, a través de este proceso, sujeto activo y protagonista de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediata. Con una mayor ductilidad en los ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, municipio, comarcas y en ámbitos regionales o de un país, pero siempre desde la base social y a través del abordaje de los problemas cotidianos. Las metodologías

participativas aparecen, entonces, como herramientas que pueden ser utilizadas para mejorar las posibilidades de transformación de la realidad y búsqueda del desarrollo local y serán la base del diseño de las dos intervenciones analizadas en este trabajo.

El tercer nivel de gobierno en Uruguay

2.1. La creación de los Municipios

Ya comenzando el análisis de cómo impactan estas perspectivas en Uruguay, se puede decir que el país se incorporó tarde a la dinámica de descentralización de los estados nacionales que se inició en los años '90. Es recién en 2009 cuando se aprobó la primera Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que entró en vigencia en 2010. Tímidamente esta ley prevé la estructuración del Municipio gobernado por un Concejo Municipal integrado por el Alcalde y cuatro Concejales.

Sin duda este proceso gradual y meditado, como todos los grandes procesos de cambio en el Uruguay, dota a los municipios de algunos mínimos recursos (como el salario del Alcalde, la infraestructura y funcionarios dependientes del Intendente) para luego de transitados cinco años, poder generar lo que hoy es el Fondo de Incentivo a los Gobiernos Municipales (FIGM), a partir el cual los municipios van a contar con fondos de inversión incrementales para cubrir las necesidades de los territorios a los que acceden.

La implementación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana en Uruguay procuró desde 2010 instalar y consolidar el nivel municipal de gobierno y actualizar al país respecto a los sistemas democráticos. El Estado uruguayo se fue encaminando a una reforma de tipo democratizante, orientada sobre dos dimensiones: modernización y fortalecimiento institucional (Narbondo et. al, 2010) y buscando un paulatino acercamiento a la ciudadanía. Los objetivos de la nueva institucionalidad apuntaban a la democratización de lo local mediante elección universal de autoridades municipales y mecanismos de participación ciudadana, así como el fortalecimiento del desarrollo local desde lo territorial como ámbito de acción concreto (Oroño, 2010).

Entre los años 2015 y 2020, los gobiernos municipales cumplieron su segundo periodo en el país y se profundizaron las acciones en busca de la construcción de capacidades en este nuevo nivel de gobierno, dentro de sus áreas de competencia.

La Ley 19.272 de septiembre de 2014 (complementaria a la Ley 18.567) determinó un marco jurídico y conceptual potente para acciones municipales. Sus artículos 7 y 12, en particular, definen las competencias municipales en materia de participación de vecinos y organizaciones de la sociedad civil en la gestión pública y en otras materias.

Por un lado, el Art.7 inciso 5, incluye “*La articulación con los vecinos y la priorización de las iniciativas existentes, en las que puedan intervenir*” y el inciso 6 “*La relación con las organizaciones de la sociedad civil de su jurisdicción*”. Dichas competencias no solo abarcan iniciativas concretas, sino también la búsqueda de sinergias imprescindibles para el desarrollo de proyectos económicos, sociales y/o culturales. Por otro lado, en materia de cultura, el Art. 12 inciso 12 incluye entre las competencias municipales: “*Formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales*”.

Cabe señalar, también, que la ley no explicita, pero la teoría indica (Veneziano, 2009) que las convocatorias a vecinos y organizaciones sociales deben ser abiertas y se debe procurar que sean lo

más heterogéneas y numerosas posible dentro del ámbito municipal. En este marco, se consagra el precepto de participación territorial.

No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupen un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible (Suárez *et al*, 2018, p.7).

En un reciente estudio, denominado: “*Desafíos de la descentralización y la participación en los gobiernos subnacionales*” (Suárez *et al*, 2018) y con base en la lectura de los casos estudiados, se muestra cómo esas vinculaciones necesarias entre actores organizacionales no estatales y el gobierno local no fluyen con facilidad, ni son el denominador común de los escenarios actuales municipales. Esto se refleja en los pocos instrumentos institucionalizados que tienen los municipios, a excepción de experiencias como presupuestos participativos y mesas de participación.

Este aspecto tiene vinculación con cómo es comprendida la participación ciudadana por parte de distintos actores. Cabe decir que todos ellos (políticos municipales, políticos del gobierno departamental e integrantes de organizaciones sociales) han mostrado consenso en torno a la importancia de la participación para la gestión de la política pública y del “bien común”, así como su asociación con el involucramiento de la población en actividades que promuevan el mejoramiento de su entorno y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Es claro que este proceso de desarrollo se inició, como toda instancia embrionaria, con mucha debilidad, a excepción de los municipios de Montevideo en los cuales los antecedentes y la tradición descentralizadora de la Intendencia los colocó en una posición de privilegio. Esta debilidad se produjo en casi todas las dimensiones, tanto en el capital humano como en recursos económicos, en infraestructura y en lo referido a las capacidades para la gestión pública local.

Cabe decir que en los casos estudiados la coincidencia o no de signos políticos resulta intrascendente para el funcionamiento de la gestión descentralizada, es ampliamente mayoritaria la situación de tortuosidad en los procesos interórganos, donde la Intendencia excepcionalmente actúa con fluidez frente al municipio e incluso en su ejecución presupuestal además de otras gestiones.

Este proceso de extensión y generalización de la gobernanza ha promovido la descentralización y reforzado la perspectiva territorial y las relaciones o conflictos entre niveles de gobierno. Ante la crisis del centralismo, la descentralización presentó la posibilidad de pensar desde una lógica horizontal-territorial que aborde las problemáticas colectivamente, en clave de una localización geográficamente delimitada. La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el Estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero. Ello implica la adopción de mecanismos inclusivos y participativos que consideren la deliberación de distintos actores, recursos, conocimientos y acciones propias.

Los aspectos mencionados nos llevan a pensar que en escenarios municipales, donde no hay actores sociales fuertes que puedan desarrollar por sí mismos mecanismos de incidencia en la toma de decisiones, se hacen necesarios mayores mecanismos institucionalizados, que garanticen ámbitos de implicación de los ciudadanos en la cosa pública. Los contextos de cohabitación o no, por sí mismos, no garantizan mayores o menores niveles de cooperación entre gobiernos municipales y departamentales, y dependen más del lugar que les den los gobiernos departamentales a los gobiernos municipales y de la fortaleza de estos últimos.

Este mix de práctica política descentralizadora y nuevo aparato conceptual da espacio para que el Estado central se proponga programas de fortalecimiento de la gestión municipal que aborden distintas dimensiones.

2.2 Los programas desarrollados en el marco de la promoción de la participación y la descentralización

Desde 2015 y hasta la actualidad, se han promovido desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP) diferentes acciones vinculadas al desarrollo de los municipios cuya función es articular las iniciativas ciudadanas con lineamientos estratégicos nacionales que alienten la participación y la transparencia en la gestión. En ese sentido se ha trabajado sobre seis ejes estratégicos, a saber:

1. Desarrollo y aplicación de la herramienta de la planificación.
2. Énfasis en la capacitación de recursos humanos (cursos virtuales y presenciales).
3. Promover la extensión de la acción municipal a todo el territorio del país (hoy 69%).
5. Promover el uso de los instrumentos de gestión: audiencias públicas, iniciativas ciudadanas (15% de los electores) y rendición de cuentas públicas.
6. Cumplimiento de los compromisos de gestión en el marco del FIGM (214 de la Constitución).

Para ello, se han ejecutado durante los periodos distintas herramientas tales como: el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGM), el Programa Agendas Municipales de Cultura (AMC), el Programa Agendas Municipales de Desarrollo Territorial (AMDT), el Plan Quinquenal (PQ), el Plan Operativo Anual (POA), Espacios públicos y el Programa de capacitación virtual, entre otros.

Se pretendió asimismo: - Atender problemas organizacionales de la gestión de la descentralización, por ejemplo: ejecución de los fondos de apoyo, específicamente ligados al aprendizaje y manejo de las normativas oficiales respecto a ellas.

- Conocimiento de los planes de ayuda existentes a nivel estatal vinculados a distintas problemáticas que atañen al desarrollo municipal.
- Fortalecer el liderazgo de los Concejos Municipales, atendiendo a su carácter colectivo y no individual, como podría pensarse si quedara librado todo a la gestión del Alcalde.
- Sostener la participación latente y activa. En este sentido, los programas promovieron la construcción de redes de actores locales en diferentes ámbitos o sectores, culturales, de desarrollo territorial, entre otros, que constituyen un ejemplo de ello.
- Favorecer la concreción de redes de municipios; en ese sentido se promovió, por diversas acciones, esta posibilidad que dio lugar a colaboraciones a nivel microrregional y en otros casos, a la aparición de resistencias locales.

Este esfuerzo de diseño fue integrado, entre otros ya mencionados, con los Programas de construcción de Agendas Territoriales y Agendas Culturales a nivel municipal. Dichos programas han significado una verdadera puesta en escena de los propósitos declarados y regulados de descentralización territorial y la idea de gobernanza, como nueva perspectiva de la gestión pública.

2.3 El instrumento Agendas Municipales: descripción y objetivos

El enfoque de desarrollo territorial reivindica el papel de la cultura y está presente en la construcción de las Agendas Municipales, en tanto proceso que involucra a los actores locales que planean sus estrategias y acciones. La cultura entendida “como tejido de relaciones sociales y al mismo tiempo, como producto de esas relaciones sociales” (Plan Cultural de Barcelona, 1998), como el cimiento para la convivencia y la integración social, potencia elementos identitarios de las

localidades que agregan valor a sus propias actividades productivas como a su acervo de tradiciones y objetos locales.

Asimismo, además de la capacidad de las Agendas Municipales de Cultura de desarrollar las diversas manifestaciones culturales en sí mismas, también han generado el potencial de fortalecer las vinculaciones internas y externas de la sociedad local, lo que incide en otras dimensiones del desarrollo de la localidad. El despliegue de ese potencial depende de su sintonía con los intereses e inquietudes locales, por lo que la participación local en el diseño de las agendas es trascendental.

Los objetivos planteados para las AMC:

- Fortalecer las capacidades de los municipios para diseñar e implementar iniciativas de base territorial con articulación y coordinación interinstitucional y participación ciudadana.
- Promover el desarrollo de capacidades de los municipios para que logren gestionar mejor - con mayor eficiencia y eficacia- las competencias que la ley les confiere.
- Apoyar iniciativas de base territorial -proyectos/propuestas que surjan del municipio con participación ciudadana-.
- Diseñar acciones sensibles a la diversidad territorial.

La implementación de la política tuvo tres fases: el diseño participativo de la Agenda, el financiamiento de las propuestas y capacitación sobre Gestión Cultural. En total, participaron en la construcción de AMC 38 municipios del país a partir de una convocatoria abierta a municipios interesados en su construcción en dos modalidades: agendas individuales y en red, lo que implicó un total de 22 Agendas.

En las AMC se planificaron colectivamente un conjunto de actividades y propuestas, que en general apuntaron a promover la construcción de acciones de convivencia, por un lado, y de fortalecimiento de la identidad local que potencia la presentación pública del territorio y sus productos, por el otro. El proceso tuvo como eje vertebrador la concepción de desarrollo territorial planteada en la primera sección de este artículo, caracterizado por la concertación entre los agentes que interactúan en el territorio para impulsar un proyecto en común de desarrollo integral. Desde este enfoque, las estrategias de desarrollo territorial parten de la base de la participación de los ciudadanos/as, organizaciones e instituciones locales y tienden a un abordaje más integral de las dinámicas del territorio, para el que es preciso atender las características y especificidades locales, su pasado, presente y el futuro deseado por la sociedad local (proyecto de territorio), y articular estrategias nacionales y locales, ya que no se trata de procesos aislados. En un contexto de globalización, la acción local se encuentra interconectada con fenómenos que se producen en distintas escalas geográficas, por lo que es clave la participación de los actores en redes de desarrollo establecidas al interior de la sociedad local, y entre esta y el entorno.

La tarea de mapear las realidades municipales y desarrollar agendas territoriales departamentales florece en el camino de impulsar el protagonismo de los actores locales. A través de este programa se planteó la construcción de una Agenda Territorial que apuntara a un desarrollo del país más equitativo y democrático en clave regional y nacional, a mediano y largo plazo. La Agenda ha constituido un instrumento para la Gestión del Desarrollo Territorial de los Municipios de forma participativa y se busca fortalecerla en la orientación planificada y la producción de ideas, lo que deriva en proyectos a desarrollar, en conjunto, por el Estado y los actores privados. Esta consiste en la implementación de un proceso de planificación participativa orientado a detectar las necesidades e intereses de la comunidad en esta materia y delinear los objetivos y acciones para su promoción e implementación.

Las AMDT han sido una de las herramientas que promovió el Estado para lograr esa articulación entre actores locales, que a su vez vehiculizan ideas y proyectos para la localidad de forma activa. En ese sentido, se han organizado en torno a los municipios, si bien es cierto que no abarcaron la totalidad de los mismos sino a 13 de todo el país.

El diseño de la propuesta para la construcción de las AMDT consideró:

- Involucramiento de funcionarios municipales en el proceso de elaboración del plan.
- Participación e incorporación de la mayoría de los actores relevantes en el territorio.
- Adaptación de la metodología a las características de los municipios.
- La consideración de las líneas de desarrollo existentes en el departamento y otros instrumentos como Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial.
- La articulación con otras estrategias de desarrollo de nivel nacional (Turismo, Forestación, Ganadería y Agricultura, etc.).
- La conformación de ideas creativas y viables en diferentes horizontes temporales que fueran un insumo para adaptar la planificación quinquenal de los municipios (FIGM).
- La consideración de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (en los casos en los que existían, y el otorgamiento de insumos para su diseño en caso contrario).
- La identificación de los aportes de las líneas definidas en el plan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contenidos en la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Bases de la convocatoria a Consultoría para la construcción de AMDT, 2018).

2.4. La planificación participativa: los procesos de elaboración de AMC y AMDT

En este apartado se pretende compartir los diseños participativos empleados en las AMC y en las AMDT. La metodología participativa para la realización de las Agendas se caracterizó por una negociación inicial, la generación de un autodiagnóstico que contempló las perspectivas de los sujetos involucrados respecto a sus problemas, la definición de un horizonte deseado, la orientación de un plan de acción coconstruido entre todos los participantes, y una validación de cada Agenda Municipal. Es a partir de este proceso que se conformaron las Agendas en cada caso.

2.4.1. Agendas Municipales de Cultura

Las etapas descritas anteriormente en las AMC se plasmaron en la realización de un taller inicial con las autoridades locales y equipos municipales involucrados, tres talleres de diagnóstico y planificación participativa y un taller de validación de cada agenda.

En el caso de las AMC cabe destacar un componente importante de capacitación, en sus instancias presencial y virtual, que fue necesario para complementar el desarrollo de capacidades mediante la profundización en temas claves para la gestión cultural y políticas culturales locales. Además, se sistematizó el proceso de cada municipio sobre la base del desarrollo de cada proceso *Agenda* y a los insumos generados en cada instancia del mismo, con una posterior sistematización global.

La secuencia de contenidos y técnicas a utilizar en los talleres consistió en diversas instancias participativas, a saber: un taller inicial con autoridades y equipos de los gobiernos municipales, talleres de diagnóstico y construcción participativa de las agendas, y un taller de validación final.

Taller inicial: estuvo dirigido a promover el involucramiento y liderazgo eficaz de las autoridades locales y equipos municipales en el proceso de AMC. Fue un momento fundamental de trabajo con los Gobiernos municipales, con el objetivo de presentar la propuesta de trabajo, conocer las expectativas y orientaciones de las autoridades locales respecto a la Agenda y qué recursos pondrían a disposición, brindó la posibilidad de acordar asuntos al servicio de la concreción de las actividades participativas buscando acceder a una amplia participación ciudadana. Se acordaron contrapartes de los talleristas para el relevamiento de infraestructuras culturales que apoyarían la identificación de recursos locales en el primer taller participativo.

Taller participativo 1: centrado en la socialización del gran objetivo de los talleres participativos que fue la construcción de las AMC, la visión general de las mismas y el alcance acordado con el Municipio. Se trabajó en visibilizar los principales aspectos de la cultura local, su realidad y sus actores, y se analizaron las relaciones entre actores de la cultura a nivel local.

Taller Participativo 2: luego de repasar los resultados consolidados del taller 1 mediante devolución creativa, se discutió la estrategia, los valores y principales ejes de la Agenda, y se analizaron las potencialidades y restricciones de los ejes priorizados.

Taller participativo 3: los talleristas repusieron los resultados consolidados de los talleres anteriores y presentaron un ejercicio de transformación de los ejes priorizados hacia un plan de acción para ajustes y acuerdo colectivo sobre los objetivos. A partir de estos, se acordaron y programaron las acciones para el desarrollo de los ejes de la Agenda, priorizados en términos de: objetivos, actividades, recursos, responsables y calendario de realización.

Taller de validación participativa: el documento de AMC preparado por el equipo técnico a partir del plan emanado de los talleres participativos fue enviado a los gobiernos municipales para su revisión y primera reflexión sobre prioridades para la búsqueda de financiamiento de Uruguay Integra en el componente respectivo de AMC, y posteriormente se realizó un nuevo taller participativo de validación. En el Taller se identificaron actividades que resultaron priorizadas en el plan de acción para una posterior solicitud de financiamiento, a partir del apoyo a los Concejos Municipales de técnicos territoriales de Uruguay Integra.

Capacitación: la propuesta de Capacitación en Gestión Cultural constó de dos instancias. La primera, de modalidad presencial, tuvo como objetivo el acercamiento a conceptos fundamentales en torno a la cultura y en ella se pretendió brindar un marco de referencia al momento de visibilizar, pensar y cuestionar la cultura local. La misma se realizó después del Taller inicial y antes del primer Taller Participativo en cada municipio. La segunda instancia de capacitación, de modalidad virtual, buscó fortalecer conceptos vinculados a la gestión cultural en sí, e hizo foco en las actividades y necesidades emergentes en los talleres participativos municipales. Se trató de un espacio en el cual los conceptos teóricos pudieron visibilizarse en las prácticas cotidianas de los actores asistentes. Esta modalidad, mediada por tecnología, contó con docentes del equipo técnico que ejercieron el rol de tutores, tanto de los contenidos como de los componentes didácticos de la propuesta y la moderación técnica de la plataforma virtual. Se partió de la base de que el acompañamiento resultaba fundamental para garantizar la participación, el intercambio y la calidez de la propuesta virtual.

2.4.2. Agendas Municipales de Desarrollo Territorial

Por su parte, las Agendas Municipales de Desarrollo Territorial (AMDT) desarrollaron la elaboración del plan en tres fases: diagnóstico, diseño y validación, que involucraron cinco instancias de taller.

Fase de diagnóstico: implicó la revisión de datos secundarios y antecedentes, realización de entrevistas a informantes claves, así como la implementación del primer y segundo taller, a efectos de realizar un diagnóstico participativo de los municipios, en relación con los recursos con los que se contaba (económicos, productivos, sociales, culturales, patrimoniales, naturales y financieros), los actores relevantes, y su motivación para vincularse con el proceso.

Fase de diseño: en esta fase se desarrollaron dos talleres de planificación y priorización de acciones. En el tercer taller del proceso se trabajó sobre qué objetivos perseguía la Agenda, qué valores la impulsaban, así como la definición de temáticas/ejes que la AMDT debía abordar (lineamientos estratégicos). Por su parte, en el cuarto taller se repasaron los avances realizados en el anterior, se planificaron las acciones de la Agenda y se eligieron integrantes para el espacio de seguimiento y evaluación.

Fase de validación: en el taller final se presentó y puso a consideración de los participantes el material sistematizado de la AMDT para ser validado por estos (OPP, 2020).

2.5. Resultados positivos de los procesos

Un primer logro que se pudo destacar viene de la mano de la generación colectiva de las propias AMC y AMDT, ya que cada Municipio, y a partir de este proceso, creó su propia hoja de ruta para trabajar. En muchos casos, esta fue la primera experiencia de trabajo colaborativo con actores sociales y empresariales de la localidad. En función de ello, se espera que la experiencia de las Agendas haya contribuido a consolidar algunos espacios y grupos de trabajo comunitario que puedan articular en el futuro con los gobiernos municipales.

En el mismo sentido, se puede enfatizar como legado el desarrollo de capacidades en los participantes implicados en los procesos. Es de destacar la construcción compleja de la noción de desarrollo territorial en las AMDT que se vio reflejada en las planificaciones realizadas por los participantes, por ejemplo, en las agendas de Tranqueras y Tomás Gomensoro las propuestas trascendieron el elemento productivo, y generaron ejes y acciones vinculados a aspectos sociales y culturales, con una preocupación en ambos casos por las actividades juveniles. En el caso de Tomás Gomensoro apareció también una preocupación por el cuidado del ambiente, que dio lugar a un eje de trabajo específico en el plan. También, surgió de los diagnósticos y de las acciones una cierta preferencia a atacar la problemática del empleo a través de una multiplicidad de pequeñas inversiones por sobre la búsqueda de atraer algún mega emprendimiento (Suárez Elías, 2021). En las AMC, además de las capacidades adquiridas en el proceso, el tema de la capacitación fue uno de los componentes más recurrentes en los planes, siendo las capacitaciones en gestión cultural y en la formulación de proyectos las más demandadas en el rubro (Alonso, Negrin, Pou y Suárez, 2019).

En el caso de las AMDT, es necesario indagar todavía la fase de ejecución, ya que la mayoría de las acciones debían comenzar a ejecutarse en 2020 y seguramente la pandemia debe haber generado retrasos. Por otro lado, en las AMC, pueden indicarse como un aspecto positivo las mejoras en infraestructuras culturales desarrolladas en los planes, así como en los innumerables equipamientos de uso cultural que los territorios definieron para adquirir. Por mencionar algunos a título de ejemplo, el escenario en el Parque de José Enrique Rodó, el equipamiento de sonido para Cardona, escenario y equipamiento de sonido para Minas de Corrales, entre muchas otras propuestas orientadas a mejorar la situación de infraestructura y equipamiento.

2.6. Aprendizajes generados por las experiencias analizadas

- **Diversificar la estrategia de convocatoria.** Uno de los aprendizajes importantes que se pudieron extraer consistió en que, cuando se trata de llamados para pensar y planificar temas abstractos como el desarrollo de la localidad, no basta con difundir por diferentes medios y enviar cartas de invitaciones a ciertos actores claves, sino que es necesario comprometer de antemano la colaboración de algunos de ellos. En ese sentido, en la Agenda Municipal de Desarrollo Territorial (AMDT) en Tomás Gomensoro, se tuvo que suspender el primer taller y volverlo a realizar porque asistieron muy pocas personas para llevarlo a cabo. Luego, la asistencia mejoró debido a que el alcalde y un concejal definieron como estrategia hablar personalmente con diferentes actores relevantes y aseguraron un número básico de asistentes, que se pudo mejorar con la convocatoria general, ya que se invitó a toda la ciudadanía. También, vinculado a la convocatoria y teniendo en cuenta la escasa presencia de adolescentes jóvenes en los tres procesos, se puede decir que en experiencias futuras, podría ser interesante implementar espacios de participación juvenil, con una convocatoria y modalidad específica, que articulen con los espacios generales.
- **Flexibilidad metodológica.** Las metodologías participativas no pueden ser interpretadas como pautas rígidas, como pasos secuenciales que se deben respetar a rajatabla. Son orientaciones, que dependiendo de quiénes participen, los tiempos, la cultura, así como del grupo de facilitadores de estos procesos, pueden recrearse, cambiarse, adecuarse a los contextos específicos en los que trabajamos, tal como lo demuestran las experiencias analizadas.
- **El proceso no debe limitarse a los tiempos del quehacer político.** La aplicación de metodologías a los procesos institucionalizados de participación se enfrenta a los desafíos de adaptarse a tiempos e intereses propios del quehacer político. En ese sentido, la construcción de AMC, así como las AMDT, podría haber potenciado el funcionamiento de los talleres y descomprimir los mismos en un proceso participativo más largo, que considere los tiempos de las comunidades.
- **La Universidad no es el único actor territorial productor del conocimiento.** En escenarios de complejidad, de problemas multicausales y multidimensionales, la Universidad no es el clásico actor que diagnostica, genera conocimiento y lo transfiere a la sociedad. El conocimiento se cogenera junto a otros actores del territorio, con distintos saberes, y se teje un proceso participativo que permite el diálogo y la reflexión para la acción.
- **Los Municipios son una oportunidad para vincularse al territorio.** Las AMC y AMDT fueron, para muchas localidades, una las primeras experiencias de política pública participativa aplicada en el lugar. Su base en el componente deliberativo le da a la política una relevancia que va más allá de los recursos asignados y del propio plan de cultura elaborado. Los municipios son un nivel de gobierno reciente en Uruguay, y en muchos casos estos se asientan sobre localidades con escasa experiencia en temas de gobernanza local y de procesos participativos, lo que se constituye en una oportunidad para que la Universidad se vincule con los territorios.
- **Reflexión continua.** Los procesos de investigación participativa en su etapa inicial requieren de una etapa de autorreflexión y autocrítica sobre las expectativas del grupo facilitador, los prejuicios que se traen, el lenguaje, etc. Asimismo, es necesario que la reflexión acompañe todas las etapas del proceso, para poder analizar lo que se está haciendo y realizar los cambios que se consideren pertinentes.

2.7 La Universidad como agente de cambio social

A la Universidad, tradicionalmente, se la considera como una de las instituciones más relevantes de la sociedad en lo que refiere a la construcción de la hegemonía a ese nivel.

En esta línea de pensamiento, la Universidad se orienta a ser una institución promotora de la democratización de la sociedad, reformula profundamente su estructura y avanza en procesos de democratización interna, particularmente en el decenio 2010-2019, cuyo eje pasa a ser la formación de intelectuales que producen prácticas y conocimientos para mejorar la vida del conjunto social y no solo la producción de *papers* en revistas científicas de alto impacto. Se avanza en un tipo de Universidad que promueve otras condiciones políticas para la producción y circulación del conocimiento, en la que producir cabezas pensantes no es solo fruto de un esfuerzo personal, sino también de una política estatal orientada a formar grupos de intelectuales al servicio de la sociedad de la que son parte. En igual sentido, se avanza en el trabajo multi/ inter/ transdisciplinario, que pone el eje en los problemas que se buscan construir y resolver. Las acciones que se refieren en este artículo van en esta dirección: no presentar a una Universidad *caja de cristal*, sino una Universidad comprometida con el desarrollo de las comunidades, capaz de asumir riesgos en conjunto con los actores sociales del territorio. Asimismo, el empleo intensivo de metodologías de investigación-acción- participación promueve impactos interesantes en la formación de capacidades en los territorios descentralizados como se observa en los apartados precedentes. Especialmente cuando están en un estado incipiente de consolidación. Los municipios no son instituciones tradicionales, ni totalmente consolidadas en el Uruguay, son de reciente creación y se encuentran con las debilidades que marca esa innovación de origen. Apelar a la construcción de capacidades basadas en estas metodologías tiene un doble beneficio: se ayuda en la solución de problemas reales diagnosticados, y se impulsa y empodera a los actores sociales del territorio mediante la cooperación a la descentralización efectiva del Estado.

Los procesos de construcción de AMC y AMDT consistieron en brindar apoyo técnico a los Municipios, a través de instituciones académicas para el acompañamiento de procesos de planificación participativa, liderados por los Concejos Municipales. Es así que el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Udelar y la Universidad ClaeH, trabajaron en el acompañamiento y la facilitación de 41 Agendas en todo el país. El instrumento *Agendas* procuró fortalecer las capacidades de planificación y gestión de los municipios mediante la realización de encuentros participativos orientados a identificar las necesidades e intereses de la comunidad en materia de desarrollo, definir lineamientos estratégicos e identificar acciones para su promoción e implementación en el corto y mediano plazo (Berger et. al., 2020).

La generación de procesos de planificación para el desarrollo territorial a nivel subnacional, con involucramiento de la ciudadanía, se da en un contexto en el que la concepción de este se inspira en los enfoques del paradigma sociocrítico y en la perspectiva de la complejidad, en los cuales el desarrollo económico y social en pro de un mayor bienestar ya no se genera solo desde los actores políticos y/o académicos, sino que requiere de otras voces y de otros instrumentos. Es así que adquiere relevancia la Investigación Acción Participación (IAP), en la cual los sujetos son actores activos de desarrollo, ya que presupone la constitución de sujetos colectivos capaces de intervenir con protagonismo en la resolución de sus propios problemas sobre la base de sus ideas. Al ampliar las posibilidades de retroalimentación entre realidades complejas -y entre el Estado y la sociedad civil- puede estimular procesos de desarrollo basados en capacidades locales y mejorar el diseño y la rectificación de los diferentes programas de intervención (Suárez et. al., 2019).

Las metodologías participativas que han sido el eje vertebrador del diseño de las AMC y las AMDT, implican no solo la realización de diagnósticos sino también la definición de alternativas viables para los problemas identificados y la ejecución de las mismas. Se trata de diseños de investigación que incorporan activamente a los sujetos involucrados en las problemáticas sociales durante todo el proceso (diagnóstico, elaboración de propuestas alternativas, ejecución y seguimiento y evaluación). Se emplean para tener un mayor conocimiento de los problemas sociales de cierta comunidad o territorio, y para poder coconstruir caminos de superación. La gente pasa a ser, a través de este proceso, sujeto activo y protagonista de un proyecto de transformación de su entorno y realidad más inmediata (Rodríguez Villasante, 2015).

La asistencia técnica del actor académico (en este caso GEPADE) en el desarrollo de los procesos participativos implicó asesoramiento, dinamización y acompañamiento de talleres, capacitación (en planificación participativa, políticas culturales, gestión cultural y desarrollo) y sistematización de las experiencias.

Por último, pero no menos importante, es necesario destacar el papel de la Universidad en la generación de espacios de diálogo, que no se construyen de un día para el otro, sino que requieren de tiempos distintos, según los actores que estén implicados, los que siempre se ven tensionados por los tiempos que imponen los cronogramas de los proyectos, y también necesitan la construcción de confianza. El papel de la Universidad como facilitador de estos espacios resulta clave, a efectos de poder generar las condiciones para que los actores puedan reflexionar y hacer para la transformación social (Costamagna y Larrea, 2017).

3. Conclusiones

La participación aparece en la actualidad como un elemento central de las democracias y ha sido incorporada por las principales perspectivas del desarrollo. En este trabajo se analizaron dos experiencias de planificación participativa, desarrolladas en espacios institucionalizados y ancladas en el nivel municipal. Pese a que los talleres en ambas experiencias tuvieron números suficientes de participantes como para generar un diálogo fructífero, se puede decir que la participación es un tema que convoca a una minoría de la población y, en ese sentido, es un desafío para el devenir de estas herramientas diversificar las consignas y las formas de convocar para ir ampliando paulatinamente la base de participantes. Por otro lado, es posible decir que aunque no fueron reuniones masivas, la utilización de metodologías participativas generó dinámicas colaborativas que colocaron a los ciudadanos en un rol diferente al clásico demandante. Un logro del proceso fue ir colocando la mirada de los ciudadanos cada vez más en problemas comunes por sobre los aspectos de interés específico de grupos o asociaciones.

Por su parte, el rol de la Universidad, que facilitó el desarrollo de estos procesos, la coloca en un rol de compromiso activo con el desarrollo de las comunidades. El trabajo intelectual tradicional se desarrolla dentro de un marco aislado y sin vinculaciones imprescindibles para una construcción de conocimiento que provea elementos para la transformación social. Esto está cambiando con mucho esfuerzo; la Reforma de Córdoba de 1918 y el desarrollo de la Extensión como función universitaria, son indicios de ello. Igualmente, el núcleo duro del trabajo académico prescinde de la implicación social, refugiado en un concepto del conocimiento elevado y puro, sin involucramiento con la sociedad. Por ello, es de vital importancia luchar al interior del campo del saber por intentar cuestionar, proponer y elaborar alternativas que combatan el modelo de intelectual aislado e instalado actualmente en el desarrollo de la carrera individual, competitivo, “productivo”, más preocupado por mantenerse al interior del sistema mediante congresos y publicaciones. Sin

olvidar esa tarea, se necesita y se debe formar colectivos de pensamiento y grupos de trabajo en los que se aprenda a partir de la riqueza de las diferencias: de perspectivas, de trayectorias, de edades, de formaciones, de géneros, etc. Y sobre todo se necesita y se debe pensar el modo en cómo la Universidad se vincula con la comunidad de la cual forma parte, lo que genera un proceso osmótico vital para las comunidades.

Las metodologías participativas, el enfoque territorial del desarrollo y el tercer nivel de gobierno, se convierten en una tríada de oportunidad para que la Universidad desarrolle procesos de innovación en su vinculación con la comunidad. Como se ha planteado en este artículo, la noción de desarrollo territorial alude a un fenómeno complejo, de múltiples dimensiones: social, económica, cultural, ambiental e histórica; sostenible en el tiempo y con amplia participación de los agentes que se desarrollan en el territorio, sean ellos públicos, privados o del tercer sector. Esta concepción, inspirada en los enfoques del paradigma sociocrítico y en la perspectiva de la complejidad, necesita de la participación ciudadana y de instrumentos que la generen y sostengan. Es así que las metodologías participativas encuentran posibilidades de aplicación. Además, estos procesos tienen un anclaje subnacional con amplia flexibilidad de configuración territorial en función de problemáticas comunes, de culturas compartidas, ya no solamente se arraiga en lo nacional o en lo estrictamente local. Se trata de una concepción más integrada en la cual los procesos tienen en cuenta las particularidades locales, pero poseen la capacidad y la necesidad de reconocer los otros niveles (departamental, nacional) y hacer alianzas y redes con ellos.

Los escollos a los que se enfrenta esta forma de hacer académica en y desde la Universidad no están resueltos, aún persisten tensiones entre un paradigma positivista y postpositivista que pretende mantener la hegemonía que siempre tuvo, anclados en la objetividad científica, en la explicación, en las leyes generales, y un paradigma sociocrítico que busca mostrar la complejidad de los problemas sociales y la necesidad de poner en diálogo distintos saberes, miradas y actores. Son varios los desafíos que se tienen por delante, por lo que es imperativo seguir desarrollando y reflexionando sobre esta forma de hacer Universidad, único camino para lograr una institución comprometida con la comunidad.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi. (Coord.), *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL* (pp. 13-43). Buenos Aires: ConectaDEL.
- Albuquerque, F. y Pérez Rozzi, S. (2013). *El desarrollo territorial: Enfoque, contenido y políticas*. Documento de trabajo ConectaDEL. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Barreiro, F. (2000). *Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local*. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Barreiro.pdf>
- Berger, M.; Burjel, T.; Francia, B.; Hernández, M. J. y Rodríguez, J. (2020). *Agendas Municipales de Desarrollo Territorial*. Montevideo, Uruguay: OPP. Recuperado de https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2020-02/7_21_FEB_AMDT_2020_0.pdf
- Bisio, N. (comp.) (2017). *La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo*. Montevideo: CISC-Udelar.

- Bourdieu, P. (2008). *Los usos sociales de la ciencia*. Bs. As: Ed. Nueva Visión.
- Calderón, F. y Loayza, N. (2002). Notas sobre desarrollo humano y sociología del actor. *Anuario social y político en América Latina y el Caribe*, 5, 48-56.
- Cetrulo, R. (1986). *Investigación acción participación: debate Carlos Rodrigues Brandao y Orlando Fals Borda*. Montevideo: Instituto del Hombre.
- CIMAS (2010). Manual de *Metodologías Participativas*. Madrid: Autor.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores Facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. País Vasco: Orkestra- Instituto Vasco de Competitividad. Fundación Deusto.
- Diez, A. (2013). El debate entre “estructuralismo” y “teoría de la dependencia” desde la Revista Desarrollo Económico. *Opción*, 29(70), 9-30.
- Garretón, M. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago de Chile: Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL.
- Ley N° 18567 (2009). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18567-2009/6>
- Ley N° 19272 (2014). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>
- Max-Neef, M; Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Santiago: Biblioteca CF+S.
- Morín, E. (2004). *La cabeza bien puesta. Repensar la reforma. Reformar el pensamiento*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Narbondio, P., et al (2010). *Encrucijada 2010: la política uruguaya a prueba*. Instituto de Ciencia Política. Montevideo: Universidad de la República.
- Noboa, A. (Coord.). (2019). *Conocer lo social III: metodologías emergentes*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Noboa, A.; Bisio, N.; Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación ciudadana. La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: Departamento de Ciencias Sociales Regional Norte-UdelaR.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto -Unión Europea. (2012). *Programa de capacitación en desarrollo territorial integral*. Montevideo: Proyecto Forte, Programa de Cohesión Social y Territorial «Uruguay Integra» OPP/UE - Área de Políticas Territoriales-CLAEH.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2020). *Agendas Municipales de Desarrollo Territorial. Serie: Síntesis Metodológica*. Montevideo: Autor.
- Oroño, A. (2010). Los municipios en marcha. La descentralización local y los desafíos de su implementación. Montevideo: OPP. Friedrich Ebert Stiftung.
- Plan Cultural de Barcelona. (1998). Recuperado de <http://www.bcn.cat/plaestrategicdecultura/castella/plan.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez-Miranda, A. (2006). Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo. *Serie Documentos de Trabajo*, DT 2/2006. Montevideo: Instituto de Economía-FCEA-Universidad de la República.
- Rodríguez Villasante, T. (2015). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Red Cimas.
- Rostow, W. (1959). *The stage of economic growth. A non communist manifest*. Cambridge: USA.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires. Buenos Aires: Editorial Planeta.

- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Suárez, M.; Pou, L.; Negrin, R; y Alonso, F. (2019). *Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social*. Recuperado de <https://docer.com.ar/doc/nx1c000>
- Suárez Elías, M. (Comp.). (2015). *Pensar la Democracia Participativa*. Salto: Fundación de Cultura Universitaria. Recuperado de <http://www.gepade.edu.uy/>
- Suárez Elías, M. (2021). Teoría y práctica de las metodologías participativas. Análisis de su utilización para la elaboración de agendas de desarrollo territorial en Uruguay. *Revista De Prácticas y Discursos*, 10(15), 1-20.
- Streeten, P. (1986). *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Torres, A. (2019). La sistematización como investigación participativa. En P. Paño, R. Rébola y M. Suárez (Coord.), *Procesos y Metodologías Participativas. Reflexiones y Experiencias para la transformación social* (pp.74-92). Salto: CLACSO-UDELAR.
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*. Documento de Investigación. Lima. Recuperado de <https://www.uv.mx/mie/files/2012/10/SESION-6-Marcel-Valcarcel-Desarrollo-Sesion6.pdf>
- Varios Autores. (2019). *Informe Consultoría Agendas Culturales- OPP 2019* inédito.
- Veneziano, A. (2009). *Descentralización, Desarrollo Local, Participación Ciudadana y Reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: FCS-UdelaR –CSIC. Ediciones ORBE.
- Zorro-Sánchez. C. (2010). *El potencial humano fundamento del desarrollo, y la agencia instrumento para hacerla realidad*. III Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el enfoque de Capacidades, Bogotá, Colombia.

Sobre los autores

Mariano Suárez, es Doctor por la Universidad Nacional de Córdoba – Argentina, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República. Miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización.

Natalie Robaina, es Magister por la Universidad de la República, Profesora del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República. Miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización.

Leonel Del Prado, es Doctor por la Universidad de Buenos Aires – Argentina, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República. Miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización.

Alejandro Noboa, es Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor del Departamento de Ciencias Sociales del Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República. Miembro del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización.