

Innovación social y complejidad

Coordinadores:
Alejandro Noboa, Rosa María Ortiz y Ricardo A. Rodríguez



Grupo de Estudios
de la Participación
y la Descentralización



CENUR
Litoral Norte



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO

Innovación social y complejidad

**Coordinadores:
Alejandro Noboa,
Rosa María Ortiz
y Ricardo A. Rodríguez**



Innovación social y complejidad

Coordinadores:
Alejandro Noboa, Rosa María Ortiz y Ricardo A. Rodríguez

ISBN: 978-9974-0-1518-0

Diseño y diagramación:
Lic. Andrés Nogara

Salto, Uruguay
2018

ÍNDICE

Presentación _____ 7

PARTE 1: INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS _____ 9

Capítulo 1: Pensamiento sistémico y complejidad _____ 10

Los sistemas cerrados y abiertos

Sistemas abiertos e inestables

La teoría de las Catástrofes de René Thom

La teoría del caos de Edward Lorenz

Recapitulando

Conceptos de la visión compleja en el campo de la ciencia

Ibañez y Van Foerster: la cibernética de segundo orden

Las estrategias de investigación participativa

Capítulo 2: Capacidad de agencia y presupuestos participativos: un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay _____ 19

Análisis de la literatura: La participación en números

Forma en que se puede participar del PP

La deliberación en el proceso

Relevancia de los temas abordados en el PP

Capítulo 3: Presupuesto participativo en zonas no municipalizadas del interior del Río Negro _____ 55

Una herramienta de participación al servicio de la descentralización y el desarrollo

La idea de gobernanza

La intendencia de Río Negro y su dirección de descentralización
Descripción y desarrollo de las etapas de la metodología: métodos y técnicas participativas en la elaboración de presupuestos participativos

Presupuesto participativo 2017:

- Localidad del pueblo Grecco
- Localidad de Paso de la Cruz
- Localidad de Sarandí de Navarra

Capítulo 4: Las políticas habitacionales y los asentamientos irregulares en el litoral norte del Uruguay de los últimos diez años _____ 96

Vivienda y su hábitat: una relación de interdependencia

La política social de vivienda en el Uruguay moderno

Caracterización de la Región Litoral Norte

Descripción de los programas seleccionados

El acceso a la vivienda: soluciones paliativas vs. desarrollo sustentable

Consideración de los aspectos urbanísticos: idea de Ciudad

Concepción de hábitat

El rol del estado y de la población beneficiaria en los programas

Capítulo 5: Devenir de la política social de vivienda en el Uruguay frenteamplista y su materialización en la evolución del programa de integración de asentamientos irregulares _____ 125

Territorio, hábitat y vivienda

El estado y su rol en las políticas habitacionales a partir de la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

Plan quinquenal de vivienda 2005-2009: de la emergencia a la reconfiguración de la política pública

Plan quinquenal de vivienda 2010-2014: avances y continuidades, ¿Hacia políticas integrales?

Plan quinquenal de vivienda 2015-2019: derecho al acceso mediante políticas habitacionales integrales
Integralidad de las políticas sociales de vivienda: una mirada al programa de integración de asentamientos irregulares
Cambios en la orientación de la política: pasaje de PIAIA-PMB
Programa de integración de asentamientos irregulares

PARTE 2: INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS __ 153

Capítulo 6: Propuesta de modelo para un estándar para medir la gestión de conocimiento e innovación de las organizaciones ____ 154

Contexto de la innovación y el conocimiento en años recientes
Objetivo general y objetivos particulares
Planteamiento del problema
Supuestos de investigación
La innovación y sus impactos
Iniciativas de estandarización en la gestión del conocimiento y la innovación
Propuesta de estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación tecnológica
Gradualidad estándar

Capítulo 7: Apropiación del juego serio como una propuesta para incentivar la innovación en las empresas en el área de influencia territorial de la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo México _____ 192

La innovación como concepto de aprehender
¿Cómo podría ser eficaz la UPMH dentro del paradigma de la innovación?
El modelo 360
WakeUpBrain: un juego serio

Capítulo 8: Innovando en la formación de equipos de alto rendimiento: un enfoque en la teoría de la personalidad(TETRAMAP) y las brechas generacionales _____ 211

Las organizaciones contemporáneas
Las organizaciones, los equipos de trabajo y las brechas generacionales
Diferencias entre generaciones
Metodología del modelo TetraMap

Capítulo 9: Educación, historia y cultura para la innovación en organizaciones artesanales agroalimentarias _____ 230

Concepciones de innovación
Planteamiento de la investigación
Innovación en las organizaciones artesanales agroalimentarias en el sur de Guanajuato
Decisiones estratégicas en las OAA para la innovación

Capítulo 10: EDUY21 ¿El rumbo educativo del futuro? _____ 249

Aspectos procedimentales de la elaboración de políticas educativas
La estrategia alternativa EDUY21
Análisis de los principales ejes de cambio propuestos en el documento fundacional de EDUY21

Capítulo 11: Innovación y Redes de Colaboración en las PYMES Manufactureras del Sector cuero-calzado del estado de Guanajuato 268

Definiendo a la innovación y a las redes de colaboración.
Planteamiento del problema.
La PYME del Sector cuero-calzado: Guanajuato, el prisma de la industria.
Los retos de innovación y colaboración en el sector: PYMES, pieza clave.

Presentación

La presente publicación es el fruto de los esfuerzos de un grupo de investigadores de México y de Uruguay que promueven la integración latinoamericana. Todos ellos pertenecientes a universidades públicas en pleno desarrollo: la Universidad de Guanajuato, la Universidad Metropolitana de Hidalgo y la Universidad de la República.

Hemos propuesto la organización en dos grandes partes: la primera concerniente a la innovación en las instituciones públicas y la segunda referida a instituciones privadas y sociales.

El concepto central es de innovación social, en el sentido de todo acto de producción de una transformación que se introduce en un ambiente, sea este una institución pública, social o privada. La dirección de ese efecto transformador va en la línea de los procesos democratizantes o de impacto democratizador, desde los aspectos individuales donde la persona se desarrolla de forma plena o los aspectos más gregarios donde los grupos toman la posta de las decisiones y de los aprendizajes colectivos. Toda sociedad democrática es una sociedad de aprendizajes de experiencias donde los participantes van empoderándose sea en la toma de decisiones o en la construcción de nuevas realidades. Este libro pretende ser una muestra de ello, en él se van a encontrar como dijimos experiencias en el ámbito público municipal muy cercana a la realidad de los vecinos, en contextos sociales donde se involucran los vecinos y en ambientes de las organizaciones privadas que procesan democráticamente sus asuntos, todos ellos con el mismo espíritu de transformación de la realidad que queda expresado desde el capítulo primero en su vertiente epistemológica. Los procesos de innovación social promueven el desarrollo pleno de las personas en sus ambientes de vida y/o de trabajo, por lo tanto favorecen una vida más feliz de ahí su importancia. Agradecemos el esfuerzo realizado por los autores de los capítulos, prueba de su espíritu de servicio y de su pensamiento latinoamericanista sin duda que ello está reflejado en el libro.

La publicación nace de una visita a México realizada por los integrantes del Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) donde se desarrolló en Guanajuato, en Salvatierra y luego en Pachuca un Seminario sobre Complejidad y Métodos Cualitativos. Asimismo investigadores de las Universidades de Hidalgo y Guanajuato han visitado nuestra Regional Norte de la Universidad de la República acompañando procesos de internacionalización claves para nuestras instituciones.

Nuestro esfuerzo es una tarea en dos direcciones, la primera aproximando investigadores universitarios y la segunda uniendo las problemáticas que afectan a nuestros pueblos para favorecer la emergencia de un nuevo conocimiento que trascienda fronteras e impacte en nuestras realidades.

El saber sobre los municipios habla de la unidad política de gobierno más cercana a nuestras poblaciones, ellos sufren y disfrutan los sentires populares; las organizaciones sociales son la muestra viva de la sociedad en ellas queda depositada la defensa de los derechos más relevantes de la comunidad y las organizaciones privadas parte esencial de la realidad económica y social, ellas fortalecen el espíritu de emprendimiento y creativo de las comunidades. El libro es parte de un esfuerzo de construcción conjunta de los investigadores de las mencionadas universidades donde además de las temáticas concretas nos une un espíritu de pensar y hacer la ciencia, la vocación de servicio hacia nuestros semejantes y especialmente hacia nuestros alumnos. Se trata de acercar partes en un mundo cada vez más complejo donde oportunidades y amenazas se presentan a diario favoreciendo o cercenando lazos entre investigadores y pueblos, hacer que las fraternidades fructifiquen es nuestro papel como editores esperamos haber cumplido con ese precepto en esta publicación.

Salto, noviembre de 2017

Parte 1

Innovación en las organizaciones públicas y aspectos epistemológicos

Capítulo 1:

Pensamiento sistémico y complejidad

Alejandro Noboa

Introducción

Este trabajo se propone explorar los orígenes del enfoque de sistemas y sus reformulaciones más actuales entorno a la teoría de los sistemas emergentes y la epistemología de la complejidad.

Su visión holística de la realidad y la forma dialéctica de explicar los problemas tienen larga data en la historia. Asimismo, observar algunas metodologías de construcción del conocimiento que aparecen como correlato a estas miradas epistemológicas. Nos referimos a las metodologías participativas de investigación – acción.

En este sentido, la forma de pensamiento sistémico tiene una historia milenaria en la filosofía en la que se reconocen orígenes en Taoísmo en el siglo 1700 a 1600 antes de Cristo (Morin, 1990). Su concepción de la realidad dual y el postulado de la unión de los contrarios dejó una marca en el pensamiento oriental, y ahora en el occidental, que perdura hasta nuestros días.

La organización de la visión en dos entidades armónicas los polos opuestos ying-yang promovían una filosofía dualista: lo pasivo y lo activo, lo bueno y lo malo, la luz y la oscuridad, positivo y negativo, masculino y femenino, entre otros. Cada uno es parte del todo, evolucionan y cambian juntos. Esta es su visión integral del mundo donde predomina la unidad de los opuestos en tensión permanente.

Luego en la Grecia clásica (Siglos 535 a 484 antes de Cristo) el pensador dialéctico por excelencia fue Heráclito de Éfeso, quien sostuvo una forma similar de pensar.

La naturaleza se deleita de los contrarios y de estos se produce lo acorde y no de lo semejante (Mondolfo, R.: p. 32 y ss). El todo es divisible - indivisible, engendrado- no engendrado, mortal - inmortal. No comprenden como lo divergente converge consigo mismo: armonía de tensiones opuestas (estructura), como las del arco y de la lira.

Con la conocida frase *"No es posible ingresar dos veces en el mismo río, ni tocar dos veces una sustancia mortal en el mismo estado; sino que por la vivacidad y rapidez de su cambio, se esparce y de nuevo se recoge; antes bien, ni de nuevo ni sucesivamente sino que al mismo tiempo se compone y disuelve, y viene y se va"* (Mondolfo, R.: p.41), el filósofo da cuenta de una forma de pensamiento dialéctico y dinámico a la vez, el conflicto permanente de los contrarios pero a su vez, en continuo movimiento a través del tiempo.

En Latinoamérica, la civilización teotihuacana en los siglos 200 a 600 después de Cristo presentan manifestaciones artísticas que incorporan la dualidad como regente de su pensamiento. La máscara de la dualidad representa la lluvia y la sequía, el día y la noche, la paz y la guerra, entre otras oposiciones. Más adelante ya en la época moderna el pensamiento holístico y a su vez dialéctico, tiene su correlato dentro del camino de la ciencia, heredera del positivismo lógico, pensamiento lineal, de los criterios de verdad o falsedad excluyentes entre si.

Es así que en los años 40 se da la aparición de la cibernética de Wiener, quien incorpora la visión global que integra en el mismo modelo causa y consecuencia indistintamente. Mientras que a la acción que sirve de estímulo le incorpora la información como elemento del mismo modelo que facilita la retroacción que es la modificación en tiempo real de la posición. Posteriormente, los desarrollos de la Teoría General de Sistemas de Von Bertalanffy (1959) en los años 50 y 60 hacen su aparición en el campo científico. Sin duda que nada permanece ajeno a esta transformación, ni siquiera entre los científicos partidarios de las concepciones más tradicionales de la ciencia. Más adelante Edgar Morin formula una síntesis que permite articular varios conceptos que tendrán influencia en las diferentes estrategias metodológicas que se analizarán. En este sentido se pueden mencionar la separación sujeto – objeto, la lógica dialógica, ética del compromiso, la idea de reflexividad y el concepto de interdisciplinariedad.

Los sistemas cerrados y abiertos

Como ya se mencionó anteriormente, en los años 40 Norbert Wiener, matemático estadounidense realiza estudios para el Ejército de EEUU y profundiza sobre lo que se va a denominar la Cibernética o Ciencia del Control, que viene del griego 'Kubernetes' que significa timón. Como preocupación principal indagó la posibilidad de abatir un objetivo en movimiento desde un punto fijo.

En particular, estudió como un cañón antiaéreo podía modificar la trayectoria de sus disparos en función del movimiento de la nave en vuelo. El cañón corrige sus disparos en función de la información que recibe de los movimientos de su objetivo; acción y retroacción funcionan de acuerdo al bucle de información que las orienta. De esta manera, sus conocimientos rápidamente fueron aplicados a otros campos de la Ciencia, en especial la Biología y la Ciencia Política.

Además Wiener realiza un estudio interdisciplinario de la estructura de los sistemas cerrados reguladores, vinculada a la teoría de control y a la teoría de sistemas posteriormente. Sus hallazgos son igualmente aplicables a los sistemas físicos y sociales que se representan en máquinas y organizaciones. Sus funciones principales son de control y comunicación: ambos fenómenos externos e internos del/al sistema.

Centradas en la atención de la retroalimentación y sus conceptos derivados y que a la vez define el llamado bucle de retroalimentación, compuesto por acción e información.

Los sistemas cerrados Introducen la no linealidad y se caracterizan por:

- * la presencia de un bucle de retroalimentación
- * la información como insumo de equilibrio estabilizador
- * Estabilidad, siempre en equilibrio dinámico
- * El modelo no observa el entorno.

En este sentido dentro del campo científico se rompe con el pensamiento lineal de causa y efecto, antecedente y consecuente, estructura que tuvo su origen en el pensamiento aristotélico en Grecia, se deja de mirar las causas para observar la totalidad del sistema, la causa es causa y efecto a la vez.

En la vida cotidiana el ejemplo más conocido es el termostato de los calentadores de agua, se encienden con la caída de temperatura interna del tanque y se apagan cuando se alcanza la temperatura indicada por el dispositivo.

El otro elemento sostenido por los autores que trabajan la cibernética es la creación de modelos y en ese sentido afirma Grenieswski (1965: p13): *"En nuestro juego (la investigación) tiene mucha importancia cierto tipo de estrategia del investigador, que consiste en sustituir el objeto original de la investigación por un modelo de este objeto. La estafa, tal vez más frecuente en aquel juego, es la sustitución de un original muy complicado por un modelo demasiado simplificado; en tal caso, la información adquirida sobre este modelo, por muy abundante que sea, y pese a la postura triunfante del investigador, no tiene nada que ver con la compleja realidad del prototipo."*

En la línea de Greniewski la cibernética se compone de los siguientes conceptos:

Sistemas relativamente aislados: se refiere a los sistemas que reciben influencias del entorno (entradas) y ejercen a su vez influencia sobre ese entorno por vías específicas (salidas). Cuando las entradas son a su vez salidas del sistema, este configura la retroacción que puede ser positiva o negativa según promueva el funcionamiento del sistema o a la inversa disminuya el mismo.

Sistemas absolutamente aislados: es lo contrario, cuando el sistema no realiza y no recibe influencias al exterior.

Calendario y repertorio: es el conjunto cronometrado de estados distinguible del sistema, ambos en conjunto dibujan la trayectoria del sistema.

Estímulo y reacción: es un estado distinguible de entrada y a su vez un estado distinguible de la salida. Tiempo de reacción es el intervalo que sucede entre el estímulo y una reacción determinada.

Dualidad: es cuando el sistema invierte el sistema del tiempo sustituyendo las entradas por las salidas y estas por aquellas, entonces un sistema prospectivo se convierte en retrospectivo y viceversa, esta propiedad se denomina propiedad dual.

En casos la entrada y salida de un sistema no constituyen energía sino información así se establecen diversas versiones en función a esto: entradas de información y salidas de información o entradas de alimentación (o energía) y salidas de alimentación.(Grenieswski, 1965)

Luego de la aparición de la cibernética de Wiener (1948) en los años 40 y la concepción de sistemas cerrados, como consecuencia de ella aparecen los desarrollos de la Teoría General de Sistemas de Von Bertalanffy (1959) en los años 50 y 60 abordando el estudio de los sistemas abiertos, de la Biología y las Ciencias del Hombre. Se intentará aplicar el pensamiento sistémico a todos los campos del conocimiento.

Sistema: es un conjunto de componentes que forman un todo. Pueden ser cerrados o abiertos al entorno.

Propiedades de los sistemas abiertos

El todo es más que la suma de las partes, no es lo mismo analizar como operación de dividir para luego rearmar el todo que visualizar el todo en conjunto, la interacción de los componentes dan lugar a otra realidad diferente y más rica que asumir la mirada especializada de la Ciencia.

Entropía o tendencia al desorden o desgaste (estado estable): en función de esto se ha formulado el segundo principio de la termodinámica que se referirá más adelante.

Neguentropía o información: se trata de la inyección que los sistemas abiertos al entorno puedan recibir de información y/o energía para sostener o mejorar su funcionamiento.

Homeostasis o tendencia al equilibrio dinámico: todo sistema en la medida que no se le quita la información y/o la energía funcionará en equilibrio y su tendencia en ese sentido es sostenerlo cuando se puede ver afectado dependiendo de la alimentación y/o información proporcionada por el entorno.

Sinergia o capacidad de producción colectiva superior a la individual: el producto de un sistema siempre será diferente e incluso mejor en la medida del funcionamiento del todo en desmedro del funcionamiento individual.
Adaptación o transformación del entorno: en la medida de que su sustento depende de la relación con el entorno el sistema puede buscar adaptarse o a modificar ese entorno optimizando el intercambio de información y/o energía.

Retroalimentación: es el bucle entre entrada y salida del sistema que a partir del flujo inverso de información o energía produce adaptación y/o transformación en uno y otro de los componentes.

Equifinalidad: es capacidad de lograr la misma meta por diferentes caminos.

Durante el año 1850 fue formulado por Clausius el primer principio de la termodinámica que establece que el sistema abierto no se conserva sino lo hace con la captura de la energía del entorno. Esto favoreció la aplicación de esta forma de pensamiento a los sistemas vivos estudiados por la Biología.

Posteriormente en el año 1851 se formula por Kelvin y Planck, el segundo principio de la termodinámica que establece la tendencia de los sistemas a la entropía que requieren un proceso de intervención o neguentropía o información para volver al equilibrio. Sin duda que las posibilidades de aplicación del modo de pensar sistémico se hace más factible, anhelo que postuló Von Berthalanffy en su Teoría General de los Sistemas con impacto en toda la Ciencia, especialmente en los años 60.

Sistemas abiertos e inestables

Ulteriormente a esto los experimentos desarrollados desde el campo de la Física por Ilya Prigogine (1989), los aportes desde la Biología de Humberto Maturana y Francisco Varela (2013), la excelente producción en este mismo sentido de Edgar Morin (2003) y algunos otros eventos similares, promueven fuertemente la visión que se tenía de la realidad, de la investigación científica, sus métodos y sus resultados.

En sistemas inestables abiertos al entorno las características son las siguientes:

1. se desarrollan muy lejos del equilibrio.
2. son fenómenos fuertemente irreversibles y fuertemente disipativos (de energía o materia).
3. se adaptan al entorno autoorganizándose para sobrevivir.
4. No se pueden analizar mediante la mecánica clásica ni la cuántica que podía predecir su camino
5. Observa las estructuras disipativas de energía y materia en los seres vivos.

Pero en sus estudios Morin concluye también que las estructuras disipativas no son privativas del mundo vivo, sino que encontramos una variedad de éstos en la naturaleza inanimada, todos ellos caracterizados, al igual que ocurre con los seres vivos, por la formación de estructuras ordenadas.

El ejemplo clásico utilizado por Prigogine para las estructuras disipativas es la «**inestabilidad de Bénard**», con el ejemplo siguiente:

A un líquido (agua) se le aplica calor y las capas se comportan de forma diferente. La capa horizontal y superior del líquido tiene una diferencia de temperatura entre la superficie superior e inferior producto de que esta última es calentada. El gradiente de temperatura que produce la conducción de calor de abajo hacia arriba genera en cuando se sobrepasa cierto límite una inestabilidad. Se forman remolinos que distribuyen la capa líquida en «celdas» de agua distintas desestructurando o disipando la uniformidad inicial que producen estructuras disipativas autoorganizadas distintas de la organización uniforme inicial.

Cuando se trata de sistemas no equilibrados, como por ejemplo un virus «infecta», su comportamiento (como el de cualquier ser «vivo») escapa a dichas teorías y procede a comportarse de forma aleatoria y eventualmente espontánea dependiendo de sus intercambios de masa y energía con el entorno (alimentación y disipación) y de la capacidad de autoorganización que impiden observar su trayectoria futura, la mecánica cuántica y la clásica no logran explicarlo.

La estructuración autoorganizada procede de una transformación en la cual azar y determinismo compiten y/o cooperan. Por eso en los sistemas complejos, no es fácil predecir la evolución o el resultado en una transición. La situación de la sociedad humana donde la pluralidad de ideas y la riqueza de interacciones entre individuos proporcionan una mejora en las posibilidades de respuesta del colectivo frente a situaciones nuevas.

El Principio de incertidumbre de Heisenberg (1927) establece que es imposible conocer simultáneamente la posición y la velocidad de un electrón, y por tanto es imposible determinar su trayectoria. La forma de conocer esta, es enviando un fotón de luz al mismo y este reacciona ante ello impidiendo su medición.

Una manera bastante difundida de interpretar este Principio consiste en imaginar lo que sería la medida de la posición y velocidad de un electrón: para realizar la medida (para poder “ver” de algún modo el electrón) es necesario que un fotón de luz choque con el electrón, con lo cual está modificando su posición y velocidad; es decir, por el mismo hecho de realizar la medida, el experimentador modifica los datos de algún modo, introduciendo un error que es imposible de reducir a cero, por muy perfectos que sean nuestros instrumentos.

La teoría de las catástrofes de Renee Thom (1923-2002)

Un pequeño cambio en los parámetros del sistema puede llevar a un estado inestable en el que las variables aumentan sin límite generando una multiplicidad de pequeños cambios llamados catástrofes.

En otras palabras un sistema determinado y predecible a partir de pequeñas variaciones produce discontinuidades en su trayecto provocando su transformación. Ej.: proceso de producción del hielo o crisálida a mariposa. En términos de las CCSS, la caída del régimen soviético.

Permite analizar el cambio suave, es decir lo que parece repentino viene prologado por un conjunto de catástrofes mínimas que promueven la transformación que parece abrupta. (Woodcock y Davis, 1989: 13).

Estudia la estabilidad y la transformación a la vez, mediante la topología. Su esfuerzo es entender los procesos a partir no de discontinuidades extraordinarias sino de discontinuidades rupturistas que van promoviendo el gran cambio luego. Thom (Woodcock y Davis, 1989) aboga por el empleo de métodos cuantitativos nuevos (geometrías) y cualitativos para no permanecer inmóviles ante la realidad que cambia permanentemente.

“¿Y el recorrido de una hoja al caer? Depende en cada detalle de la silueta y curvatura de la hoja, porque ellas determinan la resistencia del aire que encuentra la hoja. Puede ser alterado por la más ligera brisa, incluso por diminutas fluctuaciones en la temperatura y la humedad en su camino desde la

ramita hasta el suelo del bosque. Sólo un científico temerario intentaría predecir donde caería una hoja determinada, por no hablar de su recorrido. Sin embargo, cualquiera que haya caminado por un bosque de Nueva Inglaterra en otoño conoce el lento descender, deslizándose hacia un lado, como una serie de ues aplanadas de las hojas de arce, y el revoloteo de las hojas de abedul. No hay dos hojas, no hay dos recorridos, pero podemos distinguirlos y reconocerlos por su comportamiento cualitativo.” (Woodcock et al, 1989 p 22)

Thom analiza el cambio desde la estabilidad cualitativa y no desde la estadística lineal, por ello describe nuevos mapas topológicos geométricos de la realidad, crea los paisajes del cambio impredecible y no de la estabilidad predecible, tal como lo pretende la estadística.

“Una catástrofe, en el sentido amplísimo que Thom le da al término, es cualquier transición discontinua que ocurre cuando un sistema puede tener mas de un estado estable o cuando puede seguir más de un curso estable de cambio. La catástrofe es el salto de un estado o curso a otro” (Woodcock et al, 1989: p 49). La teoría de las catástrofes tiene aplicaciones en la Física, la Química, la Biología, la Sociología y la Economía.

El movimientos de las tropas en la batalla, la relación entre la condición social y los matrimonios, competencia y precios, inflación y expectativas en Economía y las aplicaciones en Ciencia Política y opinión pública. Esquizofrenia, Anorexia Nerviosa en Psicología. Todos campos donde se desarrolló la Teoría de las Catástrofes y sus matemáticas cualitativas.

La teoría del caos, Eduard Lorenz (1917- 2008)

Popularmente, se le llama Teoría del Caos a la rama de las ciencias exactas, principalmente física y matemáticas, que trata sobre comportamientos impredecibles en sistemas dinámicos (sistemas complejos que cambian o evolucionan con el estado del tiempo). La Teoría del Caos plantea que el mundo de los sistemas dinámicos no sigue un patrón fijo y previsible, como lo prevé la ciencia de los sistemas estables, sino que se comporta de manera caótica.

Este tipo de procesos y comportamientos dependen, en gran manera, de circunstancias inciertas. La Teoría plantea que una pequeña variación en el sistema o en un punto del mismo puede provocar que en un lapso de tiempo a futuro éste presente un comportamiento completamente diferente e impredecible expandiendo sus efectos sin posibilidades de predicción. No es propiamente una teoría, sino un gran campo de investigación abierto que abarca numerosas líneas de pensamiento en todas las ciencias.

Afirma que alteraciones mínimas en los valores de las variables iniciales resultan en soluciones ampliamente divergentes. Esta sensible dependencia de las condiciones iniciales fue conocida después como el efecto mariposa. No es que haya una asociación estable entre uno y otro, es decir la presencia del aleteo de la mariposa y la tormenta sino que es una posibilidad entre muchas.

El campo de las ciencias sociales

En las Ciencias Sociales el debate epistemológico, originalmente planteado por Max Weber (1910) sosteniendo el marco de la particularidad de este tipo de ciencias respecto a las otras ciencias llamadas duras y en oposición al movimiento cientificista de Emile Durkheim. En este sentido reivindica, Weber, la ventaja de que el observador estuviera inserto dentro del campo de estudio. Da lugar a, como se ha dicho, toda una corriente más "social" de la concepción de la ciencia, pero no puso en juego el papel activo del sujeto observado sino que la relación siguió siendo sujeto – objeto, aunque si dentro del mismo mundo de vida.

La discusión de Morin (1921 hasta la actualidad) remueve esas bases epistemológicas, pero ahora no apuntando a la particularidad de las ciencias sociales, distintas de las ciencias naturales, sino desde las mismas ciencias duras a partir de las con las posturas elaboradas por científicos duros donde destaca Ilya Prigogine, y en las ciencias sociales Jesús Ibáñez (1986), Anthony Wilden (1972) y los desarrollos propios de Lorenz y Thom y otros de amplia incidencia como los de Morin en la actualidad.

Ahora ya no será el fundamento la ventaja original sólo de las Ciencias Sociales de formar parte del objeto de conocimiento y compartir ambos sujeto cognoscente y sujeto a conocer el mismo campo del fenómeno, sino que es la totalidad de la realidad sea social o natural, incluye a los sujetos cognoscentes dentro de ella y no le permite adoptar una postura externa de observador neutro y ajeno a sus propias modificaciones. En otras palabras, como observadores estamos en el mundo y el mundo cambia y nos modifica mientras intentamos conocerlo.

En este sentido y analizando el planteo de Ibáñez, luego de transitar la etapa de la creación y validación empírica del Grupo de discusión, incorpora la necesidad de que el proceso de investigación incluya y legitime el conocimiento del sujeto a conocer y su propia cosmovisión y un criterio central que es reconocer la reflexividad de las entidades observadas y esto no es sólo para las ciencias sociales sino para todas las ciencias.

El campo epistemológico se vio conmovido por los desarrollos de la perspectiva compleja. El nuevo paradigma emergente se le llama Epistemología de la complejidad. Este da pistas para pensar y construir el mundo de una manera radicalmente diferente de como se venía haciendo hasta el momento. Varias son las características que lo definen, una de ellas es lograr una visión global, integradora, que busca ajustarse más a la realidad y permite mejores soluciones a los problemas que esta plantea. Este modelo incluye en su construcción otros componentes a la estructura de explicación científica tradicional basada en al relación causa – efecto. Abandonando, de esta manera, el simplismo mecanicista que resuelve los problemas a partir de una solución especializada, integrando otras perspectivas que mejoran el conocimiento como las posibilidades de intervención en la realidad.

Por el otro lado, se refiere a un sistema complejo, que es un sistema compuesto de partes interrelacionadas que como un conjunto exhiben propiedades y comportamientos no evidentes a partir de la suma de las partes individuales. Es complejo porque reconoce que el sujeto humano que lo estudia está incluido en el objeto.

Concibe inseparablemente unidad y diversidad. Mantiene unidas verdades disjuntas que se excluyen.

Concibe todas las dimensiones o aspectos, actualmente disjuntos y compartimentados, de la realidad, físicos, químicos, biológicos, psicológicos, sociológicos, mitológicos, económico e, históricos.

Concibe al hombre no sólo como *sapiens*, *faber* y *oeconomicus* sino también como *demens*, *ludens* y *consumans*.

Conceptos de la visión compleja en el campo de la ciencia

Separación sujeto – objeto: ambos están inmersos en el mundo a estudiar y a él se le debe respeto.

Lógica Dialógica: es la lógica del diálogo entre iguales. Tiene un gran poder de transformación social, se puede recurrir a los trabajos de Paulo Freire (1970), el propio Habermas (1987) entre otros.

Ética del compromiso: la investigación sólo tiene razón si coopera a la transformación social no basta con conocer un fenómeno sino que se debe propugnar a la promoción de cambios en las situaciones de injusticia social o inequidades de cualquier tipo. La dimensión compleja exige el compromiso con el mundo de ahí su visión ecológica, antropológica, psicológica y cultural.

Reflexividad: se refiere a la relación Sujeto cognoscente – Sujeto de a conocer, la propia relación de conocimiento genera en el dos transformaciones que debemos conocer y reflexionar e incluso que hace más impredecible el proceso de conocimiento y sus consecuencias.

Interdisciplinariedad: es la mirada de varias disciplinas a la vez sobre un mismo fenómeno. La mirada holística propugnada por la perspectiva sistémica y compleja obliga al diálogo con otras disciplinas ya que la problemática es múltiple y no basta una sola mirada para comprender el fenómeno.

Morin también busca la articulación de la dimensión científica (basada en los datos) con la dimensión filosófica (reflexiva), en ese sentido reinterpreta el sentido de las palabras despreciadas por la Ciencia: alma, mente y pensamiento.

Ibañez y Von Foerster: la cibernética de segundo orden

Estudian las perspectivas de la Cibernética de primer orden que producía heteroorganizaciones, es decir alguien diseñaba y controlaba. En sus reflexiones aboga por la formulación de una Cibernética de segundo orden que produce autoorganizaciones que todos diseñamos y controlamos. (Ibañez y Von Foerster, 1990). En este sentido el papel asignado al Grupo de Discusión como productor del discurso social se expande ahora a la dinámica de cambio, no sólo se produce un discurso sobre los hechos que nos involucran sino que ahora se trata de transformar el estado de cosas diagnosticadas.

En la Cibernética de segundo orden se agregan nuevos principios:

Autoorganización: tendencia a generar nuevos ordenamientos a partir del aumento de la diversidad.

Autonomía: asumir responsabilidades de las propias acciones, lleva al investigador a adoptar la ética del compromiso incorpora la ética a la producción de conocimiento y la necesidad de cambio social.

Reflexividad: sujeto observador forma parte del objeto observado y ambos son reflexivos o pensantes y cambian durante el acto de conocer.

En ese sentido la mirada es holística y rigurosa (detallada y profunda). Surge la pregunta porque y a quienes beneficiará lo que hacemos (ética).

Asimismo estas propiedades de reflexividad y autonomía hace que siempre podemos cambiar de rumbo del estudio.

El mundo objetivo existe pero lo conocemos a través de nuestra conciencia subjetiva y la de aquellos a quienes pretendemos conocer.

Su trayectoria es no recursiva y no replicable por reflexividad de la realidad, que provoca la modificación de la misma para comprenderla se incorpora la observación de segundo orden.

Observación de segundo orden: observadores de observadores, colaboración de observadores, autoobservación individual o grupal. Implicación de los sujetos investigados en la observación y/o contrastación del conocimiento producido con los sujetos investigados. Obliga a comprometer las responsabilidades por las acciones propias.

Las estrategias de investigación participativas

Ahora bien, aún no se ha logrado un consenso respecto a cuál o cuáles son los correlatos metodológicos de estas epistemologías. Algo se está haciendo en la perspectiva cuantitativa intentando a partir de el empleo de tecnologías informáticas complejas avanzar en la generación de estrategias e incluso modelos que permitan dar cuenta de una realidad concebida bajo estos preceptos. Aunque sin duda donde más se ha avanzado, aunque no todos desde las mismas bases conceptuales, es en el campo de la investigación cualitativa. Allí desde los aportes realizados por Kurt Lewin (1951) en EEUU que luego fueron retomados por los investigadores latinoamericanos, apoyados en los trabajos pedagógicos de Paulo Freire (1970) y la Escuela Crítica de Frankfurt, como Orlando Fals Borda y Francisco Brandao (1986), más recientemente desde España aunque con antecedentes también en Latinoamérica Tomás Rodríguez Villasante (2010). Dan a estas estrategias metodológicas un giro de compromiso con la transformación social dinámica y acompañando los cambios en los sujetos investigados e investigadores imprescindibles para comprender la realidad social con ciertas pretensiones de influir además en la calidad de vida de las poblaciones implicadas.

En ese sentido, aunque con finalidades diferentes, surgen las estrategias participativas. Primero fue Kurt Lewin (1944) que crea, en el ambiente anglosajón, la estrategia metodológica denominada investigación – acción (action-research). Sin duda un hito histórico en lo que hace a articular en un sólo proceso la construcción de conocimiento con la transformación de la realidad. Las bases epistemológicas que la sostuvieron en ese momento fueron esencialmente funcionalistas, donde la separación sujeto – objeto de conocimiento no es el centro de la discusión sino que parece permanecer inalterada manteniéndose dentro de la misma concepción sostenida por el positivismo hegemónico.

Luego a partir de la convergencia de los planteamientos de en la educación popular y de los planteos de Orlando Fals Borda se genera un nuevo modelo de trabajo científico con una bases diferentes, donde el centro de la discusión pasa a ser la relación sujeto – sujeto. Como se ha dicho, desde el pensamiento de Paulo Freire (1967) y componentes del marxismo que los autores latinoamericanos Orlando Fals Borda y Carlos Rodríguez Brandao (1980) formulan una perspectiva de trabajo revolucionario desde las ciencias sociales basados en una nueva estrategia metodológica de investigación. Ahora asociada a los procesos de liberación y transformación de la realidad social.

Más adelante esta nueva formulación, que si movió las raíces del pensamiento social latinoamericano, es reinterpretada y sistematizada en un proceso precisamente formalizado de trabajo de investigación, como se ha dicho, por Tomás Rodríguez Villasante y María Dolores Hernández en su versión conocida en la actualidad como la Investigación Acción Participación (IAP).

La discusión epistemológica y metodológica en estos años y hasta hoy, centra la discusión en la no separación del sujeto y del objeto de conocimiento.

La discusión está focalizada en la necesidad de incluir al otro con todo lo que ello significa en el proceso de construcción de conocimiento con el objetivo de transformar la realidad social. En otras palabras se trata pensar que los individuos y comunidades observadas son pasivos y sumisos a los ojos del observador activo y creativo a pensar que las comunidades observadas

poseen un pensar propio y un sentir propio, lo que además habilita la alternativa de que son depositarias de un saber también propio y digno de ser incorporado en el proceso de construcción de la ciencia.

Este argumento enfocado al campo de lo social, problematiza al investigador desde varios puntos de vista: *¿es un componente imprescindible (el sujeto/s observado) del trabajo de construcción de conocimiento?; ¿qué peso tiene con vistas a una opción de cambio, la argumentación construida en forma deliberativa por los sujetos a conocer?; ¿qué implicancias tienen estos procesos en el cambio de la realidad social en la viven las personas?; ¿qué espacio existe para otras perspectivas que también aportan a las problemáticas planteadas?.*

Sin duda que estas cuestiones son pasibles de una nueva respuesta si las observamos desde el paradigma complejo, la propia concepción de ecología de saberes creada por de Sousa Santos, la simetría sujeto cognoscente – sujeto a conocer, la relevancia de la reflexividad como componente interviniente en esta relación donde uno y otro de los actores del proceso de conocimiento definen estrategias y acciones en virtud del propio proceso estudio.

El mismo Ibáñez crea el término socioanálisis para describir esta nueva forma de investigación social que presenta como una superación metodológica del Grupo de Discusión, donde recoge rasgos fuertes en uno y otro de los campos que pretende conectar la ponencia. Es posible sostener desde la epistemología de la complejidad y la nueva epistemología de ecología de saberes, como también desde el otro lado desde las estrategias de la IAP o la IA.

Bibliografía

Greniewski, Henryk (1965). *Cibernética sin matemáticas*. FCE, México.

Stringer, Ernest. *Acion Research*. (4ta. Edición 2014). Los Angeles. Ed. Sage.

Villasante R., Tomás y Otros. (2009) *Metodologías participativas*. Madrid. Cimas.

Da Concencao de Almeida, María (2008) *Para comprender la complejidad*. Hermosillo (México). Multiversidad Mundo real.

Morin, Edgar. () *Introducción al pensamiento complejo*. Versión borrador. Prólogo de Marcelo Packman.

Ganuzo, Ernesto (2007) *La participación en la sociología: elementos para una praxis sociológica*. En *Política y Sociedad*, Universidad Complutense de Madrid 2007, número 44. Metodología participativa y complejidad en las Ciencias Sociales. Páginas 55-71. Madrid.

Martínez López, Miguel (2007). *Complejidad y participación: la senda de la invención sociológica*. En *Política y Sociedad*, Universidad Complutense de Madrid 2007, número 44. Metodología participativa y complejidad en las Ciencias Sociales. Páginas 31-53. Madrid.

Suárez, Mariano (2015). *Una aplicación del metaanálisis a la iscuál*. En Noboa, Alejandro y Robaina Natalie (2015). *Conocer lo social: estrategias y técnicas de construcción y análisis de los datos cualitativos*. Págs. 385– 414. Fundación de Cultura Universitaria. Salto.

Morin, Edgar (1983) *El Método*, Tomo 2, La vida de la vida, Madrid, Cátedra. Edición original francesa: *La méthode*, Tome 2, La vie de la vie, París, Du Seuil, 1980.

Morin, Edgar (1981). *El Método*, Tomo 1, La naturaleza de la naturaleza, Madrid, Cátedra.

Edición original francesa: *La méthode*, Tome 1, La nature de la nature, París, Du Seuil, 1980.

Morin, Edgar (1990) *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. Barcelona.

Prigogine, Ilya. (1997) *La nueva alianza*. Alianza Editorial. Madrid.

Von Foerster, Heinz. (1991) *La semillas de la cibernética*. Gedisa, Barcelona.

Von Berthalanffy, Ludwing. (1976). *Fondo de Cultura Económica*. México.

Wiener, Norbert.(1971) *Cibernética*. Guadiana. Barcelona.

Ibáñez, Jesús (1988) Coord.. *Nuevas tendencias en la investigación social*. Proyecto A. Anthropos. Barcelona.

Woodcook, Alexander y Davis, Monte (1989). *Teoría de las catástrofes*. Ediciones Cátedra. Madrid.

Freire, Paulo. (1970). *Pedagogía del Oprimido*. Madrid: Siglo: XXI.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Tomos I y II Madrid: Taurus.

Atlasti.8 Tutorial. (2017) <https://www.youtube.com/watch?v=-oZND1AFnwl&feature=youtu.be>

Capítulo 2:

Capacidad de Agencia y Presupuestos Participativos: Un análisis de literatura de Argentina, Chile, Perú y Uruguay¹

Mariano Suarez

Introducción

Para el desarrollo humano la condición de ciudadano no debe concebirse únicamente desde la pertenencia a una comunidad política, con derechos y deberes, debe tenerse en cuenta también la capacidad de actuar y generar cambios, los que se deben juzgar desde las propias valoraciones y objetivos de las personas (Posas, 2008). En ese sentido, el desarrollo humano busca que el ciudadano transite de una actitud pasiva a una posición de ciudadano activo.

A la capacidad de elegir las metas y lograrlas a partir de su propia acción se le denomina capacidad de agencia. Desde esta perspectiva, la expansión de las libertades no se produce a partir de la acción de un estado paternalista que proporciona recursos y servicios a la ciudadanía, sino que necesita de la participación activa de los sujetos que se transforman en agentes capaces de construir participativamente el escenario que desean. Los ciudadanos son concebidos como sujetos racionales capaces de autogestionar su cotidiano y cuyos juicios y valores adquieren un papel central. Sen (2000) señala la importancia de la participación ciudadana, más allá de la eficiencia en la toma de decisiones considerando el proceso participativo como un valor en sí mismo.

1- Una primera versión de este trabajo se escribió para su presentación en el 9º Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo del 26 al 28 de julio de 2017.

Es evidente que existe una relación dialéctica entre libertades y agencia, por un lado, la expansión de las libertades se produce a partir de la intervención del ciudadano transformado en agente, y por otro, esa capacidad de agencia se ve fuertemente potenciada o condicionada por la existencia de libertades. Para Sen *"lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas"* (2004:19 citado en Posas, 2008). De manera que existen determinadas privaciones a las libertades que dejan pocas oportunidades a los ciudadanos para ejercer su agencia razonada.

Si pensamos en el diseño de las políticas públicas desde una mirada del desarrollo humano, se puede ver que los ciudadanos no pueden asumir el rol tradicional de usuarios pasivos de programas técnicamente sofisticados, sino que deben participar en el proceso de definición, implementación y evaluación de los programas o planes. Una mayor capacidad de agencia implica también poder formular las prioridades y los valores en los cuales se basaran los mismos (Posas, 2008).

En ese sentido, desde la óptica del desarrollo humano es necesario observar si las políticas respetan la capacidad de agencia de las personas promoviendo la participación de las mismas con especial énfasis en los grupos de menor poder social (Deneulin, 2012). Aquí podemos considerar preguntas tales como: ¿en qué medida los procesos institucionales de participación favorecieron la capacidad de las personas (en especial la de los más débiles) de dar su voz en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas? En este punto, es preciso tener en cuenta el tipo de participación ciudadana que se promueve desde los programas, ya que no todo tipo de participación mejora la calidad de la democracia y expande las capacidades.

Por ejemplo, si determinadas políticas aumentan la participación, pero ésta se vuelve patrimonio de grupos pequeños y relativamente poderosos, sin ampliar la influencia de los más pobres, no se estará contribuyendo al desarrollo humano (PNUD, 2006).

Otro aspecto a considerar, es que las libertades y la capacidad de agencia tienen una expansión mayor cuando se participa decidiendo sobre los aspectos más importantes no contribuyendo demasiado las situaciones en las que la participación en los programas se limita a aspectos de poca relevancia para las personas (PNUD, 2006).

En lo que sigue analizaremos los presupuestos participativos (PP) desde el punto de vista de la capacidad de la herramienta para transformar la realidad de los sujetos, aportando a generar mayores niveles de desarrollo humano. Para ello se ha operacionalizado la capacidad de agencia en las siguientes variables: cantidad de participantes, quiénes pueden participar, deliberación y relevancia social de los temas sobre los que se toman decisiones.

Análisis de la literatura

La participación en números

Uno de los aspectos interesantes para analizar en las políticas participativas como el PP es el número de ciudadanos que logran involucrar en relación a la población total. También es relevante conocer la tendencia de esta participación a largo plazo, así como los principales elementos que están marcando una mayor o menor adhesión. En este punto del análisis, el interés está centrado en estos aspectos tratando de dimensionar la participación en los países estudiados.

Lo primero que se puede marcar es que en general, a pesar de que se considera al PP como el mecanismo que logra mayor participación (Annunziata, 2011), los estudios muestran que aún en las etapas de votación (que son las que más convocan) no se logra superar en la convocatoria el 15% de la población. De manera que aún las experiencias más exitosas movilizan un número minoritario de la población.

En general, las tendencias participativas son más bajas, por ejemplo, los estudios en Argentina muestran en la etapa de votación un promedio de entre 1% (López, Martínez y Adaro, 2010) y el 2,5% de la población (Carmona, 2013) dentro del cual es posible encontrar realidades muy heterogéneas. Martínez y Adaro (2013) realizaron una encuesta sobre una muestra de 35 municipios que desarrollaban PP y entre los resultados puede verse que en el 73% de las experiencias la participación en asambleas oscila entre 0,1% y 1% de la población, en el 17% de las experiencias oscilan entre el 1% y el 2% y en el 10% de las experiencias en esta etapa se encuentra entre el 2% y el 7,5% de la población. En cambio en lo que tiene que ver con la elección de proyectos la participación sería en el 45% de los casos en el orden del 0,1% y el 1%, en el 16% de los casos estaría entre el 1% y el 2% en el 39% de los casos se ubicaría entre el 2% y el 8,3%.

En Chile, Montecinos (2007) da cuenta de que la participación promedio en cinco experiencias: Buín, San Antonio, Negrete, Freirina y Lautaro es del entorno del 10% y es considerada de las más altas. Sin embargo, otros estudios para las localidades de Talcahuano y Cerro Navia muestran que el PP en estas localidades tiene un carácter elitista, en donde se registra una escasa ampliación de las bases sociales en los procesos participativos (Delamaza y Ochsensus, 2010).

En Uruguay, el registro más bajo de la participación evidenciado por Martínez (2008) corresponde a la edición 2005 del PP de Paysandú con un 1,98%, mientras que la marca más alta también se registra en Paysandú en edición 2009 con un 13,65%.

Para el caso de Perú, un estudio del Banco Mundial del año 2010 estima que en todo el país participan anualmente unas 150.000 personas; un número significativo de participantes, aunque no comparable con las experiencias más exitosas como la de Porto Alegre.

Sin embargo, Stephanie McNulty (2012) advierte la conveniencia de no medir el éxito de la convocatoria del PP peruano en función del número porcentual de participantes, sino en función del número y tipo de agentes participantes.

Este argumento se basa en hecho de que el diseño de este PP está dirigido a organizaciones (que deben cumplir con determinadas formalidades) y no a la ciudadanía en general. La autora considera que todavía el proceso de participación en los PP de Perú pueden calificarse de elitista, ya que muy pocos ciudadanos saben o entienden el proceso; sin embargo, advierte del éxito de estos procesos en dos dimensiones: 1) logran involucrar un número importante de organizaciones en el debate de los recursos públicos; y 2) el gasto asume una inclinación a favor de los más pobres. Se sabe a su vez, que desde el año 2005 el PP muestra en Perú una tendencia creciente en el número promedio de agentes participantes, habiéndose duplicado en 5 años (Banco Mundial, 2010; McNulty, 2013). Este aumento de agentes participantes, involucra tanto al nivel regional como al provincial y distrital. Sin embargo, el nivel regional es el que presenta registros más confiables; en este nivel, la participación de los agentes aumentó de 2592 en 2008 a 3596 en 2009. Luego, disminuyó a 3129 en 2010 y 2818 en el 2011, volviendo a aumentar en 2012 llegando a 3213 agentes (McNulty, 2013). A pesar de este aumento en el número de organizaciones se sabe que a medida que avanza el proceso en las diferentes etapas que lo componen el número de participantes efectivos desciende sustantivamente (Banco Mundial, 2010).

Forma en que se puede participar del PP

La literatura que aborda este tema hace referencia a tres formas distintas de participar en el PP. Una pone el acento en el ciudadano individual. Otra coloca el énfasis en las asociaciones de la sociedad civil. Y finalmente un ámbito de participación mixto, en el que tanto el ciudadano individual, como las asociaciones participan de las discusiones presupuestarias (Pineda, 2005). En algunos casos estos diseños alternan entre participación individual y organizativa según la etapa del proceso.

Los principales argumentos de la participación vehiculizada de forma individual pasan por evitar los problemas derivados de la representatividad.

Los mismos problemas de distanciamiento entre gobernantes y ciudadanos pueden replicarse a nivel microsociales, en los formatos basados en organizaciones, en esta ocasión, entre los líderes organizacionales y los ciudadanos de las bases sociales (Suárez, 2014; Montecinos, 2007; Llona y Soria, 2004 entre otros).

A su vez, este modo de participación organizacional no es proclive a captar grandes cantidades de participantes, ya que aquellos ciudadanos no organizados, quedan por fuera de la propuesta. De manera que el hecho de poder participar simplemente con la condición de ciudadano permite incorporar otras personas más allá de los dirigentes sociales (Montecinos, 2007).

Por otro lado, los argumentos más recurrentes en favor del modelo basado en organizaciones tienen que ver con que éstas son importantes vehículos para la movilización e implicación ciudadana, y los modelos basados en ellas permiten fortalecer las redes sociales y transformar internamente las organizaciones, generando de esta manera, una transformación social, más allá de la realización de los proyectos puntuales en el PP. La idea es que este tipo de diseños permiten fortalecer las organizaciones existentes y fomentan la creación de nuevas (Bloj, 2008; McNulty, 2012).

En el caso de Argentina, se identifican tanto experiencias basadas en los individuos, como en las organizaciones. En muchos casos, puede verse que dentro de los diseños que apuestan a los ciudadanos individuales, de todas formas se van generando espacios de representatividad, en lo que algunos autores han llamado democracia representativa comunitaria, que implica, que en determinadas rondas del PP los ciudadanos delegan en algunos de ellos (consejeros), determinadas potestades de decisión. Este estilo de participación puede verse en muchas ciudades, entre ellas: Rosario, Santa Fe, Bariloche, el Municipio de la Costa y Zárate (Martínez y Arena, 2011). En el caso de Rosario, Bloj (2008) sostiene que hay una contradicción entre desalentar la participación colegiada, a favor de la participación individual y la explícita búsqueda de fortalecer las redes sociales. Argumenta que esta orientación respondió a un momento determinado, en donde se reclamaban autonomías, pero hoy,

debe ser revisado, ya que constituye un obstáculo para recuperar experiencias colectivas. A su vez, Signorelli (2009) muestra los problemas de legitimidad derivados de la democracia representativa comunitaria desarrollada en Rosario. Su investigación destaca que el 40% manifiesta que no confía en los consejeros, el 20% no sabe o no contesta y solo 36% confía en ellos.

Por otro lado, en Argentina, existen experiencias en las que solamente se puede participar como representante o miembro de alguna organización. Algunos de las experiencias que se enmarcan en esta forma de participación son: Neuquén, Las Heras (Mendoza) y la Matanza (Martínez y Arena, 2011).

En el caso de Chile, el modelo de participación predominante es el individual. Montecinos (2007) argumenta que una de las diferencias que distingue positivamente al PP del programa PLADECO² aplicado en Chile, es esta posibilidad de participar simplemente con la condición de ciudadano, sin necesidad de pertenecer a alguna organización social.

De esta manera, el PP ha logrado incorporar otras personas y permitió el surgimiento de nuevos líderes, que se transforman en delegados y consejeros. El autor sostiene que esto ha generado una cierta tensión entre los nuevos líderes (generados en procesos altamente participativos y que poseen características de liderazgos más democráticos) y los viejos dirigentes sociales.

En Uruguay, el énfasis de los diseños está puesto en algunos casos en el componente individual, como es el caso de Montevideo (Veneziano, 2013) o el diseño original del PP de Paysandú (Suárez, 2014), en donde cada persona representa un voto o una propuesta, y en otros casos, se genera un diseño mixto en donde la convocatoria se hace a través de organizaciones sociales y la votación se produce de forma individual como es el caso de Salto, y el de Paysandú a partir de la tercera edición (Suárez, 2014; Noboa et. al. 2013; Sánchez; 2012).

2 - Es el Plan de Desarrollo Comunal, instrumento de planificación local que por ley debe incorporar en su elaboración la participación de la ciudadanía (Montecinos, 2008).

La experiencia de Paysandú comenzó siendo un diseño en el que se participaba de forma libre e individual, pero con el paso de las ediciones fue girando hacia un formato mixto, en donde la ejecución se hacía a través de la co-gestión y ello, llevó a que las propuestas debieran ser presentadas a través de organizaciones sociales con personería jurídica (Suárez, 2014). Como se ha dicho, en Perú, el diseño del PP está dirigido exclusivamente a organizaciones sociales, las cuales para poder participar de esta política deben cumplir con determinados requisitos formales que le permitan registrarse y luego deben elegir a sus representantes para cada edición, a los que se les denomina agentes participantes. Hay algunos hallazgos que sugieren que el PP ha fortalecido las organizaciones participantes aún cuando, como señala McNulty (2012), este es un aspecto que no ha sido ampliamente documentado.

El estudio de Llona y Soria (2004) concluye, que este tipo de diseño en donde la participación es potestad exclusiva de las organizaciones, plantea desafíos para el ejercicio de la ciudadanía de la población, en especial considerando aquellas organizaciones tradicionales en donde no hay una comunicación fluida entre los dirigentes y las bases, no hay procesos de alternancia en los cargos y hay poca transparencia en la gestión, entre otros aspectos. Las autoras sostienen que por la poca difusión del PP y la capacidad de manejo de la información de las organizaciones tradicionales son éstas las que más participan de dicha política.

A pesar de que el diseño del PP de Perú es definido en sus grandes trazos por una ley de alcance nacional, algunas localidades le han colocado su impronta tratando de solucionar algunos problemas derivados del diseño restringido de participación. Tal es el caso de Villa el Salvador, en donde para priorizar los proyectos se realizan asambleas en las que pueden participar todos los ciudadanos mayores de 16 años (Llona y Soria, 2004).

La deliberación en el proceso

Otro aspecto relevante en el análisis de los procesos participativos pasa por identificar de qué tipo de participación se habla, es decir, qué es lo que hace el ciudadano cuando se involucra en estos procesos.

Para analizar este punto es útil retomar la discusión teórica entre democracia participativa y democracia deliberativa, entre las cuales se evidencian ciertas tensiones conceptuales. Si se piensa en términos típicos ideales, podemos decir que la democracia participativa aboga por un involucramiento masivo de las bases en la toma de decisiones. Su objetivo principal es implicar a los ciudadanos comunes en la toma de decisiones y se puede expresar en formatos de asambleas generales, plebiscitos, referéndum, etc. y no necesariamente implica la existencia de espacios deliberativos (Sintomer y Ganuza, 2011).

Por su parte, la democracia deliberativa pone el énfasis en el elemento cualitativo buscando alcanzar las mejores decisiones. La tensión entre los modelos se evidencia en el hecho de que un mayor número de participantes podría relativizar la calidad de los procesos deliberativos. Teniendo en cuenta la calidad del debate, es posible a su vez, reconocer dos modelos teóricos de democracia deliberativa que también son útiles para analizar los diseños de PP. Por un lado, en las versiones clásicas propuestas por Rawls y Habermas el modelo se basa en tres principios: el principio de discusión: reducido a la dimensión argumentativa y el intercambio ideológico; el principio de inclusión: que es interpretado según unos mínimos que llevan a que la apertura a todas las personas pueda hacerse a partir de la conformación de un grupo socialmente representativo, más que a través de la inclusión real del mayor número posible de ciudadanos; y el principio de publicidad: que como sostienen Sintomer y Ganuza (2011) puede ser relativizado, pudiendo ciertos espacios públicos funcionar a puertas cerradas. Este modelo se basa en la racionalización de las decisiones políticas, promoviendo el intercambio puro de argumentos, en donde los roles se van intercambiando en un plano

de igualdad, rechazan, en cambio, la negociación y la acción estratégica en el proceso al igual que mera agregación de preferencias ciudadanas. Estos modelos han sido denominados por Urfarino como conversacionales (Annunziata, 2013b).

Por otro lado, hay un segundo modelo en el que la deliberación no tiene las mismas exigencias normativas, siendo únicamente necesario que no todos los participantes tengan sus voluntades fijadas por adelantado.

En este modelo denominado como retórico, la negociación, entendida como proceso conflictual, interesado y que puede carecer de sinceridad, es también considerado deliberación. Se busca ser más realista y comprender un mayor número de procesos sociales, y dentro de él la situación típica en la que un orador compite con otros de manera conflictiva, tratando imponer su posición, sería también una situación deliberativa como también lo serían aquellas situaciones en las que hay diferencias importantes en la posición ocupada por el moderador y la audiencia que no se eliminan en el cambio de roles (Annunziata, 2013b).

Las tensiones entre democracia participativa y democracia deliberativa, también tienen su correlato en los diseños de los PP existiendo modelos en los que la deliberación es marginal e incluso inexistente y otros en los que la deliberación juega un rol central en el proceso, pudiéndose a su vez distinguir algunos procesos más cercanos a los modelos retóricos y otros más próximos a los modelos conversacionales.

La literatura académica que ha evaluado esta dimensión, sugiere la existencia de dos modelos diferentes de participación en los PP. Uno, inspirado en las experiencias brasileñas surgidas en Porto Alegre, con un fuerte componente deliberativo, con asambleas de ciudadanos en las que se debate y priorizan los elementos de la inversión anual, y en donde funcionan foros regionales o temáticos, en los cuales los delegados negocian durante el año con las autoridades los detalles del presupuesto (Goldfrank, 2006). A pesar de que el componente deliberativo es un elemento prioritario del PP de Porto Alegre, sus altos niveles de participación popular podrían llevarlo a ser considerado un modelo híbrido entre participación y deliberación.

Fuera de Brasil, sin embargo, emerge un modelo de corte más electoralista, el cual bajo el ala de algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, ha logrado una expansión paulatina que lo transforma en predominante en la región (Goldfrank, 2006). Este modelo, tiene una lógica más consultativa, en la cual la deliberación juega un papel marginal y la elección de los proyectos por medio de una votación popular, se constituye en el momento más importante del proceso (Montecinos, 2009). A diferencia del modelo brasileño caracterizado por ser abierto, informal y deliberativo, éste es más regulado, formal y consultivo (Goldfrank, 2006).

En Uruguay, predominan ampliamente los PP inspirados en el modelo electoralista en donde se utiliza el voto secreto, y no otro mecanismo como el voto a mano alzada para la priorización de propuestas. Esto refleja el fuerte peso histórico de la democracia representativa en la cultura política del país (Chaves, 2012).

Por ejemplo en dos de sus experiencias más maduras, Paysandú y Montevideo, se realizan, en la primera, tres asambleas obligatorias pero de corte básicamente informativas, y en la segunda, no existen instancias de tipo asamblearias durante el proceso, solo hay una instancia en la discusión del co-reglamento en la que participan los integrantes de los Concejos Vecinales. En ambas las decisiones son por voto universal y secreto.

En el caso de Montevideo, tal como lo señalan Goldfrank (2006) y Montecinos (2009), el diseño va sufriendo modificaciones, girando de un modelo más deliberativo a uno más electoral. En sus orígenes el PP montevideano implicaba la elaboración del presupuesto quinquenal a través de asambleas vecinales convocadas por el gobierno departamental, y donde los Consejos Vecinales cumplían un rol clave, recogiendo anualmente las demandas mediante reuniones con vecinos, elaborando los proyectos y acordando con el gobierno la ejecución.

En una segunda etapa, se divide el procedimiento en una instancia de participación directa de los ciudadanos a través del voto secreto y universal, y otro procedimiento, con otros fondos, en el que los consejos vecinales discutían y decidían cuales eran los proyectos y acciones a financiar con estos recursos.

Finalmente, en el año 2011 solo se mantiene la modalidad de participación directa de los vecinos, lo que es evaluado como un diseño típico del modelo liberal (Montecinos, 2009). Solo se evidencian dos casos en Uruguay en dónde la deliberación toma un papel más importante y la votación pasa a segundo plano o no existe. Uno de ellos ya no está vigente (el de Salto) y el otro a comenzado a implementarse este año (el del interior de Río Negro) por lo que su evaluación aún está pendiente. En Salto entre el 2007 y el 2009 se realizaron instancias de asambleas, en las cuales se iban tejiendo los consensos para que cada coordinadora zonal, integrada por decenas de organizaciones, logrará presentar un proyecto común de impacto para la zona. La votación en esta experiencia solamente cumple el rol de generar los mínimos apoyos exigidos, pero no hay competencia entre propuestas.

En un trabajo de investigación desarrollado por Noboa, Bisio, Suárez y Robaina (2013) se compara la participación del PP de Paysandú con relación al de Salto, y se concluye que mientras el acento en el PP de Paysandú está dado en la competencia entre proyectos, que llegó a convocar casi el 14% de la población; en Salto se promueve la priorización de necesidades, la definición de estrategias consensuadas y la elaboración de proyectos de forma colectiva (Noboa, et. al., 2013). Se trata de un PP más cercano al modelo conversacional en donde si bien se logran niveles importantes de deliberación y lógicas de razonamiento que trascienden los problemas particulares, la participación suele recaer más en las personas con trayectoria, como representantes barriales, que son los que tienen mayor experiencia en las lógicas asamblearias (Suárez y Noboa, 2012).

En Chile, como señala Medina (2012), la mayor parte de los procesos se orienta por el estilo electoral y consultivo, en el que se da mayor importancia a los aspectos de priorización de proyectos, que a la deliberación. En estos casos, prácticamente no existe la discusión, sino más bien un proceso de consulta sobre las necesidades prioritarias de los votantes. Los esfuerzos principales de los municipios pasan por superar el número de votantes del año anterior. Sin embargo, Montecinos (2009) advierte que a pesar de la

predominancia del modelo electoral existen algunos casos más cercanos al modelo brasileño, donde se puede ver una mayor deliberación. Dentro de estos casos, se menciona a Negrete, San Joaquín, San Antonio y Lautaro, en donde se advierten niveles más altos de deliberación en las asambleas territoriales, aunque estos procesos están limitados por los escasos presupuestos destinados (Montecinos, 2007). La razón de esta orientación más deliberativa se asocia al liderazgo de los alcaldes (y la escasa oposición política registrada a este nivel) que han logrado conformar un espacio más amplio de democracia comunitaria, dentro del cual el PP es una parte. A su vez, los equipos técnicos tienen una visión más integral de la participación. Finalmente, se identifican en estas localidades ciertas historias previas de experiencias participativas (Montecinos, 2007).

Para el caso de Perú no hay demasiados estudios que aborden el análisis desde esta perspectiva. El diseño general marcado por la ley implica cuatro fases: 1) Preparación, concertación, coordinación y formalización: El proceso deliberativo se da en la fase de concertación que es en la que se realizan los talleres al que asistene los agentes participantes y los representantes del gobierno. Uno de los pocos trabajos que se refieren a este punto para el caso peruano y con anterioridad al 2006 es el de Goldfrank (2006), en donde se concluye que la orientación del PP peruano es más bien consultivo, con un diseño regulado, formal y orientado a organizaciones ciudadanas existentes. Se destaca que los PP creados en ámbitos locales tienden a ser más informales y deliberativos, debido a que los alcaldes que llevan adelante el PP responden a peticiones de los movimientos sociales y a que los formatos abiertos permiten a los alcaldes atraer nuevos electores (Goldfrank, 2006).

El autor concluye, a su vez, que la mayoría de los casos de PP exitosos registrados en Perú tiene un formato más informal y deliberativo; y fueron impulsados antes de la ley de 2003 que transforma el proceso en obligatorio (Goldfrank, 2006).

En el caso de Argentina la presencia de las asambleas deliberativas tienen un peso mayor que en Chile y Uruguay. Martínez y Arena (2013) mencionan que en general los municipios argentinos desarrollan el proceso del PP con un diseño que contempla entre 3 y 5 etapas. A grandes rasgos definen las etapas como: 1) difusión e información, 2) desarrollo de diagnósticos participativos y formulación de propuestas, 3) elección de los proyectos, 4) ejecución y, 5) control, seguimiento y evaluación. De manera que aún cuando en el mismo trabajo se señala que en la muestra de municipios trabajados el 56% definía las propuestas a financiar a través de la votación, de todas formas existen etapas más o menos prolongadas de deliberación asamblearia.

En su estudio sobre el Municipio del Abasto (Buenos Aires), Dennis Rodgers (2005) muestra que la deliberación asamblearia actúa como una micro esfera de autonomía ciudadana. Se destaca que pese a la fuerte politización del proceso de PP porteño, la dinámica asamblearia permite generar esferas de autonomía, que posibilitan a los ciudadanos participantes correrse de las indicativas de los partidos políticos, y actuar como verdaderos agentes transformadores.

Por su parte Annunziata (2013a), menciona que en el caso de Morón, San Vicente y Rosario, existen instancias de deliberación y negociación entre ciudadanos, y entre éstos y los representantes, pero entiende que no se trata de una deliberación desinteresada, en busca del “bien común”, como lo plantearía el modelo de democracia deliberativa, sino que la deliberación se presenta como medio para conciliar partes e intereses diversos.

Para la autora los procesos deliberativos que se dan en los PP estudiados “se dan bajo la forma de la pareja “testimonio-escucha” en donde la regla más frecuente para la toma de decisiones es la del “consenso aparente”, en el marco de situaciones en las que las desigualdades de influencia aparecen como legítimas. La autora destaca que de todas formas el mecanismo no carece de importancia (Annunziata, 2013b).

Una situación similar puede apreciarse en los caso de Gualeguaychú y Córdoba. En el primer caso, en los que las asambleas básicamente se presentan y dan forma a propuestas que ya se elaboraron previamente por

parte de los diferentes grupos e instituciones participantes. O sea, no se realiza un diagnóstico participativo zonal y en base a él se priorizan problemáticas y definen formas creativas de abordaje. En la asamblea final se da la etapa más fuerte de negociación en la que se busca llegar a acuerdos para que todos se lleven algo aunque no sea su idea original pero que todos puedan obtener financiación. Esto implica que voluntariamente se proponga achicar su propuesta o que la asamblea sugiera que algunas propuestas bajen su presupuesto. Si bien está prevista la votación en caso de que no se llegue a acuerdos esta opción es constantemente desalentada por los moderadores (Suárez, 2017).

En Córdoba se llega a un taller de PP en el que participan solamente delegados que en general son los propios integrantes de las Juntas de Participación Vecinal y en él se van tomando elementos de un conjunto de opciones que fueron armadas por los técnicos del Municipio en base a los diagnósticos zonales. En este caso el diálogo por lo menos en la etapa de definición es más que nada entre los delegados, ciudadanos y los representantes municipales que moderan los talleres (Suárez, 2017).

De esta manera es posible afirmar que el modelo predominante en los PP de Chile y Uruguay tienen una fuerte impronta electoral siendo la deliberación un componente marginal en el proceso. En Argentina y Perú, en cambio, el proceso implica instancias de asambleas en las que asisten ciudadanos y representantes del gobierno, en el primer caso, los estudios sugieren que la deliberación es más cercana al modelo retórico en donde hay una mera agregación de preferencias o una negociación interesada. La lógica de construcción de autodiagnósticos y la búsqueda de alternativas creativas para mejorar la zona aunque ello implique que no sea directamente mi institución o mi grupo el beneficiario directo, está bastante ausente en estos procesos.

En el caso de Perú, la ley establece la realización de talleres pero la literatura de la que se dispone no permite extraer conclusiones en este punto. Los escasos trabajos que hay al respecto sugerirían que en general los procesos son demasiados formales y que la deliberación no es uno de sus fuertes.

Relevancia de los temas abordados en el PP

Una de las discusiones más recurrentes en la literatura que aborda este tema tiene que ver con la pertinencia de que en los PP se aborden discusiones y se elaboren proyectos sobre situaciones puntuales de la cotidianidad de los vecinos, o por el contrario, se busquen articular propuestas de mayor escala capaces de pensar en problemas más abarcativos, en términos de impacto y con una visión de desarrollo sobre la ciudad o la región.

En este sentido, es posible identificar dos enfoques en los diseños de los PP. Por un lado, el enfoque territorial en donde se trata de resolver aspectos puntuales de cada uno de los territorios en los que se divide la aplicación del programa, los fondos, generalmente se dividen en partes iguales entre los diferentes distritos y los vecinos de estos territorios, a través de diferentes mecanismos, definen libremente la temática de las inversiones. El otro enfoque es temático, en él se trata de pensar la ciudad en su conjunto, se contemplan cuestiones transversales que exceden el territorio de pertenencia inmediata de los vecinos (Martínez y Arena, 2011).

El análisis de las producciones para los países estudiados, nos muestra que la discusión se articula también en función de estas orientaciones.

En Argentina, predomina ampliamente el enfoque territorial, con algunas excepciones como el PP del Municipio de Río Grande donde el 10% del presupuesto del PP tiene un enfoque temático y el caso de Bella Vista donde los fondos se distribuyen territorialmente, pero las inversiones refieren a un único tema definido el año anterior. También, hay una impronta temática en los PP de Reconquista, Pehuajó y San Salvador de Jujuy (Martínez y Arena, 2011). En relación a los enfoques territoriales, Rocío Annunziata (2011a) menciona que en los PP de Rosario y Morón no existe ninguna instancia en la que se traten problemas del municipio de manera general, y existe una tendencia a valorar la cercanía y la proximidad, tratando de ir hacia lo más local posible.

Siguiendo esta línea de análisis Ford (2007) indica que en el caso de Rosario la gestión y muchos consejeros tratan de excluir temas explícitamente ideológicos, buscando que la deliberación apunte hacia aspectos menos abstractos y con características más particulares.

El autor, sostiene que esta fragmentación territorial generada por la falta de integración de distritos en el diseño, genera una limitación en la productividad social y política del PP. Esta situación, ha llevado en el caso de Rosario, Morón y Buenos Aires a que se produzca una fragmentación de demandas y proyectos (Annunziata, 2011b).

Para la experiencia de Córdoba, Etcheverría (2005) destaca que los problemas tratados están referidos exclusivamente a zonas, sin considerar problemáticas comunes que afecten a varias áreas en conjunto. Por otro lado, Bascondi (2009) señala que la limitación de los fondos destinados al PP, los que a su vez se dividen en distritos, lleva a que no sea posible pensar en proyectos de más impacto, señala como en el PP del municipio de San Fernando los facilitadores debían recalcar constantemente a los vecinos este aspecto, para que las propuestas fueran realistas y viables.

La conclusión de Martínez y Arena (2011) en relación a este predominio del enfoque territorial en Argentina es que el objetivo de los PP no está centrado en los proyectos, sino en la participación. Mencionan que se trata de pequeñas transformaciones en la realidad cotidiana, que son posibles mediante el empoderamiento popular. Sin embargo, enfatizan en la necesidad de incrementar su potencial en relación a la justicia social, y entienden que para ello es necesario avanzar hacia discusiones de mayor envergadura como las producidas en las instancias temáticas, logrando integrar los territorios.

El análisis para el caso de Chile, también muestra una fuerte inclinación hacia las resoluciones de temas puntuales y cotidianos sin abordar problemas complejos o estructurales. Montecinos (2012) lo plantea en un estudio comparado de los casos de Chile, Argentina, Perú, Uruguay y República Dominicana, en donde menciona que hay una participación muy intensa pero sobre proyectos menores, sin lograr una incidencia importante en la planificación de políticas públicas de alto impacto.

Por su parte Medina (2012), estudia los casos de Lautaro, Pitrufrquén, Puerto Montt y Río Negro sosteniendo que el PP, más que perseguir la formulación de políticas públicas tiene como objetivo principal la priorización de demandas y de líneas de acción, que impacten directamente en los miembros de las organizaciones que participan.

A similares conclusiones llegan Delamaza y Ochsenius (2010) para las experiencias de Cerro Navia y Talcahuano manifestando a su vez que ésta parece ser la intención de los diseñadores que manifiestan, en el caso de Cerro Navia, que los problemas estructurales que requieren más inversión se resuelven a partir de otros medios. Para Delamaza y Ochsenius (2010) la intención es ampliar la gobernabilidad por parte de las agencias y autoridades locales, más que desplegar un modelo innovador de gobernanza.

En Uruguay, las experiencias de PP han sido de raigambre territorial y electoral, con la única excepción de Salto, en donde se combinó el aspecto territorial con el temático. Los resultados en este sentido acompañan las tendencias internacionales de los PP territoriales, en donde hay una dispersión temática y tratamiento de problemas puntuales.

Para el caso de Paysandú, Martínez (2010) señala que en las propuestas aprobadas y ejecutadas existe un predominio de aquellas relacionadas a lo social, principalmente las vinculadas a educación, salud e inclusión social, y en menor medida existen inversiones destinadas a infraestructura para el mejoramiento de espacios públicos. La autora muestra como con el pasar de las ediciones en el PP de Paysandú ha disminuido la cantidad de proyectos presentados y sostiene que esto refleja la capacidad que han tenido organizaciones y grupos de vecinos para redefinir sus propuestas y realizar algunas acciones de forma conjunta. Cabe acotar, que el diseño del PP de Paysandú fue tendiendo más hacia las organizaciones y hacia las alianzas entre ellas, lo cual puede explicar esta tendencia.

El caso más interesante en Uruguay, por las singularidades que tuvo el diseño, es el de Salto. En esta experiencia, si bien existió una distribución territorial en siete zonas (coordinadoras zonales), los proyectos de los ciudadanos

necesariamente debían referirse a algunos de las siguientes áreas temáticas: recreativo-deportivo, socio-educativo/cultural, promoción de salud y ambiental.

A su vez, como el diseño impulsa a ello, la tendencia en los pocos años que se aplicó, fue a presentar nada más que un proyecto por cada coordinadora zonal, lo cual llevaba a proyectos con un nivel menor de particularidad, es decir, la problemática a abordar debía impactar sobre una población más amplia que la organización o el vecindario (Noboa, et. al, 2013). Sin embargo, como los niveles de inversión en el PP de Salto eran muy bajos, no podemos hablar de una verdadera capacidad para resolver problemas complejos más allá de la clara intención de los diseñadores.

Finalmente, en Perú hay autores que resaltan la importancia de la existencia de Planes Concertados de Desarrollos que fueron diseñados participativamente, y ven en la articulación de los PP con estos planes, una posibilidad de pensar participativamente el desarrollo de las regiones y promover acciones en esa dirección (Montecinos, 2012; Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativos, 2007).

No obstante, la literatura resalta las limitaciones de esta ambiciosa propuesta. Montecinos, por ejemplo, señala que a pesar de que la vinculación con los planes concertados y la mayor proporción de presupuesto destinada al PP lleva a que se financien proyectos de más envergadura, este proceso sigue siendo limitado por la naturaleza de esta participación, la cual visualiza como reducida y con probabilidades de manipulación política (Montecinos, 2012). En el mismo sentido, el Colectivo Interinstitucional de Presupuesto Participativo, señala en su informe del año 2007, que la articulación entre los Planes Concertados de Desarrollo y los PP son fundamentales para optimizar el gasto, pero son muy difíciles de lograr, porque existen resistencias. Hay un avance, pero lento y difícil.

Por su parte, Llona y Soria (2004) resaltan que son pocos los casos donde la priorización de las obras del PP se vincula con los Planes Concertados de Desarrollo. Sostienen que la priorización, generalmente, termina siendo

un listado de obras pequeñas, que expresan la búsqueda de justicia en la distribución de recursos y una débil capacidad de la comunidad local para expresar una visión estratégica de desarrollo. Los temas que ganan la agenda de discusión son necesidades inmediatas tales como veredas, parques, etc. (Llona y Soria, 2004).

En conclusión, en los países estudiados se ve como predominante el enfoque territorial con temática libre. Los diseños, en general, permiten que los ciudadanos prioricen los temas que más les interesan. En ese sentido, si les interesan aspectos puntuales y cotidianos, pueden plantearlos, y si les interesa discutir problemas más abstractos, también pueden hacerlo. El problema, que en parte contribuye a la alta predominancia de aspectos domésticos, se presenta en que los fondos se dividen por territorio y eso limita la posibilidad de realizar grandes consensos para proyectos de alto impacto. De todas formas no existen demasiados indicios de que la ciudadanía esté reclamando estos espacios.

Cabría preguntarse si el atractivo de la herramienta no está justamente en la posibilidad de presentar propuestas sobre aspectos que están al alcance de la mano de las personas y que redundarán en un beneficio directo y tangible para ellas.

Por otro lado: *¿no es allí donde el conocimiento cotidiano adquiere mayor relevancia?* El segundo problema es que reclamar una visión de desarrollo estratégico implica siempre un componente normativo que indica qué temas debieran discutirse y cuál es la dirección del desarrollo, lo que en cierta medida, restringe técnicamente el poder del participante de marcar la agenda.

Este planteo, puede encontrarse en términos similares en Annunziata (2011), en donde se sostiene (para el caso de Morón, Rosario y Buenos Aires) que en el PP frente a la legitimidad político-partidaria, del saber técnico y de lo colectivo-redistributivo, opera la legitimidad de la singularidad, de los problemas concretos del vecino, de lo cotidiano.

Reflexiones finales

A partir del análisis de literatura especializada para los cuatro países se puede decir que el PP presenta muchas heterogeneidades en los indicadores que hemos seleccionado para trabajar el concepto de agencia.

En general, cualquiera sea el diseño, la participación se mueve en porcentajes minoritarios en relación a la población total. Esto a pesar de que en la región predominan los modelos electoralistas de PP en donde las propuestas se priorizan por voto universal, que es la etapa donde se ve mayor participación, siendo los espacios de deliberación instancias mucho más reducidas. A pesar de ello se trata de una de las políticas que más despierta el interés de la ciudadanía por participar y en donde además en general las decisiones adquieren un carácter vinculante, es decir, los ciudadanos definen lo que se hará con los recursos.

Sin embargo, hay algunas limitaciones propias de los diseños y de las dinámicas que adquieren los procesos, que además no son en general percibidas como negativas por la ciudadanía, que llevan a que el mecanismo no sea utilizado como una herramienta para pensar en alternativas para resolver los problemas más estructurales de los territorios. En general los PP se limitan a resolver un montón de pequeños asuntos cotidianos sin una visión conjunta de desarrollo. Es decir la multiplicidad de inversiones que se hacen por año no apuntan a atacar distintas dimensiones de un mismo tema. En este punto sería interesante que los diseños puedan nutrirse de los aportes de las metodologías participativas de investigación acción como ha sucedido en una serie de experiencias españolas. Estas experiencias de PP realizan autodiagnósticos participativos; priorización de necesidades (identificando aspectos a trabajar en un proyecto del PP y otros para buscar canalizar a través de otras vías); planteamiento de la idea fuerza; definición de acciones; ejecución; seguimiento y evaluación.

Es claro que este tipo de diseño con una ejecución adecuada le daría a la herramienta una mayor capacidad para resolver problemas más complejos y mayores probabilidades de vincularlo a planes estratégicos zonales como se propone el PP peruano.

En contra se podría argumentar que la población no está reclamando estas transformaciones en la política y que esto podría reducir los niveles de participación ya que algunos estudios muestran una cierta tendencia de la ciudadanía a preferir temas que impactan de manera directa en su cotidiano. En este sentido, sería interesante explorar en el PP como política con más de un nivel en donde se convoque a la ciudadanía en diferentes momentos a pensar en problemas con diferentes niveles de abstracción.

En síntesis, las investigaciones muestran avances en la transformación de ciudadanos en agentes pero también múltiples desafíos y posibilidades para potenciar la herramienta.

Bibliografía

Annunziata, R. (2013a). *Democratizar la ciudad. Los Presupuestos Participativos en Rosario y Morón*. En Revista Nueva Sociedad N°243.

Annunziata, R. (2013b). *Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo*. Estudios Políticos, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-135).

Ávila, J. (2004). *Gobiernos Locales, Participación y Exclusión en Cuatro Distritos Rurales de Apurímac y el Cusco*. En Revista Debate Agrario- N° 37.

Banco Mundial (2010). *Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Perú: Autor.

Bloj, Cristina (2009). *El "presupuesto participativo" y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*. En Serie Políticas Sociales N°151. Santiago: CEPAL.

Bou Geli, Joan; García Leiva, Patricia; Paño Yáñez, Pablo. (2012). *La pobreza, la igualdad de género y el medioambiente*. Análisis de tres Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de procesos de presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay. España: CEDMA.

Carmona, Rodrigo (2013). *Mecanismos de participación en políticas públicas e implicancias en el nivel local de gobierno*. Algunas consideraciones en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Castro, Jaime (2005). *Experiencias significativas del Presupuesto Participativo que contribuyen a un mejoramiento del manejo de los recursos públicos*. Tesis de grado. [En línea] http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/monografias/empresa/castroph/castro_ph.pdf [Consultado: 21/10/2013]

Delamaza, Gonzalo y Ochsenius, Carlos (2010). *“Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile”*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N°46.

Duarte Costa, Danielle. (2010). *Vinte anos de Orçamento participativo: Análise das experiências em municípios brasileiros*. En Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 • São Paulo: ISSN 1806-2261.

Figueroa, Adolfo, Altamirano, Teófilo y Sulmont, Denis (1996). *“Social exclusion and inequality in Peru”*. Ginebra, Ilo. Research Series. Núm.104, 96 pp.

Ford, Alberto (2006) *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis de doctorado. [En línea] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoMultimedia> [Consultado: 10/01/2014]

Fraser, Nancy (1991). *“Repensar el Ámbito Público: Una Contribución a la Crítica de la Democracia Realmente Existente.”* En C. Calhoun (Editor) *Habermas and the Public Sphere*. Editado por: Cambridge, MA: M.IT Press.

Goldfrank, Benjamin. (2006). *Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio.* En *Revista de Ciencia Política (Santiago)*- Volumen 26- N°2.

López, Alejandro, Carmona, Rodrigo y Martínez, Carlos (2012). *El presupuesto participativo en el escenario argentino reciente: alcances y desafíos en términos políticos, sociales e institucionales.* Comunicación presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012. [En línea] www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/lopezale.pdf[Consultado: 12/12/2013]

López, Alejandro, Martínez, Carlos y Adaro, Cristian (2010). *Política pública y participación ciudadana: La experiencia de articulación de una Universidad con distintos niveles gubernamentales en el fortalecimiento de la política pública de democracia participativa.* Comunicación presentada en el IV Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos. Buenos Aires del 9 al 11 de Setiembre de 2010.

McNulty, Stephanie.(2013). *Participatory Democracy? Exploring Peru`s Efforts to Engage Civil Society in Local Governace.* En *Latin American Politics and Society*. Miami: Universidad de Miami.

McNutly, Stephanie (2012). *“An Unlikely Success: Peru’s Top-Down Participatory Budgeting Experience”.* En *Journal of Public Deliberation*. Volume 8/Issue 2.

Martínez, Carlos y Arena, Emiliano (2013). *Experiencias y Buenas Prácticas en Presupuesto Participativo.* Argentina: Edición Laura Efrón.

Masdeu, Willan (2004). *"Descentralización con participación política en Montevideo-Uruguay"*. En Revista La Era Urbana.

Montecinos, Egon (2012). *Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay*. Comunicación presentada en XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

Montecinos (2008). *El Presupuesto Participativo en Chile y las condiciones previas para su desarrollo: Entre nueva izquierda y liberales*. Comunicación presentada en el IV Congreso ALACIP. San José de Costa Rica 5 al 7 de agosto de 2008 [En línea] http://alacip2008.programacientifico.info/programa/programaExtendido.php?casillero=15174500&sala_=Sala%20EG%20205&dia_=5%20de%20agosto [Consultado: 10/01/2014]

Noboa, Alejandro, Bisio, Natalia, Suárez, Mariano y Robaina, Natalie (2013). *Participación Ciudadana: La Gestión Pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Salto: UdelaR.

Romero, Ricardo (s/f). *Presupuesto Participativo Porteño. Perfil y opinión de los participantes, a tres años de su implementación*. En línea <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresossaap/VII/programa/paneles/c/c2/romero.pdf> [Consultado: 12/12/2013]

Romero, Ricardo (2006) *Presupuesto Participativo Porteño 2002 -2006. Evolución estructural, perfil de los participantes y análisis de prioridades*. Argentina. Ediciones: Cooperativas.

Sánchez, Iván (2012). *Control Político y Presupuesto Participativo. Sobre la eficacia de los dos modelos en Paysandú*. Comunicación presentada en Congreso AUCIP 2012. Montevideo.

Signorelli, Gisela. (2009). *Re-Presentando la Participación: Análisis del Presupuesto Participativo de Rosario*. Rosario: Tesis de grado. [En línea] <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4345&tipo=objetoMultimedia> [Consulta: 10/01/2014]

Veneziano, Alicia (2013). *Los Presupuestos Participativos en Uruguay: El caso de Montevideo como pionero en América Latina. Comunicación presentada en el VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. Bogotá del 23 al 27 de setiembre de 2013.[En línea]http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp_content/themes/corpo/adjuntos/751_academicas__academicaarchivo.pdf[Consultado: 10/01/2014]

Capítulo 3:

Presupuesto Participativo en zonas no municipalizadas del interior de Río Negro- Uruguay

Natalie Robaina
Rosmarí Negrín
Natalia Bisio

Una herramienta de participación al servicio de la descentralización y el desarrollo

Desde el año 2010 Uruguay cuenta con un importante número de núcleos poblacionales diseminados en todo su territorio, donde funcionan municipios pero también ha quedado sin organización municipal buena parte de su territorio. Río Negro, departamento ubicado en el litoral norte del país no escapa a ello, y es así que la Intendencia ha decidido promover dichas zonas construyendo socialmente Presupuestos Participativos en las localidades no municipalizadas. En ese sentido encarga al Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GPADE) del CENUR Litoral Norte de la UdelAR la facilitación del proceso de participación con los residentes de cada zona con el fin de instrumentar esta herramienta de gestión pública.

Se pretende desarrollar una política que promueva la descentralización, el rescate de la identidad local, la diversidad cultural, social, de infraestructura y que ello se reoriente en un proceso de desarrollo territorial no necesariamente local sino subregional, es una política que ayuda a emerger una alternativa a la homogenización y la absorción propias de los tiempos posmodernos.

MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

Los cambios en el concepto del desarrollo

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, quedaron destruidos los países europeos y aún sin desarrollo los países del tercer mundo. En este escenario el concepto que dominaba sobre el desarrollo, era esencialmente económico y de economía industrial cuya meta se debía alcanzar por procesos impulsados desde fuera, buscando el renacer de las economías devastadas por la Guerra. Este concepto de desarrollo gradual se aplica únicamente a las sociedades del llamado Tercer Mundo no abarcando los procesos que se dan en el resto del planeta donde la propuesta fue otra, tómese como ejemplo el Plan Marshall. Esta concepción de la noción de desarrollo marcó sus contenidos y orientó las acciones llevadas adelante por organismos internacionales y por los países «centrales» en especial el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Desenvolverse o desarrollarse significó recorrer un camino predeterminado gracias a un conjunto de «leyes naturales» que van marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas tradiciones locales (Rostow, 1959).

Luego del advenimiento de esta teoría gradual emerge desde los países del tercer mundo la teoría de la dependencia donde se denuncia el carácter sistémico del proceso de desarrollo de los países del tercer mundo, donde la situación de dependencia los confinaba a vender sus materias primas hacia los países industrializados y los confinaba a ese papel en la historia.

Ya no se acepta fácilmente la idea de un camino único y progresivo en el marco de un horizonte sin límites. La idea de desarrollo económico gradual entró en crisis y fue duramente criticada por la teoría mencionada, esto obliga a teorizar en otro sentido y a hablar de desarrollo propio.

Camino particular e integral donde no sólo va a primar lo económico sino se tendrán en cuenta las especificidades de las sociedades involucradas. "La nueva mirada define la problemática del desarrollo ahora integrada (económico, social, cultural, ambiental, etc.) y orientada en las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local" (Arocena, 2002 pp. 5 y ss.).

El concepto de desarrollo local

“La emergencia de lo local frente a las concepciones más macros del desarrollo ligadas a la economía y a la planificación de los años 60, es ahora sustituida por un concepto de desarrollo más complejo sentado sobre raíces que respeten las identidades y culturas locales. Se va desde una visión macro en crisis hacia una visión micro en construcción” (Arocena, 2002 pp. 5 y ss.). En esta línea, el desarrollo local es entendido como un proceso de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas- que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.

Del desarrollo local al desarrollo regional: el proceso de descentralización política

El concepto de desarrollo local empuja a los estados nacionales hacia la modificación de sus estructuras estatales centralizadas para adherirse a la tendencia descentralizadora, que a su vez es causada o empujada por otras cuatro fuerzas primarias que deben ser develadas para entender la naturaleza misma de la descentralización.

En primer lugar, y parafraseando a Arocena, la descentralización es empujada por la Revolución Científica y Tecnológica a partir de las TIC. Estas producen cambios que se potencian entre sí para crear un ambiente más favorable (a veces imprescindible) para la introducción de sistemas decisorios descentralizados.

En segundo lugar, la descentralización es empujada por la reforma del Estado, al menos en América Latina. Recuperada la democracia formal en toda América Latina a comienzos de los '90, se ha tratado de no reimplantar el viejo estilo de ella, reemplazándolo por un nuevo estilo que apuesta a la sociedad civil

como el nuevo y multitudinario agente conductor del proceso permanente de cambio. Somos todos nosotros y no ya un agente único (Estado, Partido, Iglesia, Ejército, Proletariado, etc.) quien conduce este proceso, y para que ello sea posible hay que devolver a las instituciones de la sociedad civil (todos nosotros) su autonomía históricamente perdida (a manos del Estado principalmente), y ello equivale a la descentralización social.

En tercer lugar, la descentralización se alimenta de una creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la misma sociedad civil, especialmente organizaciones de base territorial.

En cuarto lugar, la descentralización es reforzada en primera instancia en cierta manera por las tendencias privatizadoras vigentes. Hay que ser cuidadoso al explicar este aspecto, que en el fondo es muy simple. Si el acto privatizador permite el surgimiento de un nuevo sujeto decisor independiente en el sistema o país en cuestión, por ejemplo, un inversionista extranjero que no estaba presente o una agrupación civil formada de manera ad-hoc para estos efectos, el resultado es una ampliación del número de decisores independientes presentes en el sistema y ello, desde el punto de vista estricto de la teoría económica, significa ampliar la descentralización.

Finalmente hay que agregar otra fuerza detrás de la descentralización y que tiene que ver con la lógica de la globalización: no se puede ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas porque no poseen la velocidad requerida ahora. En otras palabras, la apertura externa de la globalización obliga forzosamente a una apertura interna de carácter político (Boisier, 1996).

Debemos afirmar aquí que esta idea de desarrollo local se complementa con el concepto de endógeno donde se buscan las fuerzas locales más profundas para promover los procesos que llevarían a la mejora de las sociedades. En el péndulo de la historia se pasa de la planificación internacional y nacional a lo micro local, luego la concepción regional desde un enfoque endógeno a una concepción más flexible multidisciplinaria de lo que es el desarrollo ampliando las bases locales a espacios regionales.

Emergencia del concepto de desarrollo territorial

Surge entonces una tesis de enormes repercusiones: la gestión territorial conducente a provocar un mejoramiento en la calidad de vida de la gente, a una disminución de las diferencias en esa misma calidad de vida entre grupos poblacionales localizados en distintas partes del país, a intentar colocar al territorio en cuestión en una posición “ganadora” –todo lo cual presupone una descentralización efectiva- 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 obsolescencia. Este nuevo marco cognitivo, indispensable para respaldar una acción con probabilidad de éxito, incluye dos formas cognitivas: un conocimiento estructural, capaz de enseñarnos que todo territorio organizado es simultáneamente un **sistema**, que es un sistema considerablemente **abierto**, y que es un sistema **complejo** en el sentido del paradigma de la complejidad; y un conocimiento **funcional** que nos permita descubrir y entender la causalidad y la dinámica contemporánea de los dos procesos de cambio social más importantes para todo territorio, el crecimiento económico y el desarrollo social. Ello lleva a investigar cómo se articula un territorio con los procesos globales que están en marcha en el mundo (el nuevo **entorno**) y a descubrir las causalidades contemporáneas del crecimiento y del desarrollo (el nuevo **interno**).

La idea de gobernanza

Por otro lado, un concepto que atraviesa horizontalmente estas nuevas concepciones del desarrollo es la idea de gobernanza, se considerada como un componente «positivo» y «democrático» en la medida en que las instituciones y procesos de cada país y región sean transparentes. Los procesos incluyen actividades fundamentales como elecciones, audiencias abiertas, presupuestos participativos, etc. y procesos legales, los cuales

deben estar exentos de corrupción y deben ser responsables ante el pueblo. 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.

La gobernanza democrática en el territorio fomenta el desarrollo, dedicando su energía a influir en tareas como la erradicación de la pobreza, la protección del medio ambiente, garantizar la igualdad entre los géneros y proporcionar los medios de subsistencia sostenibles. Garantiza que la sociedad civil desempeñe un papel activo al establecer prioridades y dar a conocer las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El nuevo concepto de desarrollo que resume estas discusiones es la idea de que es un fenómeno complejo, multi-componentes, que va desde lo social, lo económico, lo cultural, lo ambiental y lo histórico, 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. Que además tiene anclaje subnacional con amplia flexibilidad de configuración territorial en función de problemáticas comunes, de culturas compartidas, ya no necesariamente ni el Estado Central ni la localidad microscópica que lo tiene todo y de ahí parte el proceso de cambio.

La concepción es más integrada, un proceso de desarrollo que tiene en cuenta las particularidades locales pero es capaz de hacer alianzas y redes con otros del mismo status y también articulando con las políticas nacionales y con insumos que proponen esas políticas nacionales. No todo está en la localidad -desarrollo endógeno- ni todo hay que esperarlo de fuera -desarrollo exógeno- (Noboa et al. 2013).

La Intendencia de Río Negro y su dirección de descentralización

La Dirección de Descentralización del Gobierno Departamental de Río Negro se ha propuesto desarrollar la participación ciudadana a partir de procesos participativos que genera la herramienta de Presupuestos Participativos. En ese sentido diseña las intervenciones junto a las instituciones locales, en el entendido de que cada territorio tiene sus especificidades y de que la manera de atender mejor las demandas es escuchando lo que desde cada localidad se considera prioritario y articulando estas demandas con otras políticas o programas de la Intendencia, desde un enfoque de cercanía.

Asimismo, se busca un abordaje integral de dichas intervenciones, favoreciendo que si bien pueden ser focalizadas en una de las áreas mencionadas anteriormente, también tengan en cuenta otros aspectos relevantes para los proyectos de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, local.

En tal sentido, se promueve por ejemplo proyectos de base productiva, pero que a la vez incorporen un proceso de planificación estratégica y/o un esquema de financiamiento integral, de forma de incorporar las múltiples dimensiones del desarrollo económico en un proyecto territorial.

En la actualidad dicho organismo tiene una propuesta de desarrollo para la zona de las localidades de Algorta, Grecco, Paso de la Cruz y Sarandí de Navarro y sus zonas aledañas, contando con algunas ideas de cómo distribuir los recursos departamentales en ellas. A través de estos proyectos o espacios de participación se pretende profundizar en los intereses y chequear estas propuestas a implementar en el territorio mencionado.

La metodología de investigación: Acción-Participación desde y hacia la gente

Mientras se desarrollaba la discusión antes mencionada el modelo que ha trascendido los conceptos antes mencionados, ha sido el de la intervención social sobre estas realidades en aras de lograr los objetivos de desarrollo con la gente y para la gente: la Investigación Acción Participativa (IAP).

Las metodologías participativas sirven para conocer mejor los problemas sociales en que estamos, para conocer 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 inmediatos. Con la ductilidad de que los ámbitos de vida cotidiana, espacios de relación comunitaria, barrio, municipio, comarcas... y en ámbitos regionales o de un país incluso, pero siempre desde la base social y los problemas cotidianos.

Para llevar a cabo estos procesos, según las metodologías que aquí presentamos, es necesario que exista al menos un pequeño grupo de personas formadas o interesadas en irse formando, para dinamizar metodológicamente el proceso.

Las circunstancias concretas de cada lugar van a ser las que determinen de qué forma se va a hacer el proceso, y con qué medios contamos para ello. Sin embargo existen unos criterios comunes aplicables en la mayoría, que estos grupos deben estar dispuestos a utilizar:

- Trabajamos para conseguir unos objetivos de cambio (que negociamos con los grupos más implicados, inicialmente), al encontrar algunos problemas concretos que hay que solucionar. Hay que aceptar que nadie tiene la verdad, y que hemos de construirla conjuntamente.
- Nos abrimos a todos los puntos de vista que la gente tenga ante los problemas y los objetivos para saber qué pasa. Para construir de manera colectiva a partir de la escucha de todas las posiciones y las estrategias que estén en juego.

Recogemos las ideas y contradicciones de las distintas posiciones, y las devolvemos para que la gente analice sus puntos clave, las líneas o caminos que debemos tomar. Así como priorizar cuáles son las causas a las que debemos atender y por dónde enfocar el proceso.

- Hacemos reuniones sobre las propuestas que hayan salido de forma participada a lo largo del proceso, para poder debatirlas con los sectores implicados. De tal forma que se puedan construir colectivamente aquellas líneas que nos motiven para actuar conjuntamente desde la base social.
- La gente implicada tiene que ser protagonista aportando propuestas que marcarán las líneas de actuación para el futuro. Y para eso ha de dotarse de una red organizativa con democracia participativa.
- Cuando se ponen en marcha las líneas de actuación cabe evaluar el propio proceso, y monitorear/corregir el mismo. Siempre se acaba por desbordar o paralizar lo planificado, por lo que se empiezan de nuevo a descubrir otros problemas, etc.

Descripción y desarrollo de las etapas de la metodología: Métodos y técnicas participativas en la elaboración de presupuestos participativos

Presupuestos Participativos: una propuesta para la zona no municipalizada del interior de Río Negro

El Presupuesto Participativo (a partir de ahora PP) es una herramienta de democracia participativa originada en Porto Alegre y hoy conocida como la experiencia emblemática de innovación democrática (Goldfrank, 2011) y practicada en todos los continentes del mundo (Molina, 2011). Su utilización se ha expandido exponencialmente desde la primera experiencia documentada en Porto Alegre en 1989 (Goldfrank, 2011).

En la actualidad existen centenares de experiencias en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile mientras en países como Perú se ha introducido por leyes nacionales y los municipios tienen la obligación de activarlo.

Desde sus orígenes el PP encarnó proyectos diversos, a veces complementarios, a veces opuestos. Por ejemplo, mientras para la izquierda de los ochenta representaba un modelo superador de la democracia representativa, para el Banco Mundial era un instrumento capaz de reducir la corrupción e incrementar la eficiencia sin alterar sustancialmente la distribución de poder (Ramírez y Welp, 2011).

Dentro de las discusiones que se generan sobre los diseños del PP una de las más importantes tiene que ver con la cercanía o distancia con el modelo original de Porto Alegre, el mismo se caracteriza por varias ruedas de asambleas en donde se va generando un autodiagnóstico de cada zona, luego se van priorizando las necesidades, definiendo estrategias de abordaje para finalmente resolver en las propias asambleas qué se hará y qué no en función de los recursos de los que se dispone. En Uruguay y en otros países de la región ha tendido a predominar un modelo con más énfasis en la presentación y selección de propuestas (a través del voto universal y secreto) donde la deliberación y el diagnóstico participativo prácticamente no tienen lugar. En síntesis, un modelo pone el énfasis en la elección y el otro en la deliberación.

Otro aspecto clave en la discusión actual de PP tiene que ver con su agotamiento en la resolución de problemas concretos (con los recursos destinados a él) o su capacidad de orientar políticas públicas que puedan servirse de los diagnósticos participativos realizados en cada zona para realizar instrumentos más adecuados a los deseos y necesidades de la gente. En general han predominado los PP que comienzan y terminan enfocados únicamente en las cuestiones concretas para resolver con los recursos destinados para ese ciclo, sin capacidad de pensar en el desarrollo de una agenda territorial que pueda servir de marco a una actuación de mediano plazo en materia de política pública.

La propuesta que aquí se presenta se acerca al modelo brasilero de PP, en el sentido de estar basado en la deliberación asamblearia e inspirado en la lógica de las metodologías participativas (que se describirán a continuación) y además busca darle al proceso participativo del PP una trascendencia que

no se agota en la elaboración y financiación de propuestas concretas, sino que tiene una orientación y un sentido de desarrollo territorial que quedará plasmado en una agenda territorial elaborada en el propio proceso.

De manera que la propuesta busca articular PP con necesidades identificadas, los primeros estarán dotados de fondos específicos para su concreción con posterioridad al cierre del ciclo de reuniones, las segundas servirán de mapa orientador para las políticas públicas y el accionar de los actores locales en el territorio. Serán un insumo para la gestión participativa.

El proceso de las metodologías participativas

Primeramente describiremos el proceso de metodologías participativas y luego la forma como serán utilizadas dentro del ciclo del PP la detección de necesidades prioritarias en Río Negro.

El proceso de generar un autodiagnóstico a partir de las propias concepciones que la gente tiene de sus problemas, la elaboración de un plan a ejecutar a partir de aquel, la ejecución concreta y la evaluación continua del mismo son elementos adaptables a los conceptos presentados de desarrollo local, regional o territorial. Prima la idea de gobernanza y de inclusión social más allá de las delimitaciones físicas que ese proceso tenga y el protagonismo o no de la identidad local o regional sino que todos los conceptos se sintetizan en un proceso con la gente y abarcativo de las problemáticas que la gente prioriza. En este sentido es un proceso de formación, de cambio social profundamente democrático y absolutamente reflexivo en cuanto a que ni investigador ni investigados salen indemnes del proceso además de buscarse la transformación de la realidad mediante la ejecución de proyectos con alto contenido territorial, social y económico, con amplias posibilidades de sustentabilidad en función de la apropiación que la misma gente hace del proceso y sus productos.

El proceso y sus etapas:

Figura 1. Diagrama con etapas del proceso de metodología participativa



Fuente: Elaboración propia en base a Villasante (2015)

De manera sintética se procederá a explicar cada uno de las etapas especificando la técnica principal a utilizar en cada una de ellas. La etapa de negociación inicial implica realizar los primeros contactos con aquellas personas que son relevantes a efectos del proyecto (asociaciones civiles, instituciones, líderes comunitarios), con el propósito de negociar un proyecto de trabajo conjunto, haciendo acuerdo los puntos de partida. Esta implicación de los diferentes sujetos desde el primer momento responde a la intención de que el proceso sea participativo en todas y cada una de sus etapas.

En este momento se realiza una discusión de los objetivos del trabajo, los compromisos a asumir por las diferentes partes involucradas, los recursos que se disponen, entre otros. En esta etapa adquiere relevancia el conocimiento de hechos históricos o sucesos recientes significativos para la comunidad (“analizadores históricos”), conocer éstos permitirá saber cuáles son aquellos aspectos de motivación e interés de aquella.

Para poder realizar ese recorrido histórico se puede utilizar como herramienta la *Línea del tiempo*, consiste en dibujar una línea del tiempo (estableciendo meses, años, etc.) en la que los participantes irán señalando (escribiendo, con dibujos, fotos, etc.) los acontecimientos que consideran más relevantes, es una manera de reconstruir cómo han sido percibidos los sucesos previos sobre el tema que los convoca. Se puede señalar en esa línea los diferentes sentimientos y anécdotas de oportunidad, cambios y problemas que fueron generando los hechos graficados, lo que permitirá reflexionar grupalmente sobre los mismos.

Otro instrumento que se puede utilizar en esta etapa es la *Matriz FODA*, con el fin de definir y contextualizar la situación de una comunidad respecto a una temática, analizando los siguientes aspectos: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. La técnica se desarrolla de manera participativa, formando grupos, y recogiendo las voces de todos a través de una lluvia de ideas y una posterior deliberación para la ubicación de los diferentes aspectos en cada una de las dimensiones. Finalmente en un plenario se presentarán las diferentes matrices logrado a través de consensos un papel definitivo que presentará un primer estado de situación del tema tratado.

Semencionará una última técnica que resulta interesante por su alto rendimiento a efectos de recoger una amplia visión de mujeres, hombres, adultos, jóvenes, niños, sobre el espacio donde desarrollan su vida cotidiana, dando cuenta de preferencias, problemáticas, valores. *La Deriva y Transecto* es una herramienta que consiste en caminar con un recorrido específico predeterminado o a la deriva, por el barrio o el pueblo, con personas que allí habitan para que relaten lo que van viendo, reflexionando sobre los usos e implicancias del entorno.

El recorrido se registra (grabador, en una ficha, con una videocámara) para después plasmarlo en un mapa de recorrido fiel a éste que luego será utilizado para el análisis de entorno y los espacios.

Establecida la negociación inicial, en un segundo momento se hace necesario conocer el tejido social, para visualizar a los actores y grupos sociales presentes en el territorio y trazar las conexiones existentes entre ellos, sirve para identificar lo aislados o no que se está en las tareas que se ha propuesto, y de las alianzas que se precisan y debemos realizar. También permite visualizar qué antagonismos son previsibles que aparezcan y cómo contrarrestarlos. A través de gráficas de los actores en función del poder y la cercanía o no que tienen respecto al tema o proyecto propuesto se podrá plasmar a los actores en función de sus pesos y fuerzas reales de tipo socio-político y su capacidad de ayuda en nuestras estrategias. Una vez concretado el mapa se reflexiona sobre las zonas donde el mapa se hace más denso en sus relaciones, donde estas se hacen más intensas, los bloqueos existentes, los elementos articuladores (dinamizadores) y los espacios vacíos de actores o de relaciones. Sirve para seleccionar a qué grupos es imprescindible escuchar para tener un diagnóstico con todas las “posiciones importantes” que intervienen, aspecto que constituye el tercer paso del proceso.

Probablemente el mapeo de actores haga visible otros actores que no participaron de su elaboración, pero que es importante que escuchemos, es decir, seguir “saliendo” a la comunidad, abrirse a la gente, para recoger un amplio espectro de percepciones desde las diferentes posiciones de los actores, permitiendo además romper con los discursos hegemónicos de las mayorías. Las técnicas de escucha que se pueden aplicar son diversas, a saber: observación participante, técnicas visuales (dibujos generalmente para trabajar con niños/as), entrevistas y talleres. Por su alto rendimiento y sus amplias reglas de aplicación la entrevista se erige como la técnica a destacar en esta etapa. Esta técnica del grupo conversacional se entiende como una reunión para compartir percepciones entre dos personas, el entrevistador y el entrevistado, aunque puede aplicarse con más de un entrevistado, en la que a través de preguntas y respuestas se genera un proceso de comunicación

que permite la construcción conjunta de significados. Efectuada la escucha corresponde analizarla, reflexionar sobre la información generada y posteriormente devolverla a los participantes para que corroboren el análisis realizado.

La devolución de la información debe hacerse de una manera sencilla, accesible y entendible, que habilite el debate en el marco del cual las personas puedan repensar sus posiciones y sus percepciones. Una alternativa que cumple con estos requisitos es hacer la devolución apelando a los *Multilemas*, herramienta que puede ir acompañada de documentos de análisis de discursos elaborados por el grupo motor. La diferencia de la primera respecto a la segunda es que permite una participación más activa de los participantes, trascendiendo la mera consideración de informantes claves. Además, habilitan a los diferentes líderes y actores de las comunidades, así como organizaciones e instituciones, la búsqueda de opciones diferentes para superar los problemas. Hacen que la realidad pueda verse de una manera diferente a la que se está acostumbrado a verla, “salir del árbol, subir a la montaña y mirar el bosque”. Consiste en profundizar en aquellas relaciones que nos pueden evidenciar causas más profundas a efectos de superar los dilemas que repiten lo ya sabido. Para la realización de los multilemas se toman frases expresadas por los actores en las diferentes estrategias de escucha (entrevistas individuales, grupos de discusión, grupos focales, etc.). Las posiciones que se van recogiendo sobre cada tema se colocan a lo largo de ejes, destacando aquellas frases que mejor representan cada posición. Así se completa el eje dominante, el de las frases más repetidas, las que están en el extremo del dilema “sí - no”. Pero hay otro tipo de posturas y de frases que no son reducibles a estas posturas convencionales. Son las que podrían responder a “ni esto ni aquello”.

En esta etapa de Talleres creativos donde se intenta que las devoluciones sean creativas, además de los multilemas puedan aplicarse otras técnicas como el *árbol de problemas* y el flujograma. El árbol de problemas por su parte es útil para identificar los síntomas que dan cuenta de un problema y vincularlas con sus causas y sus consecuencias más sobresalientes.

Las percepciones a deliberar se toman de los discursos recogidos en la etapa de escucha, a la que se pueden sumar frases de agregados que realicen otros actores que estén participando de esta etapa grupal del árbol de problemas. Por otro lado el flujograma sirve para devolver la información a partir de frases concretas de mayor significancia para los actores en relación al tema en cuestión con el fin de establecer entre ellas relaciones de causa – efecto. Habilita la identificación de las cuestiones (representadas en las frases) que revisten mayor importancia para el colectivo participante y permite priorizar las situaciones que luego se plasmarán en el plan integral. Concretamente la técnica implica la realización de un gráfico en el que queden plasmadas las relaciones causa-efecto entre los diferentes aspectos de la temática que está en cuestión, para poder identificar los “nudos críticos” sobre los que habría que actuar. Con la concreción de los talleres creativos se cierra la etapa de análisis, pudiendo avanzar hacia la elaboración del Plan Integral, que es la de la etapa propositiva, de programación de acciones.

En función de escenarios deseables (la idea fuerza, “hacia dónde queremos ir”) que requieren para concretarse de planes, programas y proyectos. También esta etapa se hace con la población, evitando un planificación “desde arriba” de otra manera probablemente al no contemplar a la ciudadanía se fracase. La gente define qué se va a hacer, cómo, con quién, con qué recursos, en qué plazos y con qué propósito. El trabajo realizado en esta etapa será sistematizado por el grupo motor y plasmado en un documento de Plan Integral de Acciones Sustentables (PAIS) que se configurará como el instrumento operativo para la etapa de ejecución y seguimiento. Aquí se pueden aplicar técnicas como Las nueve cuestiones y la Matriz programática. Es importante destacar la importancia de que el PAIS sea evaluado continuamente, así como en su etapa de culminación, pues de esa forma se pueden ir corrigiendo errores y haciendo ajustes que permitan la concreción de los objetivos planteados. Las evaluaciones deberían valorar las siguientes dimensiones: resultados, proceso y método de trabajo, generación de información de utilidad para la comunidad, y la participación de la población.

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Etapas, actividades y productos del proceso participativo en las zonas no municipalizadas del interior de Río Negro

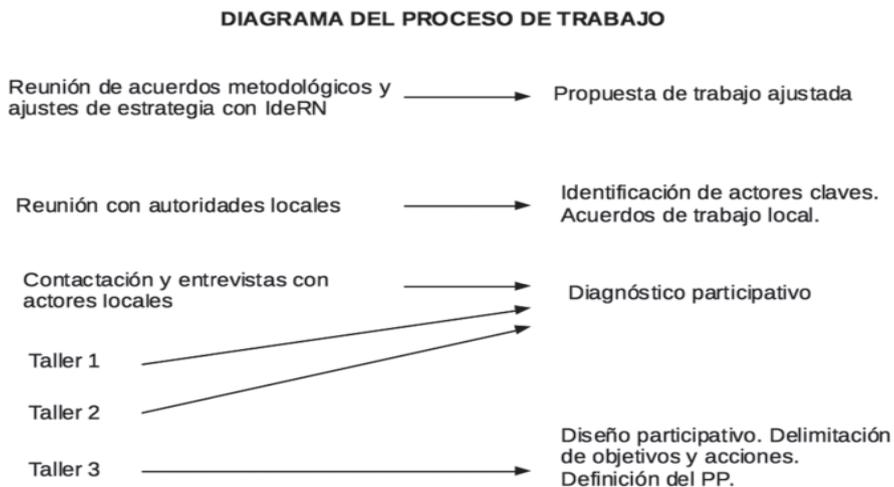
El trabajo de talleres para la construcción de agendas y proyectos para PP se desarrolló en un ciclo deliberativo que implicó tres talleres de cuatro horas cada uno en el que se utilizaron diferentes estrategias para desarrollar un autodiagnóstico, elaborar un conjunto de acciones dotadas de una orientación estratégica y dentro de ese conjunto de necesidades y estrategias para abordarlas seleccionar una por cada una de las localidades para concretarla con los fondos destinados para este ciclo de PP. De manera que los PP son parte de un mismo proceso deliberativo que se completa con el desarrollo de tres talleres. Los participantes tuvieron claro que desarrollaron un diagnóstico de la zona con miras a plantear posibles caminos para solucionar problemas, de los cuales uno (o dos) se colocará como prioritario para ese periodo y se le asegurará la ejecución a través del PP y los otros serán los insumos para la gestión del Gobierno Departamental.

A través del PP se podrá definir aprobar un solo proyecto por la totalidad del monto de la localidad o financiar la realización de hasta dos proyectos dividiendo los montos. Las definiciones durante todo el ciclo se toman por consenso en el desarrollo de los propios talleres.

Se previó que la primera reunión (cuatro horas) y la mitad de la segunda fueran para el autodiagnóstico (perfil de la localidad, actores locales y sus relaciones, problemáticas, desafío y fortalezas), mientras que en la segunda parte (dos horas) del taller dos se da comienzo a la etapa de superación del diagnóstico y planteamiento de acciones. En el último taller se definirán los elementos y su priorización para los proyectos.

Figura 2. Esquema con actividades y productos

Elaboración de un diagnóstico participativo - Etapas 1 a 4 del proceso de metodología participativa



Fuente: elaboración propia

Se inicia el proceso de trabajo en territorio estableciendo una primera reunión con el Centro Comunal (integrado por vecinos e Intendencia) a efectos de presentar la propuesta de trabajo del grupo y conocer qué expectativas tienen las autoridades locales sobre la elaboración de Acciones de Gobierno, qué recursos pondrían a disposición, así como otros elementos que podrían poner al servicio de la concreción de actividades.

El proceso continúa con la organización de tres jornadas de talleres locales de cuatro horas cada una. El primer taller y mitad del segundo dirigidos al diseño del perfil sociocultural de las localidades, mapeos de actores, recursos y formas de coordinación, posibilitando pensar en un sistema de actores del Municipio.

El producto incluyó el registro gráfico de talleres e infraestructura. Concretamente el producto se alcanzó cumpliendo los pasos 1, 2 y 3 del proceso de metodología participativa.

Las actividades previstas para este producto son:

- Reunión inicial con autoridades locales: acuerdos sobre alcance y orientaciones del trabajo, en especial el proceso de autodiagnóstico y elaboración de prioridades, organización del trabajo a nivel local e identificación de actores claves.
- Se procedió a la organización y realización de talleres para la elaboración del diagnóstico participativo en las Localidades: seis horas en total en cada localidad, distribuidas en un taller de cuatro horas y dos horas del segundo taller participativo.
- La convocatoria y apoyo logístico para la realización de los talleres la realizó la Dirección de Descentralización en conjunto con Políticas Sociales.

Diseño participativo de necesidades prioritarias - Etapa 5 del proceso de metodología participativa

Este producto implicó superar la fase diagnóstica avanzando hacia la delimitación de objetivos, la calendarización de las principales actividades, la elaboración de presupuesto.

Para la concreción de este producto se realizaron seis horas de trabajo en taller en cada localidad y la reunión de todos los participantes a nivel zonal (dos horas de la segunda jornada taller y cuatro del taller final).

Elaboración del documento final de síntesis del proceso

Se sistematiza el proceso general y se elabora un documento. Este trabajo académico contiene los principales hallazgos del proceso en la totalidad de los territorios trabajados. También incluye una recomendación para mejorar el instrumento ofreciendo insumos para mejorar la participación ciudadana en las localidades.

Cronograma de trabajo ejecutado

Primer encuentro:

- Presentación de la política PP y propuesta general
- Presentación del equipo y la metodología de trabajo.
- Presentación de los participantes. Organizaciones que representan y expectativas en torno a la convocatoria.
- Lluvia de ideas sobre necesidades y posibles respuestas. Problematicación colectiva.
- Cierre y acuerdos para la siguiente instancia

Segundo encuentro:

- Devolución de las necesidades y acciones identificadas. Incorporación de nuevas ideas y validación.
- Trabajo en subgrupos para priorizar necesidades que pueden ser atendidas desde el PP y acciones que implicaría su resolución. Identificación de actores para cada grupo de acciones.
- Puesta en común y priorización de la/s necesidades / problemas que van a ser abordados desde el PP.
- Idea Fuerza – Objetivos – Acciones - Actores vinculados/responsables - Tiempos – Costos.
- Armado de Comisiones de trabajo para afinar listado de acciones.

Tercer encuentro:

- Devolución creativa de los productos de la reunión anterior y validación del proceso.
- Armado del PP: criterios, presentación de formato de proyecto y elaboración del mismo.
- Identificación de etapas de la ejecución del PP y su monitoreo: acciones para ello y conformación de comisión para ello.

Cuarto encuentro:

- Presentación del proyecto a ser financiado por el PP y su validación.
- Presentación de la Agenda donde se recogen las necesidades/problemas planteados durante el proceso que serán motivos de futuras intervenciones desde el PP u otros organismos competentes.
- Síntesis de la metodología empleada y devolución a la comunidad del proceso de trabajo realizado.

Presupuesto participativo 2017

Localidad PUEBLO GRECCO: presentación de la localidad

Grecco es una localidad ubicada al este del departamento de Río Negro en la Cuchilla de Navarro, a 140 km de Fray Bentos y 75 km. de Young aproximadamente, en una zona estratégica de la industria forestal. Según el censo 2011, en el pueblo viven aproximadamente 600 personas, 130 menos (17%) que en el año 2004. En la actualidad, la principal fuente de ingreso es la actividad forestal. La localidad cuenta con una amplia red de servicios tales como Escuela Pública y Liceo que funcionan como un Centro Educativo Integrado (CEI) con primer año de Bachillerato Diversificado, Centro CAIF, Centro MEC, Comisaría y un Centro Comunitario cuya construcción presenta características únicas en el país. Asimismo, cuenta con tres plazas públicas, un Parque con diversidad de árboles, y espacios comunes donde se practican diversas actividades deportivas y el raid federado (una de las actividades distintivas que identifican al pueblo a nivel nacional).

Convocatoria al proceso de PP

La implementación del PP (edición 2017) en la localidad, se llevó a cabo en cuatro instancias en las que la ciudadanía fue convocada para identificar sus principales necesidades y elaborar una propuesta de intervención en función de su priorización y su posibilidad de ejecución en el marco de esta política.

La primera convocatoria se hizo para el día viernes 12 de mayo a las 14:00 en la sede del salón comunal. En esta ocasión por ser el lanzamiento del PP se contó con la presencia del Secretario General de la Intendencia, el Director de Descentralización, el Director de Desarrollo e integrantes del equipo técnico dichas dependencias.

La concurrencia de vecinos al primer encuentro si bien no fue multitudinaria, fue provechosa en la medida en que quienes participaron demostraron conocimiento de la iniciativa, habiendo trabajado previamente algunas ideas en sus respectivos grupos de base o vecinos de mayor proximidad. Entre los asistentes se encontraban integrantes de la recientemente creada Comisión Especial, del grupo de jóvenes que nuclea estudiantes del Liceo y familiares que los acompañan en sus iniciativas, funcionarios del Centro Comunitario, referentes del grupo "Parque de los Valores", y vecinos sin referencia organizacional.

En esta reunión se acordó cambiar el día y hora de los siguientes encuentros para los sábados a las 14 horas, reforzando la idea de ampliar la convocatoria a otros vecinos. Las reuniones posteriores se realizaron los días 20 y 27 de mayo y 3 de junio.

Participantes

La asistencia a los encuentros, si bien tuvo altibajos, se mantuvo en un promedio de diez participantes los que realizaron el proceso en forma sostenida, destacándose la presencia de referentes institucionales del campo educativo (CEIP) así como de integrantes de la Comisión Especial y del grupo de jóvenes de la localidad. En total los vecinos que se involucraron en el armado de la propuesta, en alguna o en todas sus etapas, fueron 19.

Necesidades identificadas en las dinámicas de talleres

En el primer encuentro los participantes plantearon, bajo el formato de lluvia de ideas, sus inquietudes y demandas, destacándose como aspectos compartidos, la falta o ausencia de espacios comunes de recreación y esparcimiento para los adolescentes y jóvenes, y de encuentro para la comunidad en general.

En este sentido, planteos como la necesidad de consolidar la plaza de deportes para practicar atletismo, fútbol, vóley y basquetbol, así como el alhajamiento del salón, el acceso por parte de los jóvenes a equipamientos del salón comunal como la mesa de ping-pong, y la creación de una plaza con juegos infantiles, surgieron como demandas compartidas por varios de los asistentes. A estos planteos se sumaron otros vinculados a la recuperación de espacios verdes e instalación de juegos infantiles en el terreno de MEVIR IV dada la alta presencia de esta población en dicho barrio.

Otro planteo realizado en el primer encuentro hizo referencia a la necesidad de pensar propuestas productivas de fomento del empleo en jóvenes y mujeres. En este sentido, uno de los participantes elaboró una propuesta de fomento al empleo de mujeres en la plantación y cosecha de hongos, que fue presentada en el segundo encuentro y se acordó darle continuidad desde la Dirección de Desarrollo de la Intendencia ya que su implementación escapa a los fines del PP. Algo similar sucedió con la demanda de iluminación del acceso a Grecco por el Parque de los Valores, quedando pendiente su tratamiento desde las dependencias municipales correspondientes.

El trabajo realizado en los dos primeros encuentros permitió profundizar en las necesidades más sentidas de la localidad que pueden tener respuesta en el marco de esta política, notándose un proceso de apropiación de la misma por parte de los asistentes. Finalizada esta etapa de autodiagnóstico, se pudo construir un discurso compartido en torno a la necesidad de fortalecer los espacios de integración y encuentro para toda la comunidad, poniendo énfasis en los niños, adolescentes y jóvenes. En este sentido, en los encuentros restantes, los vecinos y vecinas, fueron profundizando en las acciones para dar respuesta a esta necesidad.

De este modo, las ideas sobre las que los vecinos continuaron su proceso de trabajo en el tercer y cuarto encuentro, fueron las siguientes:

- Construcción de una cancha multifunción (fútbol, vóley, basket, etc.)
- Construcción de una cancha de Atletismo profesional
- Equipamiento y alhajamiento del salón (Centro Comunitario)
- Plaza infantil (en el predio del centro comunitario y/o en MEVIR IV)

Como es posible observar, de las necesidades identificadas, aquellas vinculadas a la iluminación del acceso al pueblo y al desarrollo de actividades productivas, fueron desechadas de esta política en el entendido que su puesta en marcha supera los parámetros de viabilidad de la misma (sobre todo financiera), quedando como insumos para la conformación de una agenda territorial de la localidad.

En la medida en que fue avanzando el proceso y la discusión de la necesidad central en torno al espacio físico donde realizar la intervención, la viabilidad de propuestas tales como la instalación de juegos infantiles en el predio de MEVIR IV y la construcción de la cancha multifunción en el espacio donde actualmente funciona la cancha de fútbol, se fue descartando. Cabe destacar que en relación a esta última, su pertinencia y relevancia en tanto potencial integrador para la localidad, siguen siendo altamente reconocidas por los participantes, por lo que su atención queda pendiente por parte de esta política en futuras ediciones y/u otras vías de financiamiento.

Evaluación del proceso

La evaluación se realizó tomando las siguientes variables: duración de los talleres, forma de trabajo, valoración del PP como política, valoración del proceso de discusión de grupo y convocatoria. La modalidad implicó que los participantes del último taller colocarán un sticker en el valor del 1 al 4 en cada una de las dimensiones. Para ello se presentó un círculo con las cinco dimensiones y los cuatro espacios dentro de ella que representaban los valores de la categoría.

Los resultados fueron:

Variable/ Valoración	Convocatoria	Duración de los talleres	Forma de trabajo	Valoración del PP como política	Valoración del proceso de discusión de grupo
Muy bueno	5	4	7	6	10
Bastante bueno	3	5	-	-	-
Mejorable	3	-	-	-	-
Malo	2	3	-	-	2
Total de respuestas	13	12	7	6	12

Fuente: Elaboración propia

En la evaluación algunos calificaron todas las dimensiones, otros lo hicieron solamente en algunas mientras que otros, por haber participado en forma muy intermitente durante el proceso, prefirieron no evaluar. Como puede verse la convocatoria tuvo una evaluación si bien favorable en términos generales, bastante dispar, evidenciando la necesidad de reforzar desde la institución, los mecanismos sobre todo “cara a cara” de presentación y difusión de la propuesta tanto al inicio como en el desarrollo posterior del proceso participativo, más allá del propio involucramiento de los vecinos en esta tarea.

En relación a la duración de los talleres la frecuencia mayor de respuestas se registró en los valores bastante buena (5) y muy buena (4), siendo un poco menor pero de todas formas relevante, las respuestas de los que la consideraron mala (3).

En este sentido, se sugiere profundizar en el formato en función del perfil de los participantes y sus particularidades a los efectos de optimizar el tiempo de trabajo en términos de producción y también disfrute del mismo.

La variable *forma de trabajo* tuvo un nivel de respuestas menor, siendo nada más que la mitad quienes la evaluaron. Sin embargo (al igual que sucedió en otras localidades), todas las respuestas se concentran en el mayor valor, lo que da cuenta de la valoración altamente positiva que los participantes otorgaron a la elaboración del PP mediante el proceso participativo propuesto. Algo similar ocurre con el comportamiento de la variable *valoración del PP como política*, la que si bien muestra el menor registro de respuestas, todas consideran muy buena la herramienta a la hora de atender las necesidades del pueblo. Finalmente, en lo que respecta a la valoración del proceso de discusión fue considerado como muy bueno por una amplia mayoría (10/12). Un aspecto que merece la pena ser destacado en tanto entendemos es producto de la movilización que este proceso generó en algunos vecinos, refiere a la formación de la Comisión de Apoyo al salón. Si bien, es muy reciente para evaluar su funcionamiento y mucho menos su representatividad, es importante destacar el impulso que la elaboración del PP dio a algunos vecinos interesados en revitalizar a la comunidad a partir de necesidades compartidas.

Localidad PASO DE LA CRUZ: presentación de la localidad

Es una localidad ubicada al Norte del departamento de Río Negro en las costas del arroyo Don Esteban y sobre el camino que une la ruta 25 con el camino de la cuchilla del Ombú, a unos 130 km de la capital departamental, Fray Bentos. Forma parte de las zonas no municipalizadas del departamento. Tiene una población cercana a los 500 habitantes. Su producción está vinculada al sector primario con un protagonismo de la soja, el girasol y el trigo, y con un desarrollo importante de la forestación.

Algunas de las instituciones que están presentes en el territorio son: la policlinica, OSE, un centro CAIF, una escuela primaria y la seccional septima de policia. Los vecinos a su vez se han organizado en torno a una comisión para administrar el salón comunal (sin personería jurídica). En la localidad funciona también un espacio coordinado por el Ministerio del Interior, las Mesa de Convivencia Ciudadana.

Convocatoria al proceso de PP

Dentro del marco de la edición 2017 del PP se convocó a la ciudadanía a cuatro instancias de talleres para elaborar un diagnóstico de la localidad y en base a él elaborar una propuesta para el presupuesto participativo de este año. La primera convocatoria se hizo para el día sábado 13 de mayo a las 9:00 a.m en la sede del salón comunal. En esta ocasión por ser el lanzamiento del PP se contó con la presencia del Intendente de Río Negro, el Director de Descentralización, la Directora de Políticas Sociales y otros integrantes del equipo técnico de la Intendencia. Esta fuerte presencia de autoridades no tuvo su correlato en elación a la presencia de ciudadanos en donde nada más asistieron seis personas, todas ellas mujeres, lo cual dejó en evidencia problemas en la forma como se realizó la convocatoria lo cual fue corroborado por las escasas asistentes a esta reunión. En esta reunión se acordó cambiar el día y hora de la reunión colocando las reuniones posteriores los viernes a las 17:00 horas. También se comprometió a un grupo de vecinas en la colaboración para realizar una convocatoria puerta a puerta que permitiera aumentar y diversificar los asistentes a las reuniones. Las reuniones posteriores se realizaron los días 19 y 26 de mayo y 2 de junio.

Participantes

Como se dijo el proceso se inicio con pocas personas y muy homogéneas en su composición. En las reuniones posteriores, en cambio, la asistencia mejoró en términos de cantidad y también en relación a la pluralidad de voces, aparecieron tanto los hombres como los adolescentes. En relación a los representantes de instituciones presentes en el territorio la asistencia fue escasa contando nada más que con una maestra en una de las 4 reuniones. En total los vecinos que se involucraron en el armado de la propuesta, en alguna o en todas sus etapas, fueron 22.

Necesidades identificadas en las dinámicas de talleres

En una primera aproximación a un diagnóstico a través de una lluvia de ideas la problemática que emergió con mayor fuerza fue la de la falta de espacios para la recreación de los jóvenes, espacios de integración social y socialización, aspecto que era vinculado por las asistentes al tema de la violencia, y el consumo de alcohol en jóvenes. La problemática de la violencia en la escuela quedó desde el principio planteada como una preocupación por parte de la localidad que finalmente terminó optando por trabajarlo a partir de la mesa de seguridad ciudadana y otras articulaciones con la Intendencia. De todas formas en el proyecto de PP de forma indirecta se hace la conexión con el tema a partir de lo que podrían ser algunas de sus causas.

Otro aspecto que se planteo por parte del grupo de jóvenes estaba vinculado a los problemas en el tránsito asociados a menores de edad que conducen vehículos. El trabajo de identificación de problemáticas, conexiones entre ellas y posibilidades de acción, realizados en la segunda reunión, puede resumirse de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia

Luego el proceso continuó y la idea principal sobre el problema que deseaban que articulara la propuesta de PP sufrió algunas modificaciones pasando al centro la falta de espacios adecuados para la recreación concentrando a partir de ahí las acciones tendientes a mejorar estos espacios. El esquema a partir de la segunda reunión quedó de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia

Como puede verse la idea de la construcción de un espacio físico techado para realizar deportes y actividades recreativas fue dejada de lado, aspecto que llevó un tiempo de discusión porque habían vecinos que la sostenían, pero luego de un espacio de deliberación fueron acompañando la idea de mejorar los espacios verdes y el equipamiento del salón comunitario por ser algo que consideraron más viable.

En síntesis hay necesidades identificadas que se abordarán con una propuesta de PP y otras que quedan como insumos para la conformación de una agenda territorial de la localidad de manera de ser canalizados a través de otras vías. Las necesidades y/o iniciativas que no se abordarán a través del PP son:

1. Problemática asociada a la violencia que se manifiesta en diferentes espacios siendo uno de los que más preocupa la situación dentro de la escuela. Se trata de un problema complejo cuyo abordaje requiere una intervención interinstitucional que puede ser impulsada a través de la Intendencia.
2. Asociado al problema anterior se maneja como situación preocupante el consumo de alcohol y drogas en la población sobre todo en jóvenes.
3. Se menciona también la falta de policía comunitaria en el pueblo aspecto que se lo ve como importante a los efectos de contribuir a la solución de los dos puntos mencionados anteriormente.
4. Problemática de incumplimiento de normas de tránsito sobre todos llevada a cabo por jóvenes sin permiso ni edad de conducir. Curiosamente este tema es planteado por un grupo de pre-adolescentes que asistieron a algunas de las reuniones.
5. La falta de un espacio cerrado polideportivo en el que se puedan realizar múltiples actividades. Se trata de una inversión grande que en algún momento se la pensó para el PP pero luego fueron decantando hacia otras ideas ya que el polideportivo implicaba una inversión mucho mayor. La idea alternativa puede ser techar total o parcialmente la cancha de basquetbol de manera de proveer de un espacio techado para los jóvenes que realizan deportes, tocan tambores, etc.
6. Necesidad de espacios recreativos para jóvenes. Organización de bailes matineses, cines, talleres de danza y otros que puedan ser de interés para los jóvenes de la localidad.

Evaluación del proceso

La evaluación se realizó tomando las siguientes variables: duración de los talleres, forma de trabajo, valoración del PP como política, valoración del proceso de discusión de grupo y convocatoria. La modalidad implicó que los participantes del último taller colocarán un sticker en el valor del 1 al 4 en cada una de las dimensiones. Para ello se presentó un círculo con las cinco dimensiones y los cuatro espacios dentro de ella que representaban los valores de la categoría.

Los resultados fueron:

Variable/ Valoración	Convocatoria	Duración de los talleres	Forma de trabajo	Valoración del PP como política	Valoración del proceso de discusión de grupo
Muy bueno	6	4	7	10	7
Bastante bueno	3	5	1	0	0
Mejorable	3	0	0	0	0
Malo	2	3	0	0	2
Total de respuestas	14	12	8	10	9

Fuente: Elaboración propia

En la evaluación algunos calificaron todas las dimensiones, otros sólo algunas mientras que otros por haber asistido de forma muy intermitente al proceso prefirieron no evaluar. Como puede verse la convocatoria tuvo una evaluación bastante positiva pese a que la primera reunión tuvo escasa asistencia y dentro de los participantes se manifestó que a difusión había sido escasa. Luego los propios vecinos comenzaron colaborar en la difusión e invitación y es probable que de ahí se derive la evaluación positiva, 6 personas la valoraron como muy buena y solo 2 la consideraron mala.

En relación a la duración de los talleres la frecuencia mayor de respuestas se registró en el valor bastante buena, siendo pareja las respuestas de los que la consideraron muy buena (4) y mala (3), el instrumento no permite indagar

en que sentido se podría mejorar pero es un aspecto que se puede retomar en una instancia de discusión de reglas en una próxima edición. La variable forma de trabajo tuvo un nivel de respuestas menor, siendo nada más que 8 quienes evaluaron este ítem, sin embargo, entre las respuestas obtenidas se encuentra una valoración altamente positiva, registrándose 7 respuestas en el valor muy bueno y una en el bastante bueno. La variable valoración del PP como política muestra que entre los asistentes existe una visión generalizada de que el PP es una herramienta útil para conseguir mejoras en la localidad, las 10 personas que respondieron este punto evaluaron la herramienta como muy buena. Finalmente, en lo que respecta al valor del proceso de discusión fue considerado como muy bueno por una amplia mayoría (7/9).

Un aspecto que no era parte de este instrumento de evaluación pero que se pudo observar a lo largo del proceso fue el hecho de que la comisión del salón comunal ha logrado utilizar el espacio de espacio de encuentro y diálogo con los vecinos para fortalecer la propia comisión. Ha existido acuerdo entre los presentes de que las actividades que se deriven de la puesta en marcha del proyecto sean canalizadas a través de la comisión del salón comunal que incorporará nuevos vecinos a tales efectos. Ese es sin duda uno de los aspectos más significativos que dejó el proceso de participación.

Localidad SARANDÍ DE NAVARRO: presentación de la localidad

La localidad se ubica al noreste del departamento de Río Negro a orillas del arroyo Sarandí, próximo a la cuchilla de Navarro (ramal de la Cuchilla de Haedo) y a unos 3 km de la ruta N° 20. Aproximadamente 175 km separan a la localidad de la capital departamental Fray Bentos, mientras que las ciudades más próximas son Guichón (55 km) y Paso de los Toros (65 km). La población de Sarandí de Navarro es de 239 habitantes según el último censo nacional de población.

Algunas de las instituciones que están presentes en el territorio son: la policlínica, OSE, un centro CAIF, MEVIR, una escuela primaria y la seccional de policía.

Los vecinos a su vez se han organizado en torno a una comisión para administrar el salón comunal. En la localidad funciona también un espacio coordinado por el Ministerio del Interior, la Mesa de Convivencia Ciudadana, actualmente debilitada debido al retiro del referente de dicho Ministerio de la zona.

Convocatoria al proceso de PP

Dentro del marco de la edición 2017 del PP se convocó a la ciudadanía a cuatro instancias de talleres para elaborar un diagnóstico de la localidad y en base a él elaborar una propuesta para atender las demandas priorizadas por dicha política. La convocatoria para su lanzamiento se hizo para el día sábado 13 de mayo a las 9:00 en la sede del salón comunal. En este primer encuentro se contó con la presencia del Secretario General, el Director de Desarrollo, de Descentralización, e integrantes del equipo técnico de dichas dependencias y del área de Comunicación de la Intendencia. Esta primera instancia puso en evidencia algunas debilidades en la convocatoria realizada desde los distintos actores involucrados, acercándose principalmente integrantes de la Fomento Rural de la zona y otros vecinos que se enteraron casualmente sin mucho conocimiento previo. Para los siguientes encuentros se acordó trabajar los días sábados por la mañana, siendo los restantes, los días 20 y 27 de mayo y 3 de junio.

Una cuestión a destacar en canto a la convocatoria es que dejan en claro que la Intendencia usa para la difusión Radio Young y que en el pueblo se escucha Radio Paso de los Toros, por lo tanto para una difusión más exitosa se deberá tener en cuenta esto, además se destaca que poder acercar una invitación impresa a cada hogar es fundamental, en este sentido se debería buscar un referente local que pueda encargarse de ello. Otra cuestión clave que destacan es la información respecto de la actividad a realizar, ellos van si saben bien y con precisión a qué van y muchas veces las comunicaciones institucionales distan de comunicar claramente a lo que se está convocando. Esto es, tener en cuenta los diferentes niveles de abstracción y comprensión de la comunidad.

En el caso de los PP puntualmente, los participantes destacaron que cuando se enteraron de la actividad no sabían de qué se trataba, ante lo cual no sabían a qué iban. En este sentido, una vez que se accedió a información más clara respecto de esto se sumó más gente a los talleres.

Participantes

Como se dijo el proceso se inicio con pocas personas y muy homogéneas en su composición. En las reuniones posteriores, en cambio, la asistencia mejoró en términos de cantidad y también en relación a la pluralidad de voces, aparecieron tanto los hombres como los adolescentes, sobre todo una vez que se fue corriendo la voz respecto de que se trataba la actividad. En relación a los representantes de instituciones presentes en el territorio la asistencia fue escasa contando nada más que con la enfermera en una de las 4 reuniones. En total los vecinos que se involucraron en el armado de la propuesta, en alguna o en todas sus etapas, fueron 20.

Una cuestión a tener en cuenta es que los tiempos institucionales considerados para el proceso son cortos para los tiempos de la gente, sobre todo y especialmente cuando hubo fallas de difusión. En este sentido hasta el último taller estaba apareciendo gente que por los cuentos de los participantes se daba cuenta que había reales posibilidades de hacer algo y se arrió a participar. Se nota una clara desconfianza en las actividades propuestas desde los diferentes ámbitos políticos.

Necesidades identificadas en las dinámicas de talleres

En una primera aproximación a un diagnóstico a través de una lluvia de ideas la problemática que emergió con mayor fuerza fue la de la falta de espacios para la recreación de los jóvenes, espacios de integración social y socialización. Luego el proceso continuo y la idea principal sobre el problema que deseaban que articulara la propuesta de PP sufrió algunas modificaciones pasando al centro la falta de espacios adecuados para la recreación concentrando a partir de ahí las acciones tendientes a mejorar estos espacios.

La idea de la construcción de un espacio físico techado para realizar deportes fue dejada de lado, aspecto que llevó un tiempo de discusión porque habían vecinos que la sostenían, pero luego de un espacio de deliberación fueron acompañando la idea de mejorar y equipar del salón comunitario por ser algo que consideraron más viable.

En síntesis hay necesidades identificadas que se abordarán con una propuesta de PP y otras que quedan como insumos para la conformación de una agenda territorial de la localidad de manera de ser canalizados a través de otras vías. Las necesidades y/o iniciativas que no se abordarán a través del PP son:

- El tema de la caminería rural es el mayor problema que destacan en la localidad. Es fundamental si se considera la distancia que se encuentra la localidad de cualquier ciudad en la cual acceder a los servicios. En este sentido de destaca que la caminería para llegar al lugar es casi intransitable llegando a ser imposible salir o entrar al pueblo en días de lluvia. Son caminos altamente transitados por carga pesada debido a la producción forestal característica en la zona.
- Necesidad de transporte a Young, plantean la posibilidad de un línea de ómnibus.
- Preocupación ante potencial cierre de UTU-CB.
- La migración de los jóvenes del pueblo preocupa a sus integrantes y buscan posibles soluciones.
- Necesidad de contar con espacio adecuado para el desarrollo del fútbol femenino.
- Destacan situación de aislamiento social potenciado por la ubicación geográfica del lugar, las dificultades de acceso a otros centros poblados o ciudades por mala caminería, la falta de transporte y el acceso a información relevante ante el hecho de que la radio que se escucha es de Paso de los Toros debido a la señal por cercanía al mismo.

Evaluación del proceso

La evaluación se realizó tomando las siguientes variables: duración de los talleres, forma de trabajo, valoración del PP como política, valoración del proceso de discusión de grupo y convocatoria. La modalidad implicó que los participantes del último taller colocarán un sticker en el valor del 1 al 4 en cada una de las dimensiones. Para ello se presentó un círculo con las cinco dimensiones y los cuatro espacios dentro de ella que representaban los valores de la categoría.

Los resultados fueron:

Variable/ valoración	Convocatoria	Duración de los talleres	Forma de trabajo	Valoración del PP como política	Valoración del proceso de discusión de grupo
Muy bueno	-	5	4	1	1
Bastante bueno	3	12	12	15	16
Mejorable	11	-	-	-	-
Malo	-	-	-	-	-
Total de respuestas	14	17	16	16	17

Fuente: Elaboración propia

En la evaluación algunos calificaron todas las dimensiones, otro solo algunas mientras que otros por haber asistido de forma muy intermitente al proceso prefirieron no evaluar. Como puede verse la convocatoria tuvo una evaluación regular, en este sentido se destacó falencias. Los propios vecinos comenzaron a colaborar en la difusión e invitación sobre todo informando de que se trataba la propuesta y de ahí que se ampliara el número de participantes. Como se observa 11 evaluaron como mejorable y 3 como bastante buena la difusión de la misma.

En relación a la duración de los talleres la frecuencia mayor de respuestas se registró en el valor bastante buena con 12 respuestas y 5 respuestas a muy buena, el instrumento no permite indagar en que sentido se podría mejorar pero es un aspecto que se puede retomar en una instancia de discusión de reglas en una próxima edición. La variable forma de trabajo tuvo un nivel de aceptación bueno también, con 4 personas que consideran muy buena la misma y 12 bastante bueno. La variable valoración del PP como política muestra que entre los asistentes existe una visión generalizada de que el PP es una herramienta útil para conseguir mejoras en la localidad, de las 16 personas que evaluaron este ítem, 15 respondieron este punto como bueno y 1 como muy buena. Finalmente, en lo que respecta al valor del proceso de discusión fue considerado como muy bueno por una persona y bueno 16.

Se destaca que los participantes reconocen que es la primera vez que se los consulta a la hora de hacer algo en su comunidad; este proceso de pensar, discutir, ceder espacios, escuchar otras posturas y lograr un producto común, se destacó también como un proceso de gran aprendizaje para los asistentes a los talleres.

Dentro de las necesidades que se destacan por los pobladores pero que no están al alcance del PP está la caminería rural. Están a varios kilómetros de la ciudad más cercana (Paso de los Toros) la que además es en otro departamento por lo que se ven complicados ante algunos trámites a los que necesariamente deben viajar a Young o Fray Bentos.

En este sentido y como sucede con muchísimos lugares en el país, los límites políticos departamentales no se corresponden con el desarrollo de los territorios, ante lo cual y ante las imposibilidades que esto implica se entorpece y menoscaba el desarrollo de las comunidades.

Los servicios, el acceso a los mercados tanto para compra de insumos como para ventas y pagos son más accesibles en Paso de los Toros que en Young por la razón de que son 100kms menos de distancia y por un camino más transitable; sin embargo, por cuestiones institucionales se ven obligados la mayoría de las veces a pagar costes más altos debido a las distancias. Se destaca también que los derechos a la vida o la salud también se ven vulnerados, en cuanto si llaman a una ambulancia necesariamente van a mandar de Young, llevando más del doble en llegar la asistencia de lo que demoraría desde Paso de los Toros.

Algunas reflexiones

La experiencia llevada a cabo en las localidades mencionadas, da cuenta de una alta valoración del PP en tanto política que destina cierto porcentaje de los recursos públicos para que la ciudadanía decida cómo y en qué ejecutarlos según su propia priorización de necesidades. Asimismo, la metodología empleada para disparar el proceso participativo, fue valorada positivamente en términos de discusiones generadas y construcción de propuestas en forma consensuada. No obstante ello, las debilidades en la convocatoria por parte del Gobierno departamental, la falta de credibilidad en la propuesta por desconocimiento y/o demandas históricas sin atender por los diferentes gobiernos de turno, y la urgencia de atender otras necesidades que exceden los fines y el presupuesto destinado al PP, son algunos de los principales obstáculos o limitaciones a la participación, señalados por los participantes en todas las localidades.

Teniendo en cuenta los procesos realizados en esta experiencia así como la revisión de otras experiencias de PP, nos parece de suma importancia destacar algunos aspectos de su instrumentación, que entendemos resultan imprescindibles para el éxito de la misma:

- Consenso en el gabinete del Gobierno Departamental -previo al lanzamiento de la propuesta- sobre aspectos centrales de la misma: finalidad del PP, perfil o tipo de las propuestas que financiará esta política; criterios de elaboración de las mismas y su priorización (por la construcción de consensos –tipo deliberativo–; o por votación –tipo competitivo–, o combinación de ambos); presupuesto destinado al PP por localidad (definido por distribución igualitaria o diferenciada según cierto criterios: total de población, nivel de NBI, etc.); participación (en términos financieros, materiales y humanos) de las distintas dependencias del gobierno implicadas en la ejecución de los proyectos, definición de un departamento/división/sector/unidad referente para el seguimiento del instrumento y del proceso (ello implica la designación de funcionarios para su implementación); formato de gestión y ejecución del gasto aprobado en cada proyecto (donación del monto total o por etapas, a una organización de la comunidad implicada; gestión centralizada de los proyectos en el gobierno departamental, u otras).
- Elaboración de una estrategia de convocatoria donde quede claramente explicitada la finalidad del instrumento (PP) y la forma de su implementación con la participación de la ciudadanía. Ello implica la identificación de actores claves para reforzar los canales formales e informales de comunicación.
- Acuerdo de trabajo con los participantes: explicitación de los objetivos del instrumento y del proceso participativo, construcción conjunta del cronograma y forma de trabajo, seguimiento del proceso durante la elaboración del o de los proyecto/s y su posterior ejecución.
- Ejecución de las propuestas aprobadas (por votación y/o consenso), en un lapso no mayor a un mes una vez finalizada la etapa de elaboración y aprobación de los mismos. Este punto es central a la hora de dar credibilidad al instrumento y al proceso.

Bibliografía

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Ed. Taurus -Universidad Católica. Segunda Edición.

Boisier, S.(1996). *Modernidad y territorio*. Cuadernos del ILPES. N°42. Santiago De Chile.

Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. Hardcover Edition. ISBN: 978-0-271-03794-3

Molina (2011). *Los presupuestos participativos: un modelo para priorizar objetivos y gesonar eficientemente en la administración local*. Arazandi, Pamplona

Noboa, A.; Bisio, N.; Suárez, M. y Robaina, N. (2013). *Participación Ciudadana: La gestión pública de los Presupuestos Participativos vista desde sus protagonistas*. Departamento de Ciencias Sociales. Regional Norte – Udelar. ISBN: 978-9974-0-0984-4.

Ramírez, F. y Welp, Y. (2011). *Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina Iconos*. Revista de Ciencias Sociales. N° 40, pp. 11-20. FLACSO. Quito.

Rostow, W. (1959). *The stages of economic growth*, The Economic History Review, 12(1), pp.1-16.

Villasante (2015). *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Red CIMAS. DEXTRA Editorial. Madrid.

Capítulo 4:

Las políticas habitacionales y los asentamientos irregulares en el litoral norte del Uruguay de los últimos diez años

Natalia Bisio
Juan Ferrer

Resumen

El trabajo que se presenta a continuación se enmarca en una de las líneas de investigación llevadas a cabo por el Grupo Interdisciplinario Hábitat, Vivienda y Territorio, integrado por docentes investigadores de la Facultad de Derecho y de los Departamentos de Arquitectura y Ciencias Sociales del Centro Universitario Litoral Norte de la Universidad de la República. La problematización en torno al devenir de las políticas habitacionales en el Uruguay -y su particularidad en la región litoral norte-, y las concepciones de hábitat y de ciudad que las sustentan y promueven, constituyen el marco general de la reflexión.

Identificar y analizar los criterios sociales, políticos y urbanísticos con que las distintas administraciones públicas han intervenido en los últimos diez años para abordar la problemática de la demanda habitacional de los sectores más desfavorecidos en la región litoral norte del Uruguay, es el objetivo central que se propone el trabajo que aquí se presenta. Para ello se toman como referencia los programas socio-habitacionales priorizados por el Estado para el tratamiento de la demanda habitacional de tales sectores, ejecutados en la región litoral norte (Artigas, Salto y Paysandú), durante el período 2005-2015. Además de una lectura del diseño y la modalidad de intervención propuesta por cada programa en función de los criterios antes mencionados, el análisis que se desarrolla en esta comunicación, incorpora el discurso de los referentes institucionales sobre la concepción de la problemática, la vivienda y el hábitat que tales programas sostienen y reproducen.

Vivienda y su hábitat: una relación de interdependencia

La vivienda es un elemento básico para el funcionamiento de la vida social y por ende, sus efectos inciden directamente sobre la estructura social de cada territorio y sus pobladores. En tanto objeto que satisface múltiples necesidades básicas del ser humano, su concepción sin embargo, ha estado fuertemente restringida a su aspecto físico (forma, volumen y diseño), desconociendo que la vivienda –y por tanto la forma en que se produce y se accede a ella-, no sólo es la materialización de culturas históricamente relativas, sino que además, en sociedades modernas, ha ido consolidando su carácter de insuficiencia crónica (Portillo, 2010).

En sociedades capitalistas modernas, la vivienda se transforma en una mercancía cuya naturaleza, valor de uso y costo de producción, la convierten en un bien de difícil adquisición, sobre todo para la clase obrera y aquéllos sectores de menores recursos. La consolidación de los procesos de industrialización y urbanización fueron reclamando gradualmente una participación más activa y protagónica del Estado en el tratamiento de la problemática de la vivienda, principalmente de la población trabajadora. Es así que hacia fines del siglo XIX y en el transcurso del siglo XX, éste comienza a asumir nuevas funciones asociadas a la provisión, producción y organización del bienestar social de la población, siendo la vivienda uno de los últimos componentes en ser visualizados en estos términos. Pensar por tanto la política social de vivienda implica considerar su funcionalidad y su necesidad de satisfacción en un contexto histórico, social y cultural determinado (Sánchez Vera, 1998).

Esta concepción pone de manifiesto las fuertes contradicciones y limitaciones que las políticas públicas traen aparejadas, pues su implementación refleja la yuxtaposición de lógicas disciplinares, institucionales y territoriales mediadas por los debates que se suscitan en el interior de cada grupo humano, en torno a una escala de valores a partir de la cual se establecen los niveles “mínimos” de habitabilidad y/o de “vivienda digna”.

Si la ciudad es el espacio donde se fortalece el valor de lo colectivo, en el cual se manifiesta la idea de sociedad y cobra sentido como grupo humano, la vivienda, en tanto espacio doméstico y elemento generador de lo urbano, es el espacio de identidad y pertenencia, necesario para el desarrollo personal, en el cual se funda la definición de ciudadano frente al colectivo. En este sentido, Sonia Romero plantea que *“se puede evaluar la importancia de acceder a una vivienda como algo que excede el plano de la funcionalidad de su uso, de la satisfacción de una necesidad de abrigo; el domicilio es indispensable para alcanzar aquellos aspectos materiales e inmateriales del estatuto de persona dentro de la sociedad, y sobretodo dentro de las ciudades como forma predominante de los asentamientos humanos contemporáneos: la vivienda condensa símbolos, habilita a la vez autonomía, responsabilidad y ciudadanía”* (2008: 67).

A partir de esta mirada, se hace necesario plantear la reflexión sobre las políticas habitacionales no solamente desde la propia vivienda, sino considerando las interrelaciones que se establecen entre la idea de **Hábitat**, entendido como el espacio físico colonizado por el hombre para satisfacer sus necesidades y el **Habitar** como las formas de organización de la sociedad. El primer concepto, que es tomado de la Ecología refiere a la base material de los ecosistemas e involucra los aspectos físico-espaciales, al mundo de los objetos. La conformación del Hábitat lleva implícita una transformación del entorno físico por parte de las sociedades para adaptarlo a sus modos de vida. Mientras tanto el Habitar, refiere al mundo de las relaciones, a las formas de representación y reproducción de una sociedad, a los modelos de producción y consumo, a sus sistemas de valores, que acaban finalmente determinando las formas del Hábitat.

En el diseño de las políticas habitacionales de los últimos años, se identifica la preocupación por incorporar la idea de mejora del hábitat como estrategia de intervención integral en el territorio que supere la simple producción de viviendas. Esta apuesta, que procura fortalecer el hecho colectivo frente a la vivienda como objeto individual, es coherente con la idea de Leff, quien sostiene que *“el hábitat es el lugar en el que se construye y se define*

la territorialidad de una cultura, la espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces" (Leff, 1998: 241). Desde esta mirada, es imprescindible considerar esta dimensión en el diseño, pero fundamentalmente en la implementación de las políticas públicas, que muchas veces no logran concretar en su resultado socio-espacial, la carga conceptual que contienen en su formulación los programas desarrollados para dar respuesta a la demanda habitacional de los sectores más vulnerables. Es necesario entonces, visualizar de manera indisociable esta relación hábitat-habitar para dar respuestas para la mejora de la calidad de vida desde las subjetividades de los individuos que conforman un grupo social. Esto pone en discusión la idea de construcción del hábitat como solución uniforme y demanda respuestas particulares frente a situaciones específicas de territorios locales.

En esta línea, Leff afirma que *"el hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura. Frente al espacio anónimo engendrado por la masificación de presencias sin identidad y sin sentido, el hábitat habitado es el lugar significado por experiencias subjetivas, de vivencias construidas con la materia de la vida"* (Leff, 1998: 243).

Por otra parte, la construcción del hábitat humano provoca transformaciones profundas e irreversibles de los atributos originales de los territorios, que muchas veces trae consecuencias nefastas para las condiciones de habitabilidad.

Asimismo, el desarrollo habitacional en sus múltiples formas -entre las que se cuenta los asentamientos irregulares como una particular tipología de Hábitat- pauta el crecimiento de las ciudades y se convierte en el principal factor de la expansión o densificación de las mismas. Si bien es éste un fenómeno generalizable, no determinado por la escala de la ciudad considerada, en el caso de las ciudades intermedias del Uruguay, se hace más notorio debido a su escasa dinámica urbana. Se revela necesario entonces, vincular el desarrollo de la vivienda en un sentido amplio, con el concepto de

desarrollo urbano así como también la consideración de la calidad de vida y el desarrollo humano por tener estos procesos, una derivación directa hacia las poblaciones.

Según Roberto Fernández, el Desarrollo Urbano *“puede entenderse como el que refiere a los procesos de transformación y complejización de un asentamiento urbano – o de una red de éstos, suficientemente convergente a una integración territorial y funcional- en un marco de evolución positiva de sus indicadores más característicos”*. La definición anterior plantea la idea del desarrollo urbano como una *“evolución positiva”*, concepto que aplicado al caso de los asentamientos informales, áreas segregadas socio espacialmente o con carencias de urbanidad, podría vincularse a la mejora de su organización interna, en lo que respecta a sus condiciones de habitabilidad así como un relacionamiento más favorable hacia los territorios circundantes en vías de una integración territorial y funcional deseada.

En suma, los programas derivados de políticas públicas para la respuesta habitacional, destinados a los sectores de la sociedad con menores recursos y que en su gran mayoría reside en asentamientos irregulares o en áreas de la ciudad con importantes carencias en su habitabilidad, requiere desarrollar una concepción del problema que permita articular: la producción de vivienda con la generación de ciudad en una continuidad de escalas espaciales, las relaciones sociedad-naturaleza con criterios de sustentabilidad y las demandas del habitar, con la construcción de un hábitat inclusivo que promueva el desarrollo humano.

La política social de vivienda en el Uruguay moderno

La política pública de vivienda entendida como *“un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad”* (Aguilar Villanueva, 2000: 82), está permeado por una visión política y técnica de la problemática que estructura su implementación. En este sentido, la política social de vivienda se enmarca en el conjunto de acciones y

principios mediante los cuales el Estado organiza y orienta su intervención en materia de bienestar social (Adelantado, 2009). Definir el contenido y por lo tanto la concepción de tales acciones no es más ni menos que definir cuáles son los problemas sociales asociados al acceso a la vivienda que se inscriben en la agenda pública así como el rol que le compete al Estado, al mercado, a la sociedad civil y a la familia en su abordaje. Las políticas sociales modelan la estructura social...con ellas se han consolidado las capas medias urbanas de nuestro país, principalmente los funcionarios públicos y los obreros. En este proceso de construcción del orden social, el acceso a la vivienda propia se fue afianzando como derecho social y con ella cobró fuerza en el imaginario colectivo, la concepción de una ciudadanía propietaria (Magri, 2014).

Teniendo en cuenta el desarrollo del Estado uruguayo moderno hasta nuestros días, se pueden identificar cinco períodos en las formas de conducción política y por tanto de orientación de las políticas sociales en relación a la vivienda:

- Finales del siglo XIX – década del 20: rol del Estado en relación a la cuestión de la vivienda popular – debate entre la filantropía/caridad y la acción controladora del Estado.
- 1920 – 1960: despliegue de la política pública sectorial donde la vivienda forma parte del bienestar colectivo. Carácter corporativo del acceso a la vivienda.
- Fines ´60 – 1990: fuerte producción normativa, creación de nuevas instituciones e incorporación de nuevos actores no estatales en la arena de la vivienda. Pensamiento racionalista, nuevas ideas de contracción del Estado a favor del mercado.
- 1991- 2004: reformas en cuanto a la producción legal e instrumental de políticas; modelo estratificado por el ingreso de las familias.
- 2005 – 2015: mixtura de orientaciones y conceptualizaciones que asignan, en el imaginario colectivo, un rol protagónico al Estado en la provisión de vivienda de interés social. Líneas de conducción política: restauración, innovación y reforma (Magri, 2014).

En este marco, según la participación del Estado en su implementación podemos agrupar las políticas de vivienda en tres formas o modalidades:

- **Política de Vivienda de Interés Social (VIS):** Este tipo de política está dirigido a poblaciones con capacidad de ahorro previo, estableciendo mínimos de ingresos familiares por lo que requiere capacidad de pago. Se crea en el marco de la Ley de Vivienda 13.728 (1968). Abarca los planes de vivienda económica, vivienda media, los Núcleos Básicos Evolutivos (2009) –que desde el año 2011 pasan a ser considerados como soluciones de emergencia habitacional–, y de vivienda confortable desde el año 2011.

- **Política de Vivienda en competencia de Mercado (VM):** En este caso, la participación del Estado se realiza siguiendo las reglas del mercado en la provisión del bien, reduciendo su rol principalmente durante las décadas del 70 – 90. La creación del Banco Hipotecario del Uruguay en el año 1912 y su reestructuración en el período 2005-2010, da cuenta de esta modalidad en la que éste aparece como una institución financiera estatal dedicada a facilitar el acceso al crédito hipotecario con destino a vivienda para las familias uruguayas.

- **Política de Vivienda Social (VS):** desde esta concepción, la vivienda es vista como un tipo de bien que debe ser regulado y distribuido por el Estado; se trata de una política focalizada en la que se define el tipo de vivienda y de beneficiarios. Se concibe desde el componente social de la ciudadanía: la vivienda como derecho social, y la revalorización del Estado en la articulación y regulación del crecimiento económico, como garante de la integración social, y en función de los ciudadanos (Arriagada, 2006). En este último grupo de política es que identificamos los programas sobre los que versa el presente trabajo y que a continuación presentaremos.

Caracterización de la Región Litoral Norte

La región en la que se ha focalizado este estudio comprende los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú, alcanzando un total de 311.380 personas, distribuidas respectivamente de la siguiente manera: 73.378 (12°), 124.878 (4°) 113. 124 (6°). Cabe señalar que esta región (sobre todo Artigas y Salto) presentan los indicadores más elevados de pobreza a nivel país, ya sea medida por línea de pobreza (18,3%, 9,7%, 8,4%, respectivamente), o por NBI (54%, 49,9%, 41,4%, respectivamente).

Según el Reporte Social del año 2015 se registran en el país, un total de 1:390 mil viviendas, observándose un aumento del 24% respecto del año 1996, acompañado de un crecimiento del número de hogares particulares y un decrecimiento del número de personas por vivienda. Esto es, hay más cantidad de viviendas pero con menor número de integrantes en su composición; seguimos siendo una población similar en número de personas pero la demanda por viviendas sigue aumentando. En referencia a ello a continuación se presenta un cuadro ilustrativo respecto del indicador.

Cuadro 1: Evolución número de personas por vivienda

Año / Departamento	1908	1963	2004	2011
Total País	6,9	3,4	2,5	2,4
Salto	6,9	4,0	3,3	2,9
Paysandú	7,0	3,8	2,9	2,6
Artigas	6,1	4,2	3,1	2,8

Fuente: elaboración propia en base a censos INE

En otro orden de cosas, el número de viviendas particulares desocupadas (es decir, vivienda de uso temporal / turístico o vivienda como bien de transacción mercantil) ha aumentado, registrándose según el reporte social 2015, un total de 112.000 viviendas más que en 1996. Por otra parte, si analizamos el porcentaje de viviendas en alquiler/venta, construcción/repación o vacantes según departamento, se observa que Artigas (6,4%) y Salto (6,1%) presentan indicadores menores que Paysandú (7,9%). Estas cifras sumadas al total de viviendas desocupadas, dan cuenta que los tres departamentos (Artigas, Salto y Paysandú) muestran el mayor déficit habitacional a nivel país, alcanzando valores de 4,4; 6,6 y 4,5 respectivamente; esto es, la existencia de viviendas que por razones de sus materiales, estructura o espacios, ya no son útiles para que las familias realicen sus actividades reproductivas, familiares y sociales (Reporte Social, 2015).

El cuadro que se presenta a continuación refleja por un lado, la situación de vulnerabilidad en relación a la seguridad de tenencia que presentan los departamentos de la región, principalmente Artigas donde la propiedad sólo de la vivienda supera ampliamente el promedio nacional y de los departamentos de la región; por otro, las condiciones de habitabilidad de las viviendas en tales departamentos.

Cuadro 2. Seguridad de Tenencia de la Vivienda y Habitabilidad por departamento

ESTADO DE SITUACIÓN	ARTIGAS	SALTO	PAYSANDÚ
Ocupantes (21,4%)	18,5%	21,7%	24%
Inquilinos (18%)	9,5%	11,5%	13%
Propietarios de la vivienda y el terreno (53,7%)	50,3%	61,7%	57%
Propietario sólo de la vivienda (6,9%)	21,8%	5,1%	6%
Viviendas precarias y modestas - estructural (10,8%)	24,6%	19,9%	12,5%
Situación de la vivienda mala y muy mala – Coyuntural (51,6%)	42,1%	49,5%	51,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Reporte Social 2013

Un dato a destacar es el porcentaje de propietarios sólo de la vivienda, cuyo promedio nacional es 6,9%, quedando por debajo de este valor Salto y Paysandú, y destacándose muy por encima con 21,8%, el departamento de Artigas. Esto estimula una reflexión sobre cuáles son las estrategias desarrolladas que generan esta situación: presencia de asentamientos irregulares, estrategias de solidaridad intrafamiliar, podrían ser algunas de ellas.

Finalmente, un dato relevante para dar cuenta de las dificultades que los sectores más desfavorecidos presentan para acceder a la vivienda, refiere al porcentaje de ingresos de los hogares que se destina a gasto de alquiler o en cuota de compra. En este sentido, al analizar el promedio de gasto en alquiler por quintiles de ingreso, se observa que quienes invierten mayor porcentaje de ingresos en alquiler son los hogares del sector más vulnerable (quintil 1), superando en dos puntos porcentuales los quintiles 2, 3 y 4, y en 4 puntos porcentuales a los hogares del quintil 5 (sectores de mayores recursos económicos). Esta situación de desventaja, asociada a la presencia de NBI por vivienda decorosa, vulnera aún más, las condiciones de vida de estos sectores.

Cuadro 3. NBI por Vivienda Decorosa 2006 – 2013

	Artigas	Salto	Paysandú	Río Negro
2006	34,3 %	30,9 %	23,9 %	26,8 %
2013	21,3%	22,3%	19,8 %	20,1 %

Fuente: Elaboración propia en base a Reporte Social 2013

Descripción de los programas seleccionados

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) – PMB:

El PIAI se funda en 1999 a través del Préstamo 1 186 OC-UR, convenio ROU-BID, por un monto total de 100 millones de dólares. En diciembre de 2008 se firma un nuevo Contrato de Préstamo, esta vez bajo modalidad de “*Línea de Crédito Condicional*” (CCLIP), incorporando nuevos ejes y enfoques de intervención barrial, giro que se ve reflejado en el cambio de nombre del programa el que pasa a denominarse Programa de Mejoramiento Barrial (PMB). Esto permite al país contar con hasta 300 millones de dólares, por un período de hasta 20 años, que serán habilitados en Operaciones Individuales. El objetivo del PMB es “*contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y prevenir la formación de nuevos asentamientos*”. También se propone garantizar la accesibilidad de los residentes de los asentamientos a suelo urbano habitable, con infraestructura y servicios sociales y urbanos adecuados contribuyendo a la integración socio-urbana. De acuerdo a los datos arrojados por el censo de vivienda y población del año 2011, en Paysandú se encuentra el 5,8% de los asentamientos del país, en Artigas el 4,9% y en Salto, el 2,2%.

El programa se estructura en base a **tres grandes componentes**:

1. Mejoramiento de Barrios (enfoque actual).
2. Prevención de Asentamientos Irregulares.
3. Fortalecimiento institucional de los organismos con competencia directa en la temática.

El PMB II plantea entre sus lineamientos a nivel urbano-territorial, una escala de intervención definida por “*el espacio barrial entendido como una unidad territorial compleja, identificando, analizando y priorizando problemas, conflictos y áreas de oportunidad desde el punto de vista comunitario. Analizará igualmente sus relaciones, puntos de contacto y de fricción con el entorno inmediato y la ciudad, desde el punto de vista urbanístico, cultural y simbólico*”.

En relación a la concepción de ciudad, el programa sostiene que *“la propuesta de intervención deberá ser acorde con los planes o directrices de ordenamiento territorial vigentes e incorporará las distintas intervenciones públicas y/o planes de desarrollo existente y/o previsto para la zona”*.

Cuadro 4. PIAI – PMB por Departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
PIAI – PMB	<p>Cerro Ejido y Cerro del Pintadito, San Eugenio (Artigas capital)</p> <p>Las Láminas (Bella Unión): regulación y núcleos húmedos y viviendas.</p>	<p>Cien Manzanas, Don Atilio, Fátima, La Tablada, Lazareto, Salto Nuevo (finalizados)</p> <p>PMB: asentamientos Balta Vargas, Instrucciones del año XVIII y sector inundados (en ejecución – Barrio Artigas).</p>	<p>Chaplin, Curupí, Don Bosco, Los Eucaliptus, Norte, Dos Marías (El Espejo), En Ha Core, Tatuces, Sur, Antena 35, Ferrari-San Martín</p>
LOTES	<p>Malvinas - 6 de Mayo (Bella Unión).</p>		<p>Guichón (llamados 1 y 2), Lotes Nuevo Paysandú.</p>

Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos(hasta 2015):

El Plan Juntos, en su primer formato (Ley N° 18.829), surge como una respuesta a la emergencia socio-habitacional y plantea como propósito contribuir desde el Estado y con la mayor celeridad posible a hacer efectivo el derecho de la población más vulnerable, a una calidad de vida y hábitat dignos, imaginando y construyendo participativa y solidariamente un mejor futuro. De este modo se propuso como ejes centrales del diseño y la ejecución de la política: un papel protagónico de los vecinos, coordinación interinstitucional pública y solidaridad de la sociedad (Plan Juntos, 2016).

Apoyado en la declaración de emergencia socio-habitacional definida primero en el Decreto del Poder Ejecutivo No. 171/010 del 31 de mayo de 2010 y posteriormente en la ley de creación mencionada, surge como un órgano paralelo a la institucionalidad establecida, procurando sortear las prácticas que se venían desarrollando en la materia, las que fueron consideradas poco efectivas para dar respuesta a las situaciones de emergencia.

En su artículo 3°, la ley 18.829, define las líneas de acción del Plan, que refieren, una a la vivienda y el hábitat y otra a las políticas sociales. La primera plantea la “mejora del hábitat existente” y el “apoyo para la generación de una nueva oferta para el hábitat”, lo que da cuenta de la voluntad de llevar adelante acciones que consideren el entorno urbano, superando la simple construcción de viviendas. La segunda línea en tanto, apunta al desarrollo humano y social mediante la promoción de la gestión participativa, el apoyo a la inserción laboral y la ampliación de la cobertura y el acceso a las políticas sociales (Plan Juntos, 2016). Un aspecto que sobresale en el diseño del programa, es la constante referencia al hábitat como objeto de intervención, aunque el concepto excesivamente amplio y polisémico, carece de una definición precisa en sus actuaciones.

Tal como lo evidencia el cuadro a continuación, según datos del último informe de rendición de cuentas disponible, ha habido intervenciones del Plan (en su primera versión) en los cuatro departamentos que integran la región, notándose mayor presencia en Artigas y Paysandú donde asciende a 98 y 77, respectivamente.

Cuadro 5. Cantidad de Viviendas Plan Juntos por departamento

	Artigas	Salto	Paysandú
Cantidad de viviendas	98	53	77

Fuente: Plan Juntos, 2013

En el año 2015, cuando asume un nuevo gobierno, el Plan pasa a formar parte de la oferta pública que desarrolla el MVOTMA para atender la demanda habitacional de aquéllas familias seleccionadas por los programas de proximidad (UCC, Cercanías y Jóvenes en Red); modificando sustantivamente su formato institucional y modalidad de intervención (MVOTMA 2017).

Programas desarrollados por DINAVI-MVOTMA: Finalmente, se considera una tercera línea de actuación que compone la política habitacional del país, desarrollada por la Dirección Nacional de Vivienda, actuando con programas de iniciativa y gestión propias como el de autoconstrucción o los que se gestionan en coordinación con las Intendencias. Si bien el programa de autoconstrucción, ha tenido un impacto importante para la vida de las familias beneficiarias, el resultado a nivel territorial es poco significativo, en tanto la dispersión de las intervenciones no permite incidir en la transformación del hábitat.

La segunda línea de trabajo, viene implementándose desde el año 2005 apostando principalmente a la construcción de viviendas para realojos. Desde el año 2011, se lleva adelante el Plan Nacional de Relocalizaciones, el cual “fue pensado con el fin de mejorar la calidad de vida y de salud de la población asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su realojo, favoreciendo su integración socio-territorial”. En estos proyectos, el Ministerio establece un acuerdo de trabajo con la Intendencia correspondiente, asumiendo compromisos mutuos: mientras que el Estado nacional aporta el financiamiento, las intendencias contribuyen con la tierra y el proyecto de infraestructura (MVOTMA, 2016).

El Plan ofrece diferentes alternativas para dar respuesta a las familias que deben ser relocalizadas, con lo que “se busca brindar una solución a medida para cada situación, permitiendo así, procesos de integración social. En algunos casos, el realojo se realiza promoviendo la compra de una vivienda usada a través de la Agencia Nacional de Vivienda. En otros, se promueve la autoconstrucción. En casos extremos, cuando las familias no están en condiciones físicas para autoconstruir, las viviendas son llevadas adelante por una empresa contratada y las familias participan realizando obras de pintura y terminaciones” (idem).

El acceso a la vivienda: soluciones paliativas vs. desarrollo sustentable

Luego del breve pantallazo realizado sobre la situación habitacional en la región, podemos decir que el norte uruguayo se caracteriza por tener departamentos cuyos indicadores sociales presentan marcadas diferencias con respecto a la media nacional, sobre todo en términos de acceso y calidad de la vivienda.

El año 2005 marcó un quiebre significativo en lo que respecta a la ampliación de la oferta habitacional, así como a la centralidad que la vivienda adquirió desde entonces en la agenda pública y sobre todo en las agendas de los gobiernos departamentales. No obstante ello, si bien se visualiza con mayor claridad el énfasis que en la agenda pública ha adquirido la atención de la población con mayores niveles de vulnerabilidad, los requisitos y/o condiciones previas exigidas en los diferentes programas, continúan siendo un obstáculo para el acceso de estos sectores a una vivienda digna.

Algunos de ellos refieren a la falta de terreno propio o de ahorro previo (requisitos excluyentes en gran parte de los programas), así como también a la proliferación de asentamientos en las periferias de las ciudades capitales en condiciones de vida insalubres e inhumanas. Esta situación se plantea en un contexto en el que por un lado es significativo el número de fincas abandonadas por sus propietarios y al mismo tiempo existe una marcada necesidad insatisfecha, que ni Estado ni la Sociedad han logrado revertir. Es necesario entonces pensar el problema del acceso a la vivienda desde un potencial proceso de desarrollo urbano que territorialmente concebido, siempre tiene una función social.

Según las entrevistas realizadas a referentes de las oficinas locales del MVOTMA, de las Intendencias Departamentales y del MIDES, los programas más significativos dirigidos a la población más vulnerable, ejecutados en el período considerado son, en Artigas: PIAI Realojos, en Bella Unión: MEVIR en la trama urbana (excepcional), PIAI-PMB, Plan Juntos e Intendencia de Artigas-DINAVI, en Salto: Planes departamentales (Vivienda Digna) en convenio con la

DINAVI y regularizaciones asentamientos – PIAI; y en Paysandú: PIAI, Realojos DINAVI-Intendencia de Paysandú y Mitigaciones (programas de proximidad: UCC, Cercanías).

En general se trata de programas fuertemente focalizados en la población que no tiene posibilidades de acceder a una vivienda decorosa por sus propios medios, asentada en forma ilegal en terrenos públicos o privados, y en el caso de Artigas y Paysandú, ubicados en zonas inundables (en su gran mayoría), cuya situación de precariedad habitacional se origina principalmente en la década de los '90, producto de la crisis económica y social que fue consolidando los cinturones de pobreza en las periferias de la ciudad.

*“En Bella Unión había una emergencia habitacional muy grande (que hasta ahora existe)...esa es una zona históricamente cañera donde su principal fuente de ingreso es la caña de azúcar y a partir del 92 al 2002, la producción de caña de azúcar estuvo muy deprimida, lo que generó una gran crisis en la ciudad con consecuencias habitacionales terribles, generando asentamientos... Con el ascenso del Frente Amplio, se reactivó la producción cañera en la zona y una de las políticas fuerte fue la de vivienda...a partir del 2004 más o menos, comienza a intervenir **MEVIR** en un barrio que se llama Las Piedras...Después de eso se eliminó como un primer foco de asentamiento grande; el seguro foco de asentamiento era el barrio Las Láminas, famoso en el 2002 - 2003 por las diferentes situaciones de hambre, de malas condiciones, entonces ahí se hizo cargo el **PIAI** (también una herramienta excepcional porque el PIAI hace regularizaciones en los asentamientos, pero no construye casas)...Después el tercer programa fue el Plan Juntos para regularizar un asentamiento en el barrio Farolito ...después hubo como una línea propia por parte de la Intendencia que hizo en el período pasado unas 40 viviendas para familias que estaban en emergencia poblacional... y ahora, se generó otro plan de vivienda al lado de éstas para seguir paliando la situación habitacional ... **es bastante grande la intervención que hizo, unas 500 a 600 viviendas en un período de diez años**, es un impacto importante en una población de 17.000 personas...igualmente la emergencia habitacional en Bella Unión sigue siendo grande... hace 3 o 4 años se generaron nuevos asentamientos y todos sobre terrenos públicos, sobre las vía de AFE” (Ref. BU).*

Tal como plantea el diseño de los programas seleccionados, en todos los casos los criterios de selección incluyen la ausencia de recursos materiales y económicos para el acceso a una vivienda, variando las formas de ingreso al mismo. Es decir, mientras en el caso del PMB y MEVIR (en Bella Unión), el criterio es fuertemente territorial, en el caso del Plan Juntos (exceptuando Bella Unión) y de los programas ejecutados por los respectivos gobiernos departamentales que no implican realojos, el ingreso al programa se realiza por una selección individualizada en función de la situación de emergencia habitacional de la familia.

"En Plan Juntos, en el PIAI de Las Láminas, y en parte MEVIR, fueron realojos... otra parte de MEVIR fue selección de gente que tenía una emergencia habitacional, y estas últimas -las ejecutadas por la IDA en el último tramo del período anterior-, hicieron un llamado, la gente se presentaba y se estudiaba la situación de cada persona, muchos de estos accedieron por sorteos y otros de forma dirigida; básicamente fueron esas las modalidades, por realojos y emergencia habitacional" (Ref. BU).

Consideración de los aspectos urbanísticos: idea de Ciudad

En todos los casos se señala la preocupación por incluir -con diferentes énfasis según el caso- criterios de ordenamiento territorial en el diseño e implementación de los programas públicos de vivienda (Referentes de Artigas y de Salto). Esto da cuenta de un reconocimiento de los gobiernos departamentales como responsables de la gestión del territorio y encargado de establecer las pautas de desarrollo del mismo en todas sus dimensiones a través de sus oficinas técnicas correspondientes. Los referentes del MVOTMA, del PIAI y del Plan Juntos consultados, coinciden en la necesidad de trabajar en coordinación con las Intendencias a los efectos de seguir los lineamientos planteados, aunque también se menciona la dificultad de acompasar los tiempos de la planificación con los de la emergencia habitacional,

“por un lado marcha el plan de ordenamiento territorial de una forma, a un ritmo, a una velocidad y por otro lado los planes de vivienda” (Ref. Artigas).

Frente al problema de relacionar planificación con acciones en el corto plazo, referentes de los tres departamentos señalan la existencia de algunos criterios básicos de ordenamiento como la determinación de áreas inundables o áreas contaminadas, ya sea para la elaboración de proyectos de realojos para la población afectada, como para la delimitación de zonas de exclusión para la construcción de viviendas.

En todos los programas se expresa la voluntad de promover la valorización de la ciudad como ámbito de integración social, de equidad en el acceso a los servicios y a los beneficios de la vida ciudadana.

“Teniendo en cuenta zonas inundables, espacios consolidados desde el punto de vista de infraestructura donde se vuelve más efectivo el acceso al programa de vivienda, a la vivienda y al acceso de servicios, el acceso a la escuela, el acceso al centro, el acceso a actividades ciudadanas, si quieres fortalecer ciudadanía lo haces desde la ciudad” (Ref. Artigas)

Sin embargo, por diferentes motivos, esta idea no ha podido plasmarse con fuerza. La dificultad para acceder a tierras con buenas condiciones urbanas es un punto de conflicto para la implementación de los programas de vivienda, lo que reduce la posibilidad de concretar una inclusión real de la población beneficiaria de estos programas en la ciudad consolidada.

“Es muy difícil poder construir, incluso esta re complicado ya que había unos cuantos proyectos de vivienda de cooperativas por ayuda mutua y no han podido hacerlos porque no hay servicios disponibles en los terrenos que hay disponibles; hay terrenos pero no hay servicios entonces no se puede construir nada, eso es una traba grande” (Ref. BU).

“La tierra es limitada (...) Los terrenos que van quedando, están lejos” (Ref. Salto).

En tal sentido, es recurrente la mención de los entrevistados, a una necesaria expansión de la ciudad para conseguir suelo apto a costos razonables. A pesar de contar entre sus objetivos la voluntad de integrar las nuevas intervenciones en la trama urbana existente, los proyectos plantean siempre la consolidación de periferias, limitando la posibilidad de intervenir en contextos urbanos consolidados, por lo que desde esta perspectiva, la expansión urbana parece inevitable.

En el caso del PMB, esta situación está planteada desde sus principios de trabajo en tanto su actuación consolida áreas precarizadas con ubicaciones poco favorables; en las propuestas desarrolladas por el Plan Juntos, porque la tierra disponible se encuentra generalmente en zonas de baja urbanidad.

En situación similar se encuentran los programas promovidos por el MVOTMA, tanto en el caso de las iniciativas individuales de autoconstrucción, los que *"siguen la lógica natural de la ciudad"* (Ref. Artigas), como en los proyectos colectivos, articulados con los gobiernos departamentales. En relación al primero de los casos, tal como indica uno de los entrevistados, "es a propuesta de la gente la ubicación del terreno", por lo que el Estado no tiene posibilidad de intervenir en la implantación. Queda de manifiesto, que los diferentes programas no han explorado la posibilidad de proponer proyectos de reurbanización que procuren el reciclaje de la ciudad existente para enlentecer la expansión urbana. Si bien no se trata de procesos simples, en el marco jurídico de Ordenamiento Territorial se explicitan instrumentos para acceder a terrenos en la ciudad, que habiliten a desarrollar transformaciones más profundas para superar la histórica relación centro-periferia que se presenta cuando se trata de programas sociales de vivienda.

En suma, se puede decir que más allá de la intencionalidad que refleja la intervención territorial actual de superar concepciones asociadas a que "los pobres van lejos", la ausencia de criterios ordenadores institucionalizados que permitan repensar y/o consolidar la trama urbana existente, sumado a un discurso fuertemente instalado en las autoridades y referentes institucionales de que "no hay tierra", han propiciado la expansión de la ciudad basada en lógicas de ocupación y conquista más que de desarrollo sustentable.

Concepción de Hábitat

Aunque todos los programas y organismos consideran la dimensión del Hábitat como una línea de trabajo prioritaria, los discursos de los entrevistados revelan en todos los casos, la mirada parcial del problema. En ninguno de los programas considerados puede asegurarse que el Hábitat haya sido abordado de forma integral, es decir, entendido como el espacio transformado por el hombre para satisfacer sus necesidades, lo que incluye la vivienda como elemento fundamental, así como el entorno urbano donde se inserta. En tal sentido y en lo que refiere a la región norte del país, las acciones desarrolladas por estos programas apuntan con mayor énfasis, solamente a uno de estos dos niveles: la solución habitacional en algunos o el ámbito barrial en otros.

En el caso del PMB-PIAI las acciones están dirigidas a la mejora del Hábitat fundamentalmente en lo que refiere a la construcción de la infraestructura de base y al espacio público. De la opinión de los entrevistados que estuvieron vinculados directa o indirectamente al programa, se desprende que el mismo ha llevado adelante las mayores intervenciones a nivel de mejoramiento del entorno urbano, *"el PIAI es uno de los proyectos que más trabaja en el espacio público, o invierte porque es una forma de prevenir nuevos asentamientos"* (Ref. Salto), mientras que la construcción de viviendas no fue significativa. Si bien se incluye el aporte de soluciones habitacionales, las mismas representan un componente menor en el total de las inversiones y su realización está restringida solamente a casos particulares previstos por el programa. Podría afirmarse que la construcción de viviendas no es un eje de trabajo prioritario del programa. Se menciona como un hecho significativo, las modificaciones que se implementaron a partir del año 2008 con el otorgamiento del nuevo préstamo del BID para la continuidad del PIAI. *"Al principio era muy centralizado y ahora el PMB establece más una atención al área generalizada entonces integra más, pensándolo en términos de hábitat"* (Ref. Paysandú); *"se dio un carácter muy social también entonces se mezcló con otros programas"* (Ref. Artigas), *"por eso ya no es más PIAI, es Programa de Mejoramiento Barrial, busca la integración barrial, porque el asentamiento no está aislado, forma parte de un barrio"* (Ref. Salto).

Desde ese momento, el programa ahora denominado PMB, flexibilizó sus criterios de intervención, incorporando en sus proyectos una mayor sensibilidad por la dimensión social. Pasó de realizar acciones fundamentalmente sobre el entorno físico, en un área de intervención muy rígida, a pensar una mayor integración entre el área del asentamiento regularizado y su entorno urbano inmediato. Este cambio en el diseño del programa, procuró superar algunas contradicciones identificadas en proyectos anteriores, en las que las condiciones urbanas que alcanzaban los barrios anteriormente informales, luego de las obras de mejora superaban ampliamente a las de los barrios formales adyacentes.

“Le dabas vivienda a la gente, mejorabas las calles, pero de la gente que vivía en el asentamiento, la persona que vivía enfrente que era un privado, que de repente en su vida compró el terrenito y había hecho una pieza y un baño, a ese no. Pasaba a cambiarse los roles, a ser el necesitado el que está en terreno privado, porque al otro le estabas dando todo” (Ref. Salto).

Por otra parte, la experiencia de los realojos de las zonas inundables realizada en la ciudad de Artigas, es destacada por los referentes en tanto significó un cambio en la modalidad de intervención que incorpora la planificación del territorio como un elemento innovador y de suma relevancia para el desarrollo de la ciudad.

“En el caso de Artigas... desde el año 59 se ha estado haciendo vivienda para inundados y la cantidad de gente en zonas inundables sigue siendo la misma. Entonces en este último ensayo de realojo se cambió la pisada. Y a partir de ahora, -se visualiza- la gran diferencia de trabajar con planificación y trabajar en agudo cuando se produce la inundación. Planificando, se puede desalojar toda una zona uniforme, que después se haga controlable, que se pueda llevar adelante una resignificación de esa zona inundable” (Ref. Artigas).

En el caso del Plan Juntos por el contrario, se hace un énfasis mayor en la vivienda en desmedro de la calidad del entorno urbano, concretándose sus intervenciones en proyectos tanto colectivos como individuales, que dan cuenta de una práctica que apunta más a revertir situaciones críticas que a la mejora del espacio colectivo, siendo esta práctica, coherente con los principios de atención a la emergencia que le dan origen.

“En el programa del Plan Juntos, en un primer momento lo que siempre se plateó fue hacer las casas, hacer el hábitat, o sea el compromiso del programa de vivienda era hacer la vivienda y construir el hábitat de inmediato de las casas, después toda la otra parte le tocaba a la intendencia o municipio toda la parte de luz, basura y otros servicios del cuidado del espacio público” (Ref. BU).

Magri (2013) señala que el Plan Juntos (en su primera “versión no institucionalizada”) “si bien aporta una solución inmediata, no tiene por sí mismo potencia transformadora para el desarrollo social, necesitando ser parte de un plan más amplio, integrándose a la arquitectura estatal, lugar de resguardo de prácticas y controles a través de la institucionalización”, transitando un camino paralelo a la estructura del Estado. En este sentido, se podría decir que el marco institucional del programa en la actual administración, logra corregir las debilidades asociadas a esta falta de institucionalidad de la que habla Magri.

En los emprendimientos desarrollados por el MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, ocurre algo similar respecto a la atención al problema de la vivienda. Los programas de viviendas gestionados desde los gobiernos departamentales, en tanto esta actividad no se incluye entre sus cometidos, siempre están sujetos al financiamiento del Ministerio. La principal contribución de las Intendencias en estos proyectos, consiste en el aporte de la tierra, el trabajo de los equipos técnicos multidisciplinarios que elaboran el proyecto, los funcionarios y equipos que llevan adelante la construcción de las viviendas y el entorno inmediato, así como las gestiones y la logística asociadas. *“Cuando la Intendencia ejecuta un proyecto con el Ministerio, que es*

convenio con Ministerio, el proyecto lo presenta la Intendencia, o sea, plantea donde, como, qué tipo de vivienda” (Ref. Salto). En el período considerado, los recursos provinieron casi exclusivamente del Ministerio de Vivienda, además del aporte realizado desde el Plan Juntos, que tal como mencionáramos líneas arriba, se desarrolló como órgano independiente de financiamiento, por fuera de la institucionalidad instalada hasta ese momento.

Rol del Estado y de la Población beneficiaria en los programas

En el año 2005, cuando la izquierda asume el gobierno nacional, el discurso político se basó en una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una orientación universalista e integral, articulada con acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales de “emergencia social”. Según este discurso, el principal cambio radica en asumir que los ciudadanos y ciudadanas no son objetos de la compasión ni de la asistencia pública sino sujetos de derechos. En este nuevo escenario se reposiciona el papel del Estado como agente de protección social en la organización, producción y provisión de servicios en áreas tales como educación, salud, trabajo y vivienda.

En general, si bien los entrevistados destacan el mayor involucramiento del Estado en la provisión de recursos para la atención de la demanda habitacional, sostienen su ausencia en aspectos centrales que constituyen la consolidación del proceso de ciudadanización que se desarrolla con la vivienda pero no se reduce a ella. En este sentido señalan las carencias significativas en término de controles y de seguimiento una vez finalizada la obra.

“Ha sido un rol muy activo en la construcción de viviendas y en la inversión que ha hecho en términos de todo lo que genera la vivienda...contratar albañiles, máquinas, materiales, contratar técnicos, que no es barato pero... capaz una de las cuestiones a mejorar es que ha apostado mucho en la fase de la construcción y una vez construida la vivienda no es tan fuerte la presencia del Estado o

directamente no está ...estaría bueno que el Estado tuviese una participación activa para seguir cuidando el entorno, para generar comunidad o continuar generando comunidad (...) La gente tiene la casa pero sigue teniendo problemas de trabajo, dificultades de alimentación, dificultades en la crianza de los hijos, la gente queda con una casa que en parte le cambia la vida porque pasan de vivir en casas construidas con costanero, chapa cartón, que se llueven, que viven 5 - 6 en una sola piecita, pero no le soluciona la vida, no le soluciona lo laboral y ahí es que si se quiere hacer un programa más integral tiene que seguir habiendo una intervención porque de última, si alguien no tiene trabajo o no puede hacer una inversión a la vivienda, lo lleva a venderla o a vender de a poco las cosas (...) El Estado hizo una inversión fuerte y ahora tiene que cuidarla” (Ref. BU).

“El rol del Estado ha sido fundamentalmente financiador y en los 10 años fue la misma postura....la participación se limita a eso: a financiar la ejecución” (Ref. Pdú).

“La vivienda no es un fin. Se genera el espacio físico para desarrollar en mejores condiciones las actividades de la familia –para que– a partir de la vivienda la familia pueda proyectar su vida. Eso se debe potenciar. Superar la contención y lo asistencial. Las políticas sociales no están alineadas. No se aborda de forma integral la vida de la familia...no se planifica la post obra” (Ref. Salto).

Otro aspecto que refleja esta presencia intermitente o poco clara del Estado, sobre todo de los Gobiernos departamentales en la gestión del territorio y del desarrollo de la ciudad, tiene que ver como lo plantean los entrevistados, con el *“resurgimiento de los asentamientos con ocupación de tierras que estaban destinadas a otros programas de vivienda previstos por la Intendencia. Estas ocupaciones van contra el ordenamiento territorial y frenan la posibilidad de dar soluciones habitacionales reales y de lograr un desarrollo urbano planificado”* (Ref. Salto). Si bien se trata de un fenómeno complejo, es un común denominador, sobre todo en los discursos de los referentes de Artigas y Salto, la referencia a las campañas y promesas electorales como uno de los elementos centrales que ha llevado a esta explosión que no se condice con una explosión demográfica significativa.

Estas características en el acceso a la vivienda, suponen y generan formas de participación que en muchos casos, limitan la capacidad de iniciativa y de toma de decisiones de la población beneficiaria, al cumplimiento de cierto número de horas en la etapa constructiva de la vivienda o al pago de una cuota.

“En el caso del Plan Juntos- son viviendas 100 % subsidiadas, la gente no tiene que pagar por la vivienda que hace, que vive... lo único que se le pedía como contrapartida a la gente es que fuera a trabajar en la construcción de su vivienda, igualmente, era complicado; -en el caso de MEVIR-, la gente tiene que pagar, es una cuota baja y tiene diferentes planes...lo que sí tienen que pagar son los servicios que son tarifas sociales bajas” (Ref. BU).

No obstante ello y a pesar de las limitaciones que la efectivización de la participación presenta, los entrevistados destacan que su centralidad en el diseño de los programas aparece por primera vez como requisito de su instrumentación, en este período, formando parte del marco institucional desde el que se promueve el desarrollo humano y social de las familias y de la comunidad en la que se despliegan.

La idea es que la gente trabaje en la construcción de su vivienda a través de la ayuda mutua (...) en el marco del programa se trataba de generar otras actividades, actividades comunitarias, diferentes tipo de capacitaciones, de formación, conmemoración de días, jornadas para los gurises, jornadas para hacer beneficios para comprar algunas cosas (...) se insistía y se pedía que todos participen no solo de la obra sino de todo lo que se generaba en torno a la obra. A su vez también se promovía que todos los integrantes, por ejemplo se inscribieran y participaran de programas del Estado, del MIDES, de INEFOP (...) el programa ser como una pista de aterrizaje para otros programas (Ref. BU).

Otro componente que aparece fuertemente asociado a la participación (e igualmente costoso de lograr y hasta percibido por algunos como “sobrevalorado”), es la promoción de la acción colectiva y organizada de las familias en torno a diversas necesidades.

“Lo otro que se pedía era una organización o una auto organización de los vecinos, la formación de una comisión...que ellos tuviesen sus propias asambleas, sus propias decisiones que excedieran a la obra, pero era muy difícil despegar el barrio de la obra ya que toda la vida el barrio era la obra, entonces no generaba ningún proceso autónomo de la obra... En realidad hay cuestiones que son del barrio que se pueden gestionar por sí solos, por ellos mismos, el Plan Juntos no va a estar siempre (...). Se intentaba generar un proceso participativo más allá de la obra...que sabemos que cuesta... la gente se junta cuando tiene un necesidad sentida hasta que logra el objetivo y después sigue en la búsqueda de otro objetivo (...) El proceso del barrio mismo ha sido así, tiene períodos de acenso y descenso (...) Bella Unión tiene esa característica, ante cualquier cosa te genera una organización o para gestionar algo” (Ref. BU).

“Que se pueda hablar de participación, apareció algo en los programas de realojo (...) y tiene un componente de participación de la gente pero mínimo, mínimo (...) Implica tareas ejecución de obra, horas de trabajo, algo de gestión, pero muy trabajoso, es una participación sacada a tirabuzón. Muy complejo muy difícil mover a la gente, la gente “no” (...) Creo que esta sobre evaluado inclusive el término participación contrastando con la realidad este me parece, me resulta sobre evaluado el término (...) En principio parecía que era una novedad si se quiere, porque en la etapa anterior había sido cero la participación y ahora apareció como un componente nuevo, pero yo creo que es más teórico que...” (Ref. Artigas).

En suma...

En términos generales, se identifica una clara coincidencia en los objetivos que plantea cada programa respecto a la necesidad de recuperar el concepto de ciudad y hábitat como ámbito de intervención, en el cual la vivienda es un componente fundamental pero no el único. En todos los casos además se asume que las políticas deben incluir también la dimensión social, entendiendo que la mejora del espacio físico es importante, aunque no

suficiente para lograr la inclusión y el desarrollo integral de las personas. Estas concepciones convergentes generan buenas condiciones para pensar el perfeccionamiento de los diferentes programas y sus articulaciones, proceso que aún con dificultades, parece estar transitando el Estado en los últimos diez años.

Por un lado la urgencia y por otro las propias prácticas instaladas parecen estar cuestionando la posibilidad de pensar las políticas de vivienda en términos de desarrollo territorial. El surgimiento del Plan Juntos es una muestra significativa de esta situación. No obstante las dificultades que ha tenido fundamentalmente por la falta de institucionalidad, cabe señalar como logro del programa, la atención a las situaciones críticas que requieren intervenciones en lo inmediato. Sin embargo, las acciones en el corto plazo, no deberían convertirse en excusa para evadir los mecanismos del Estado así como la planificación y la gestión sustentable del territorio, sino por el contrario, el desafío podría estar planteado en como acompasar los tiempos de la planificación a la urgencia o dicho de otro modo, como incorporar la urgencia en el marco de la planificación del territorio.

Asimismo y sin perjuicio de las notables transformaciones que ha logrado el PMB en contextos muy precarizados, cabría profundizar, si las acciones que desarrolla el programa realmente operan en la inclusión socio-urbana de la población, o si las mismas tienden a consolidar situaciones de fragmentación, tal como se plantea en el diagnóstico del MVOTMA, generan “tejidos residenciales homogéneamente pobres, lo que potencia la ya presente dinámica de fragmentación socio-urbana” (Plan Quinquenal 2010-2014, MVOTMA).

Por otra parte, cuando las acciones se han llevado adelante desde cada programa de forma aislada, se hace evidente la dificultad para abordar la integralidad de la problemática habitacional. En las intervenciones que se logró la articulación de diferentes programas y/u organismos (PIAI, realojos del MVOTMA, iniciativa departamentales, MEC, Universidad), los resultados fueron positivos, lográndose superar las visiones y acciones fragmentadas. Tales son los casos de Cerro del Ejido en Artigas o Curupí en Paysandú.

Esta modalidad de trabajo, caracterizada por el esfuerzo conjunto, parece marcar un buen camino para el diseño de una política pública en la materia, que superando las iniciativas individuales y asociaciones eventuales, adquiera la institucionalidad necesaria para tener estabilidad y sostenibilidad. En este sentido, el rol de los gobiernos departamentales, en tanto articuladores y ordenadores del territorio, es fundamental.

Bibliografía

Adelantado, J. (2009). *“Por una gestión “inclusiva” de la política social”*. En Chiara, M.; Di Virgilio, M. (org.) *Gestión de la política social*. Prometeo Libros: Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La hechura de las Políticas*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México. ISBN 968-842-990-2, pp. 5-89.

Harris, Marvin (1988). *Introducción a la Antropología General*. Ed. Alianza Universidad, Madrid.

Leff, Enrique (1998). *Saber Ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI Editores. México D.F.

Magri, Altaír (2014). *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Ediciones Universitarias, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Montevideo.

Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010). *“El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”*. Ponencia presentada en 3er Congreso Ciencia Política. ICP – UdelaR. Montevideo, Uruguay.

Portillo (2010). *Vivienda y Sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay. Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo*. Facultad de Arquitectura. UDELAR. En: <http://www.fadu.edu.uy/sociologia/files/2012/02/Vivienda-y-Sociedad.pdf>

Rodriguez Russo J., Bisio N., Ferrer J., Negrin, R., Robaina, N., Duarte, J., Yglesias, A. y Texeira R. (2017). *El acceso a la vivienda y los asentamientos irregulares. Una mirada desde la region litoral norte*. Espacio Interdisciplinario. CSIC. Udelar. Mdeo.

Romero Sonia (2008). *Producción Familiar, Intergeneracional e Informal de Vivienda*. Estudio Interdisciplinario. REAHVI. Red de Asentamientos Humanos, Habitat y Vivienda.

-Sánchez Vera (1998). *Política social y Vivienda* (Capítulo 14). En: Garcés, J. y Alemán, C. (coord.). *Política Social*. McGraw-Hill.

Sitios web

MVOTMA (2016). Plan Quinquenal 2010-2014. Consultado el 26/06/16. En: <http://www.mvotma.gub.uy>

Plan Juntos (2016). Plan JUNTOS. Consultado el 26/06/16. En: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

MVOTMA (2017). Plan Quinquenal 2015-2020. Consultado el 20/05/17. En: <http://www.mvotma.gub.uy>

Capítulo 5:

Devenir de la política social de vivienda en el Uruguay frente amplista y su materialización en la evolución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

Valeria Aguilar
Floencia Núñez
Natalie Robaina
Rosmari Negrin
Natalia Bisio

Resumen

El presente trabajo se realiza en el marco de la línea de investigación “Políticas Sociales, bienestar y ciudadanía” llevada a cabo por investigadores del Departamento de Ciencias Sociales del CENUR Litoral Norte de la Universidad de la República. Tiene como objetivo ver la concepción de las políticas de vivienda en Uruguay plasmadas en los planes quinquenales de vivienda de los últimos tres períodos de gobierno frenteamplista, poniendo especial énfasis en la evolución del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) y su reconfiguración política y social bajo la denominación de Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) en el último quinquenio. En este sentido, el trabajo da cuenta de los aspectos políticos, técnicos y sociales que sustentan el diseño e implementación del programa mencionado, así como también de la concepción de vivienda y construcción de ciudad-ciudadanía que promueven en los beneficiarios y los actores vinculados a él. Las reflexiones que se desarrollan surgen por un lado, de una lectura de los objetivos y las estrategias planteadas en cada plan quinquenal en relación a la vivienda y las principales problemáticas y respuestas asociadas a ella; y por otro, del análisis de la modalidad de intervención propuesta por el PIAI en sus distintas etapas,

incorporando en ello, el discurso de los referentes institucionales radicados en los departamentos del norte del país vinculados a su ejecución; a saber: Gobiernos Departamentales de los seis departamentos involucrados, y las oficinas territoriales del Ministerio de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social y Agencia Nacional de Vivienda.

Introducción

Se pueden distinguir cinco grandes “ciclos” o etapas en la historia sobre la temática de la vivienda en Uruguay (Magri, 2015). En este trabajo se tomará el período comprendido desde el año 2005 hasta la fecha, que corresponde con un cambio en la orientación político administrativa del Uruguay, por tanto, la idea central es estudiar los cambios en la orientación en las políticas habitacionales.

En términos de análisis se toman como ejes los últimos tres planes quinquenales del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, donde se encuentran las orientaciones de políticas, conceptos tales como vivienda, hábitat, entorno y los enfoques que tendrán los diferentes programas, tomando el PIAI-PMB como programa específico a investigar. La vivienda forma parte de los derechos sociales de las personas (Marshall, 1952), integra la gama de cuestiones que las políticas sociales atienden.

“Las políticas de viviendas, en términos de política social hacen referencia a los criterios distributivos con que las distintas administraciones públicas intervienen para permitir el acceso a la vivienda a quienes más dificultades tienen para ello, que en general son los sectores con menores recursos económicos” (Bisio, Robaina, 2012: 68)

La política de vivienda social está presente en los derechos sociales confirmados en la Constitución de la República, de acuerdo con Marshall (1949) si el derecho social amortigua desigualdad social, entonces, el grado de igualdad que aportaría la política social, depende de: “(...)si el subsidio

se ofrece a todos o a una clase limitada; de si tiene la forma de un pago en efectivo o de un servicio; si el mínimo es alto o bajo; y de cuál sea la forma de financiación del subsidio” (1949: 327 en Magri 2015:18). En este sentido la vivienda social necesita de una regulación específica y del Estado como garante de acceso a determinados sectores de la población mediante políticas focalizadas bajo la égida y coordinación de los ministerios competentes en este caso el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

En este trabajo de investigación se tomarán las experiencias ya concretadas y en ejecución de cinco departamentos, Artigas, Salto, Paysandú, Rio Negro, Rivera, de los cuales se entrevistó a los diferentes técnicos que trabajan en el programa y referentes institucionales vinculados a su ejecución, en el cual uno de los ejes de cuestionamiento es poder lograr identificar los cambios que le generó al Plan pasar a una orbita ministerial bajo un nuevo formato desde la perspectivas de los actores en territorio. La articulación con los actores en territorio es clave para el desarrollo de la política que determina en buena medida la integralidad global del proyecto, su ejecución y el post obra.

Territorios, hábitat y vivienda

Las incorporaciones de la dimensión territorial en los enfoques de políticas sociales de vivienda se contextualizan con un carácter más sistémico en los últimos dos planes quinquenales. El territorio como espacio social, posee y genera recursos, no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social; es decir, es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples actores públicos y privados.

El territorio se construye socialmente, y genera especificidades propias, se define por el barrio donde se ubica y los servicios de proximidad que posee o de los que carece. La calidad de vida de las personas depende del entorno,

del acceso a los servicios y del hábitat donde viven, el cual es constituido por la vivienda y el barrio; por tanto el derecho de acceso a la vivienda, a formar parte de la ciudad va junto a los derechos de la ciudadanía.

Algunos autores resaltan el papel fundamental que desempeña la vivienda más allá de la simple provisión del techo, es decir cómo se piensa la vivienda. Moser (2005) ubica la vivienda como parte del capital físico (uno de los cinco capitales, los demás son: humano, social, natural y financiero), es un bien con un valor en el mercado y constituye el activo productivo más importante para los pobres urbanos.

Kaztman (2001), aparte de confirmar la vivienda como el activo principal en la canasta de oportunidades de las familias, identifica que los riesgos de la reproducción del hogar se identificaban con la pérdida de capital social a partir del factor vivienda y su ubicación en el sistema urbano-territorial. Existen tres dimensiones que afectan su producción y reproducción: capital individual, se pierde información y contactos y se tiene menor exposición a modelos de rol social; el capital social colectivo tiene el riesgo de declinación de las instituciones vecinales por déficits de liderazgos; y finalmente el capital ciudadano debilita el sentimiento de ciudadanía al no “compartir problemas vecinales con otras clases (segregación social) y riesgo de formación de subculturas marginales y la conformación de espacios homogéneos dentro del entramado urbano” (Kaztman, 2001: 174)

Dicho esto, es pertinente definir al Hábitat, de acuerdo al informe de Naciones Unidas, como urbanización para el desarrollo humano (Giraldo et ál., 2009) y a la vivienda como un bien complejo: cuando se adquiere además de la construcción que se va a habitar, se adquiere la posibilidad de habitar una ciudad particular (lugar particular) y una localización dentro de esa ciudad, con todos los atributos de su entorno. En este contexto, el hábitat es:

“... el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico - funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes, le damos sentido a nuestro hábitat y éste, a su vez, nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del

individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no sólo referencia el lugar físico de habitación, sino que también abarca lo que él representa como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como colectivo y que se encuentra socialmente sancionado e instituido. En ésta se incluyen aspectos que tienen que ver con el entorno, con elementos físicos, pero además con el acceso a servicios, con posibilidades de integración social, entre otros, constituyendo un concepto complejo que integra cuestiones materiales y simbólicas” (Reporte Social, MIDES, 2013:135).

Una política de acceso a la vivienda incluye a la ciudad como referente del entorno (PNUD-Hábitat, 2004), pensar la vivienda más allá del techo, implica tener en cuenta el medio ambiente donde está ubicada y el contexto social, político y económico que influye en la construcción y proyección de las personas que habitan y comparten ese espacio que hacen a la integralidad social, por lo cual exigen un abordaje integral. La integralidad en las políticas de vivienda no solo debe considerar el espacio físico, en el sentido de infraestructura urbana, sino como sistema de instituciones que se relacionan con los hogares, los individuos y tienen la capacidad de ofrecer o impedir el acceso a oportunidades relacionadas con la vivienda.

El Estado y su rol en las políticas habitacionales a partir de la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)

El rol del Estado en la producción y distribución de la vivienda ha ido variando a lo largo de la historia. Los tipos de intervención, las poblaciones destinatarias y los diferentes actores que participan en la provisión de servicios que hacen a la temática de la vivienda en Uruguay han ido transformándose de acuerdo a los cambios sociales. Las modificaciones a nivel económico y la estructura interna del mismo Estado para la provisión de políticas públicas “[...] actúan en función de la eficiencia sistémica nacional del Estado, la capacidad de este de alcanzar sus objetivos de manera satisfactoria para las mayorías ciudadanas” (Narbondo, 2012 en Magri, 2015: 21).

La reforma liberal de 1990, modificó de manera sustancial la matiz del sector vivienda, el bienestar del siglo XX, las intervenciones de los organismos internacionales presionaron para la desmantelación de los bancos hipotecarios en favor de fomentar la inversión privada en la provisión de este bien (vivienda), en un ambiente desregulado. La argumentación estaba en que la ineficiencia para el manejo de las políticas públicas en el sector habitacional de los Estados latinoamericanos; "(...) muy pocos sectores importantes de la economía han estado tan plagados de torpezas injustificadas en cuanto a política pública como el sector vivienda de los países en vías de desarrollo." (Bertrand Renaud 1989, en Magri 2015:103).

Con las presiones de cambios que se ejercía desde los organismos de financiamiento internacional y las ideas afines al ajuste estatal que exigían a nivel interno en el país, el día 13 de marzo de 1990, el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el proyecto de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), lo cual llevó un extenso debate parlamentario. Finalmente el MVOTMA se crea bajo la égida de las presiones internacionales y cambia la lógica de captación de la demanda para de este modo optimizar el gasto y la inversión en este sector.

"El novel Ministerio trató de recrear el modelo de los organismos internacionales, instaurando la modalidad de políticas de vivienda basadas en la demanda, basado en la inscripción voluntaria de las familias. En contrario con la orientación que prevaleció en el sector así como también en todos los organismos latinoamericanos durante todo el siglo de modelo «a la oferta», donde el Estado ofrecía por medio de normas y políticas el tipo, cantidad y precio de las viviendas, este modelo importado presentaba la teoría de que el Estado no podía salir a la caza de los necesitados porque tampoco tenía mecanismos para contabilizarlo" (Magri 2015:110).

Se establece un modelo racional y planificado, plasmado en los planes quinquenales de vivienda. El período 1990 a 2004 estará caracterizado por un proceso de fuerte desmopolización del rol del Estado en materia de vivienda, la descentralización de las funciones públicas y la integración del sector privado. El MVOTMA desde su creación hasta el año 2005 va a cumplir un rol subsidiario en materia de vivienda y escasos resultados ejecutivos.

Plan quinquenal de vivienda 2005-2009: de la emergencia a la reconfiguración de la política pública

Durante 1991 a 2004 se dan sistemáticos ajustes para desmonopolizar al Estado en la temática de vivienda, abriendo la oferta al mercado, en un modelo híbrido, pero poco eficiente. El primer plan quinquenal del gobierno frenteamplista parte de una dura y fuerte crítica al accionar del MVOTMA, en la evaluación al plan anterior, es decir 2000-2004, recaen los problemas que fueron acarreado las políticas habitacionales vinculados a su mala calidad. El problema se concentra primeramente en el sub registro de la demanda y por ende en la capacidad de cubrir la oferta.

“En el período 2000-2004 la ejecución de las soluciones por programas ha determinado que el 31% de las soluciones terminadas fueran ejecutadas por MEVIR, un 23% por el BPS, un 18% por el programa de Cooperativas y un 28% por las distintas modalidades o líneas de acción que integran el programa SIAV. Números años 2000-2004. NBE y NBEM son 33% de la oferta cubierta por el Ministerio” (Plan Quinquenal 2005:19).

La producción de vivienda nueva se utilizó como solución al acceso generando procesos de segmentación socio territorial debido a las viviendas que se construían de manera privada tras la caída de la construcción Premium (grandes construcciones en el este del país). Con el fin de reorientar la economía en ese sector se apuesta a la producción de “vivienda social” haciendo una casa de dos habitaciones y un baño en un predio no mayor

a 32 metros cuadrados, alejados de la ciudad donde la inexistencia de equipamiento social y acceso a los servicios básicos generaban mayor precariedad. La situación contextual de crisis vivida en el país en el año 2002 no hizo más que agravar la situación en términos de vivienda, la exclusión y fragmentación social que se venía desarrollando ya eran fenómenos de carácter estructural. El diagnóstico con indicadores socio económicos fue clave y decisivo para generar una reconfiguración de las políticas públicas en general. Ante la compleja circunstancia opera la solución de la emergencia como prioridad nacional.

“En ese marco, desde mediados de los ’60, el Uruguay da muestras de un deterioro de los niveles de participación y calidad de vida alcanzados por los sectores trabajadores, lo que afecta a una amplia mayoría de la población. Las transformaciones en el mundo del trabajo, las modificaciones en las políticas públicas y la restricción del papel del Estado en tanto garante y regulador, han permitido un aumento de la dominación bajo la forma de desempleo estructural, informalización, desprotección social y expulsión de sectores población del trabajo y del consumo” (Plan Quinquenal, 2005:67).

Ya desde 1998 la economía uruguaya cae en un gran proceso de desaceleración y recesión y como consecuencia de esto se produce la mayor crisis económica del país. Si se observan indicadores en ese momento, la caída del producto bruto interno fue de un 25%, el cual tuvo impactos sobre los niveles de pobreza de la población, explicados por los elevados niveles de desempleo. La tasa de desempleo alcanzó un 19%, aunque se da en meses posteriores un crecimiento en la económico, ese crecimiento no genera empleo, crece la informalidad del mercado de trabajo, que llegó a representar un 36,3% en 1998 y era un 40,7% en 2004. Los ingresos medios de los hogares, caen mucho en muy poco tiempo acumulando en promedio una caída de 30% en 2004 respecto a 1999. La caída en el empleo y la disminución de los ingresos se conjugaron para incrementar los niveles de pobreza y por tanto, aumentar la demanda de servicios brindados por el Estado, ante las crecientes necesidades básicas insatisfechas.

Desde 2005 en adelante si bien los esfuerzos se concentran en la problemática de la emergencia en cuanto a políticas habitacionales, se da una reactivación del BHU y del MVOTMA mediante la DINAVI. Se instala nuevamente el tema de la vivienda como un fin social ya que constituye uno de los elementos centrales en cuanto a las necesidades que había que satisfacer. La estrategia de solución se da bajo un régimen cuasi mercado donde el Estado asume un rol regulador y distribuidor, sin monopolizar el problema de la vivienda como un fin estatal.

El escenario de desigualdades plantea un desafío a la nueva administración que ve incrementada su población objetivo que mayoritariamente se encuentra en condiciones de pobreza sumado al endeudamiento público que va a condicionar todas las acciones, ya que debe responder a la política de austeridad fiscal. La creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) surge con fines de ordenamiento de la gestión como ente descentralizado del Estado, la ANV (co financiado por el PNUD) se convierte en el brazo ejecutor de las políticas de Ministerio de Vivienda (bajo supervisión del Ministerio Economía Finanzas), comienza a tomar decisiones y gestiona operativamente los recursos institucionales y de los deudores que venían desde el BHU. El objetivo principal de esta nueva institución pasa a ser la planificación y ejecución de los planes de acceso a la vivienda, mientras que el MVOTMA se encargará de los programas focalizados.

Antes de comenzar el “accionar público” la nueva administración realizó ajustes generando una recomposición institucional que afectó el diseño y la orientación del sector en función del relacionamiento con los actores sociales y el mercado. Más allá de estas modificaciones en el primer plan el tema de la vivienda no ocupó un lugar central y la reestructuración institucional no cambió la estructura básica de las prestaciones en términos de política habitacional (Magri, 2014).

Plan quinquenal de vivienda 2010-2014: Avances y continuidades ¿Hacia políticas integrales?

El plan quinquenal del 2010-2015 define programas y líneas estratégicas para continuar en el proceso de integración en las políticas relacionadas a la vivienda, el hábitat, la salud, la sustentabilidad, el ambiente y la educación, en el plan de este quinquenio se marcan seis líneas estratégicas:

1. El plan nacional de relocalización en áreas sustentables
2. Rehabilitación y consolidación urbana habitacional
3. Programa de nuevas urbanizaciones
4. Política nacional de alquileres de la vivienda de interés social
5. Vivienda rural y pequeñas localidades
6. Política de incentivo a la vivienda de interés social

Se distinguen en este período dos líneas en cuanto a políticas habitacionales, por un lado MVOTMA y la ANV. Se abren nuevas formas de acceso a sectores medios mediante la vivienda de interés social, incluida en la Ley de Promoción de la Participación Privada en la vivienda de interés social (18.795). De esta manera se promueve el acceso a diferentes grupos sociales, las familias tienen opciones de elección de plan que más se ajuste al bienestar en función del ingreso, capacidad de ahorro, capacidad de compra. Para los demás sectores están las políticas focalizadas que ya tenía el MVOTMA, además se suma el Plan Juntos como una alternativa para aquellas poblaciones que quedan al margen. El rol del Estado pasa a ser de facilitador como promotor de la participación privada, regulando mediante la creación de leyes donde se reglamenta dicha participación. De alguna manera asume algunos costos de distribución para determinados sectores sociales.

Plan quinquenal de vivienda 2015-2019: Derecho al acceso mediante políticas habitacionales integrales

Entre los objetivos que se propone el Plan Quinquenal 2015-2019 se encuentran:

1. Potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas y servidas para la implantación de vivienda
2. Fortalecer la política de acceso a tierras con todos los servicios
3. Potenciar la articulación interinstitucional para desarrollar proyectos habitacionales integradores
4. Diseñar e implementar programas habitacionales con perspectiva de derechos que contemplen la heterogeneidad de los hogares destinatarios y evitar todo tipo de discriminación
5. Consolidar la perspectiva de eficiencia energética en las políticas de vivienda y hábitat
6. Mejorar de las capacidades de gestión del MVOTMA en clave de calificación y profesionalización de sus recursos humanos para optimizar su inserción e incidencia socio territorial. La reivindicación de las políticas de corte más integral e interinstitucional pasa a ser un elemento clave de desarrollo en este período.

Las políticas de vivienda se definen como política de Estado; se establece al menos desde el discurso una serie de condiciones que una política habitacional de corte progresista debe considerar: el consenso y la participación de los actores de la sociedad, las capacidades económicas y de gestión que hay disponibles desde el Estado y la sociedad civil. También el acceso a las políticas de vivienda debe tener en cuenta las diferentes poblaciones, reconoce la vivienda como un bien de un alto costo que no todos logran acceder, pero constituye un derecho, por lo cual es necesario facilitar política de acceso a los sectores con mayor vulnerabilidad. El abordaje en este sentido responde a trabajar coordinadamente con las demás políticas sociales en este sentido porque el objetivo es el bienestar global de las personas.

Se continúa con el fomento a la participación privada, ya que la misma cuenta con una valoración positiva, la producción y financiación de los sectores de mayores ingresos, pudiendo destinarse mayores fondos públicos para las poblaciones de los quintiles más bajos mediante el Fondo Nacional de Vivienda. De esta manera se logra una mayor eficiencia en la gestión del gasto público, por lo cual la apuesta sigue estando en el fomento a la participación público-privado en materia de vivienda. Se establecen estándares de calidad, la vivienda debe satisfacer las necesidades biológicas, psicológicas y sociales. El gran enfoque de dicho plan es la integralidad en las políticas habitacionales. Se incorpora fuertemente el concepto de hábitat, donde el entorno habitacional juega un rol fundamental articulado con las prestaciones y servicios en el territorio.

Los espacios de coordinación e interacción deben ser múltiples, y la intervención apunta a una forma integral y concertada ya que no pueden ser abordados desde acciones fragmentadas del Estado. Es por esto que la inter-institucionalidad esta presente como un objetivo mas a la hora de pensar programas habitacionales, ya que la intervención debe estar abordada desde varias perspectivas vinculada con mas de un actor institucional. Esto contribuye a lograr acciones variadas y que no se superpongan en el desarrollo de los programas en el territorio. No solo el trabajo articulado implica las instituciones vinculadas a la temática sino también actores institucionales que influyen en la construcción de infraestructura y servicios tales como OSE, UTE, MTOP, entre otros.

Integralidad de las políticas sociales de vivienda: Una mirada al Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

El escenario de expansión de asentamientos producto de los procesos de segregación socio-espacial, llevan la búsqueda de financiamientos internacionales para atender a estas poblaciones que quedaban al margen de las soluciones habitacionales clásicas, es así que en el año 1999 se firma con el BID un convenio en el cual surge el Programa de Integración

de Asentamientos Irregulares (PIAI), en el cual participa la DINAVI y las Intendencias departamentales. El proyecto tenía como punto clave la regularización, podía accionar mediante proyectos individuales o sea la intervención en un solo asentamiento o también intervenir en áreas precarias, en tejido residencial con deficiencias. El objetivo central era la prevención de la formación de asentamientos irregulares y el fortalecimiento de la red institucional en territorio.

Las primeras experiencias de regularización se implementan conociendo sólo parcialmente los aspectos cuantitativos de la problemática en asentamientos localizados en predios de las intendencias. Posteriormente, el MVOTMA incorpora en su política a los asentamientos localizados en tierras de propiedad estatal e incluso comprando tierras afectadas por ocupaciones en predios de propiedad privada. Este programa integra el financiamiento parcial del BID para atender la problemática de la informalidad residencial de un mínimo de 10.000 familias a nivel nacional y establecer políticas de prevención de asentamientos irregulares. (PQ; 2005-2009:78).

Desde el PQ 2005-2009, el objetivo general era generar una política habitacional integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados. Si bien se menciona la necesidad de políticas transversales que no solo se enfoquen en las obras físicas las experiencias concretas no mostraron avances en este sentido, o sea la implementación de una nueva política de vivienda y hábitat que progresivamente pueda dar respuesta al conjunto heterogéneo de problemas habitacionales y de política social pública.

Para dicho quinquenio se observaba que para un total de 3.241.003 habitantes (INE 2004), la población registrada en asentamientos era de 174.393. A nivel urbano crecían las periferias pero con insuficiencia de servicios e infraestructuras. En el período de 1999 al 2007, PIAI solo logra atender el 21% de la creciente demanda.

Al año 2007 se hace una renovación del convenio, reconfigurándose como Programa de Mejoramientos de Barrios (PMB) donde se denotan los cambios por ejemplo en la concepción de vivienda, territorios, hábitat, así como también en un enfoque más integral y multidisciplinario.

Dicho programa tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares. Asimismo, se propone dar respuesta a las principales problemáticas y necesidades del barrio y su entorno para lograr una transformación positiva del hábitat, la comunidad, las familias y las personas que allí habitan garantizando la accesibilidad al suelo urbano habitable con infraestructura, servicios sociales y urbanos adecuados, contribuyendo a la integración socio-urbana. Es una experiencia de cogestión del hábitat entre los vecinos, organizaciones sociales, Intendencia, Municipio, MVOTMA-PMB y otras instituciones que intervienen en el territorio.

El componente fuerte en la transición de PIAI- PMB es la mayor integralidad en el programa, es decir, acciones directamente orientadas a la inclusión social. Dicha integralidad tanto en el equipo multidisciplinario como en todas las etapas del programa y en la vinculación con el entorno, en la transversalización de las políticas en el territorio. Si bien la integralidad es el gran objetivo del programa, las obras físicas son el gran soporte territorial para el anclaje del programa; en la actualidad los rubros elegibles para financiamiento en los proyectos de mejoramiento de barrios son: agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, vialidad, redes de electricidad y alumbrado, realojos, baños y conexiones internas de saneamiento, protección o mejoramiento ambiental, equipamiento social y comunitario, desarrollo barrial, regularización de la propiedad y formulación del proyecto.

Cambios en la orientación en la política: pasaje de PIAI a PMB

En la comparación de ambos programas se pueden distinguir diferentes metodologías de intervención barrial y abordaje desde la reconstrucción de los actores en territorio. Para PIAI la modificación más fuerte en el barrio era la infraestructura (saneamiento, alumbrado, calles) y los demás cambios en el plano de lo físico arquitectónico, las intervenciones sociales acompañaban ese proceso de obra. Las formas de postulación no varían demasiado, el protocolo establece que son las Intendencias quienes presentan perfiles de

proyectos, luego el programa a nivel central se encarga de definir cuáles son aquellos proyectos viables para realizar. Existen una serie de condiciones para presentar un perfil de proyecto que a priori para lo que era PIAI los barrios tenían que ser asentamientos en un terreno público con un número de habitantes mínimo. Si bien tiene PMB tiene características similares en cuanto al perfil de postulación cambia a la hora de pensar los proyectos de intervención dado que tiene que haber un proyecto social y las obras serán un soporte para esta intervención. A nivel territorial este pasaje y cambios de orientación se resume en una mejora de lo que hay en el barrio y no generar infraestructuras nuevas y en caso que sea necesario hacerlo en una articulación inter-institucional. Algunas de las diferencias se pueden resumir en los siguientes puntos:

• **Programa de Integración de Asentamientos Irregulares**

Intervención en asentamientos puntuales Barrios puntuales, un asentamiento, no existía la posibilidad de expansión más allá de los límites del barrio.

Intervención de las Intendencias para dar respuesta a las demandas de viviendas que no fueran financiadas por PIAI a partir de la articulación con otras fuentes de financiamiento por ejemplo DINAVI, en el mismo barrio.

Mejoras “paliativas” Modalidad de intervención general en cuanto al mejoramiento de la vivienda. Se mejoraba la infraestructura general del barrio pero las viviendas muchas veces no tenían condiciones de hacer uso de ellas, por ejemplo el baño y la conexión al saneamiento.

Transferencia de la propiedad a favor de las familias de los barrios regularizados Previsto como etapa final del plan pero de las experiencias lavadas pocos han logrado la obtención del título de propiedad, y muchos PIAI hoy en día se encuentran realizando el proceso de transición final para poseer el título.

• Programa de Mejoramientos de Barrios

Intervención en áreas precarizadas. Este concepto trasciende la informalidad territorial para identificar el área de intervención como un área formal precarizada que presenta núcleos de informalidad. Ejemplo: Barrio Artigas (Salto)

Obras anticipadas. El PMB promueve la identificación de obras anticipadas. Son aquellas que pueden desglosarse de la gran intervención física de modo de dar respuesta a demandas específicas de la población.

Intervención en barrios no elegibles a partir de la articulación con otras fuentes de financiamiento. Cuando en un Asentamiento Irregular existen áreas contaminadas o inundables no regularizables, el Plan Nacional de Relocalizaciones realoja a las familias asentadas en ese suelo. La financiación que aporta la DINAVI conjuntamente con las Intendencias Departamentales para la relocalización de las familias se suma al financiamiento del PMB para la regularización del resto de los lotes en una única estrategia de intervención.

Obras de mitigación. En las áreas de intervención se presentan situaciones familiares de alta precariedad que no pueden esperar los tiempos que demanda el proceso de formulación y ejecución del proyecto integral. Con el Plan Juntos y el Programa Cercanías del MIDES, que articula acciones con la DINAVI y a la ANV, se transita el camino que permite atender estas situaciones. El subsidio de Alquiler que gestiona la DINAVI forma parte del grupo de respuestas disponibles para estas situaciones urgentes.

Agenda futura. El alcance de los proyectos es limitado en el tiempo y tampoco atiende la totalidad de las demandas de los barrios. Los proyectos de mejoramiento barrial se proponen acompañar y apoyar a los barrios en la identificación de una agenda futura, que sin el financiamiento del Programa, quede instalada en la comunidad permitiendo visualizar nuevos desafíos así como los posibles socios estratégicos para realizarlos.

Financiamiento de iniciativas barriales. Este fondo contribuye a la realización de proyectos comunitarios que fortalezcan el imaginario barrial permitiendo su proyección más allá del barrio. Ejemplo: Experiencia “Valijas que cuentan”.

Compra en el mercado de vivienda usada para realojos. Cuando las familias poseen capacidades para asumir los costos de la formalidad y su opción es la ciudad formal, en convenio con la ANV el Programa, a través de la Intendencia, asesora, orienta y finalmente financia la adquisición anticipada de una vivienda en el mercado inmobiliario.

Transferencia de la propiedad a favor de las familias de los barrios regularizados. Concebida como proceso social cuyo objetivo es contribuir a la inclusión en la formalidad, la transferencia de la propiedad reconoce definitivamente los derechos posesorios sobre el suelo.

Nuevo Marco Normativo. En este pasaje también se introducen nuevos marcos normativos que tienen como fin “fortalecer la sustentabilidad de los proyectos de mejoramiento barrial” (Ob.cit) como por ejemplo la Ley N° 18.567 Descentralización Política y Participación Ciudadana del año 2009. Así también la Ley N° 13.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible promulgada en el año 2008 fortalece el rol de las Intendencias:

“Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley, en el marco de la legislación aplicable”(MVTOMA Seminario, 2015:30).

Ello promueve una nueva forma de actuación para el Programa: a partir de vigencia de esta ley, la identificación de proyectos a financiar desde el PMB deberán estar comprendidos en instrumentos de Ordenamiento Territorial lo que supone que la ciudad informal será visibilizada en los planes y formará parte de las estrategias de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Cabe destacar aquí que la formulación de estos instrumentos incorpora la participación ciudadana:

“Artículo 28: (...) “prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión” (...) (Ley N° 13.803 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, 2008).

La Ley N° 17.930 Presupuesto Nacional, establece la incorporación del PMB al MVOTMA a partir del año 2006, lo cual de acuerdo a esto permite identificar a este programa como uno más entre aquellos que necesariamente deben interactuar en los temas de vivienda y hábitat, en el PQ le suman a sus instrumentos algunos específicos orientados a proveer suelo urbanizado y vivienda a los sectores vulnerables creando oportunidades de acceso a suelo formal. El componente de prevención presentes en el PIAI y el PMB fueron experiencias exitosas que de un modo u otro se han incorporado a las políticas de vivienda.

A lo largo de estos 17 años PMB evalúa que ha trascendido la informalidad territorial, consolidándose como un instrumento que contribuye al anclaje de todas aquellas políticas públicas cuyo objetivo es revertir los procesos de exclusión social. Producto de evaluaciones que ha realizado el propio programa se detectan sus principales problemas uno de ellos es el “excesivo énfasis en la infraestructura y falta de atención a problemas económicos y sociales”, de lo cual se concluye que no logra cumplir con el total de sus objetivos plantados,

“La mayor parte del dinero de los programas de mejoramiento y regularización de barrios van a atender los graves problemas de infraestructura de los barrios informales” Otro de los problemas identificados es el mantenimiento quien mantiene la infraestructura una vez finalizado el programa, la participación otro elemento del programa que es difícil mantener pos obra” (MVTOMA Seminario 2014: 69).

La participación cae cuando se logra el objetivo material, la participación tiende a ser cíclica: “Los movimientos sociales, la participación en organizaciones de la sociedad civil, tiene ciclos. Se activa dice una de las teorías cuando hay oportunidades políticas para esa movilización” (Tarrow, 1998; 96 en MVTOMA Seminario 2014: 70). O cuando hay algo que afecta la emoción colectiva, como una muerte en el barrio, otros manifiestan que se presta atención a factores menos estructurales (Goodwin, 2001: 243 en MVTOMA Seminario 2014:71).

Dentro de los problemas más territoriales, se suman el desconocimiento de las líneas programáticas, dado a que experiencias de PMB han sido pocas y con poca presencia del programa a nivel de territorio, el programa pasa a sumar fortalecimiento institucional a las Intendencias, pero se centraliza a nivel Montevideo. Los técnicos evalúan la Unidad de Coordinación del Programa débil en cuanto a presencia territorial y un factor de legitimidad en el barrio escaso, porque queda concentrado a nivel Intendencia la difusión del programa.

“(...) PMB si bien cambió la modalidad, hay más equipos en el territorio digo no hay presencia del programa en el territorio, para mí no está ¿Cómo te puedo decir? Queda el técnico en la Intendencia solo, con un respaldo de programa, que no está...” (Técnico Social, PIAI-PMB).

Integralidad en los procesos de intervención

Sobre el territorio y sus actores

Este estudio se enmarca en las experiencias de PIAI y PMB de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Río Negro, en una primera instancia se entrevistaron a los referentes institucionales del MVOTMA por departamentos, técnicos de las intendencias departamentales y técnicos que hubieran participado en las diferentes ediciones y experiencias en los territorios.

En el pasaje de PIAI a PMB una de las transformaciones que más han manifestado los técnicos y actores es el cambio de orientación de la política con un enfoque más integral, que se presenta como una plataforma para el aterrizaje de instituciones y programas al barrio. En cada departamento fueron variando en sus ediciones ya que justamente la coordinación y el trabajo interinstitucional incidieron en el grado de complejidad de las intervenciones. La capacidad de negociar y articular con otros programas del MVOTMA como por ejemplo convenios Intendencia-DINAVI, para lograr satisfacer la demanda de vivienda, reflejando a las Intendencias como el actor clave en este programa.

"(...) el diseño de la institucionalidad del Programa, sean las Intendencias Departamentales, entonces Municipales, quienes por poseer la competencia territorial para ordenar su territorio y el conocimiento de sus comunidades, sean quienes identifican y proponen al Programa los Proyectos de Intervención a ser financiados." (MVTOMA Seminario, 2015:30).

En el discurso de los actores se plasma la apertura del programa hacía enfoques más integrales de intervención de los territorios.

"La apertura, esta integralidad, una visión mucho más integral, sin bien la integralidad siempre estuvo en sus bases en sus orígenes, en la intervención no se veía reflejada, creo que PMB incluye y lo implementa, lo mantiene en el texto pero a su vez lo puede implementar en acciones reales y eso lo hemos visto. Hoy en día la articulación entre instituciones, antes era como muy cerrado, muy acotada al existente en el territorio y el PIAI se ocupaba de todo lo demás, UTE, OSE, era todo centralizado en PIAI, ahora creo que nosotros también, los actores locales tenemos como mucho más participación, podemos acordar formas de intervención más eficientes en el territorio, más eficaces y no necesariamente pasar por este filtro que era anteriormente el PIAI, todo estaba centralizado allí, nosotros ahora tenemos como otras vías de comunicación mucho más efectivas." (Técnica social Intendencia)

La mayor autonomía de las intendencias y la integralidad que plantea PMB para el abordaje de los territorios, es algo que los técnicos observan a la hora analizar el cambio en el programa, además se hace visible en la consideración de los espacios de intervención en la ciudad, amplía los márgenes de acción pasando de barrios puntuales a áreas precarizadas.

“Estábamos viendo cómo se va a presentar el programa de mejoramiento de barrio ya tirando a actualizar a atender no solamente a un padrón o a una serie de viviendas dentro de un asentamiento sino más bien más global con una vinculación de ese barrio, con las ciudades y lo que significaba, ya extender la intervención un poco más amplia” (Arq. de PIAI-PMB)

Desde el programa se plantea que los proyectos de Mejoramiento Barrial es solo un episodio en el proceso histórico de construcción del barrio. Para lograr insertarse en la dimensión más histórica de los mismos se proponen conceptos, técnicas y herramientas que proyectan las intervenciones más allá de las obras físicas, la idea central está en alcanzar la integración social.

“Son diferentes paradigmas y lógicas de intervención, o sea en el PIAI tenía más peso la infraestructura o sea en la intervención lo que era más importante era la infraestructura, todo lo que era el saneamiento, el alumbrado y la parte de obra y lo social acompañaba, acompañaba esas obras, después el programa mejoramiento de barrio una vez que se conoce se hacen los primeros, se ve que lo más importante es lo social, a través del trabajo en la comunidad y del trabajo social...” (Técnica Social, PIAI-PMB).

Valoraciones del programa en función a fortalezas y debilidades

En la siguiente tabla se presenta una valoración en términos de fortalezas y debilidades del programa a través de los relatos de los técnicos implicados en las experiencias PIAI-PMB de los diferentes departamentos involucrados en la investigación.

FORTALEZAS

- Sentido de pertenencia del barrio
- Inter institucionalidad
- Conexión familia con el entorno, hábitat
- Familias del barrio protagonistas directas
- Mayor trabajo multidisciplinario

DEBILIDADES

- Transferencia de títulos de propiedad
- No se realiza un seguimiento socio-urbano luego de finalizado el proceso
- La Articulación entre el equipo técnico de las Intendencias Municipales y los equipos técnicos PIAI-PMB no es igual en todos los departamentos
- Movilidad de la población
- Tiempos administrativos del propio proceso del proyecto, en el proceso de creación del proyecto ejecutivo y sus aprobaciones.
- Elección de las zonas a intervenir: se realiza considerando exclusivamente el punto de vista de los operadores locales.
- Creaciones de nuevos asentamientos irregulares en el entorno inmediato

Considerando los puntos expuestos, se concluye que la gran debilidad del programa en cuanto a la respuesta de sus objetivos es la inconclusión del traspaso de la propiedad de las tierras en los asentamientos, es decir la finalización del otorgamiento de los títulos de propiedad a las familias residentes. Para el programa el otorgamiento de los títulos se entiende como la culminación de la regulación del barrio y/o área precarizada.

"...tendría que ser algo casi prioritario a la misma vez ir resolviendo el tema de cómo se va a entregar el título, de qué manera, a quien, que el proceso sea paralelo, porque nosotros siempre esperábamos a termina todo para empezar ese proceso y realmente todo se demora y lleva tiempo y el proceso es muy largo" (Técnica social, PIAI-PMB).

Este es uno de los dilemas no resueltos y refieren esencialmente a las voluntades de la Intendencias. Si bien desde el 2014 están dadas las condiciones para agilizar los procesos de regularización de entrega de los títulos:

“La mayoría de los habitantes de los asentamientos ya regularizados en Uruguay no tiene aún título de propiedad sobre su casa y lote (A la fecha se han entregado 1,202 títulos de propiedad, es decir aproximadamente a un 10% de los lotes regularizados.) Dar ese título, cuándo y cómo es todo un objeto de debate y un enorme desafío. La evidencia es contradictora respecto a los efectos de dar los títulos. Hay problemas y virtudes de dar sólo derecho de uso y de dar los títulos propiamente dichos” (MVTOMA Seminario, 2014: 73).

Dicho esto, es necesario también mencionar que la movilidad que tiene la población beneficiaria no contribuye con este objetivo, ya que en las diferentes etapas del proceso puede ser que las familias no sean las mismas en su comienzo y en su finalización.

“Yo lo que veo que mucha de la población es muy cambiante, te das cuenta que el problema en si no es la vivienda, es mucho más amplio, y solucionar todo el problema es muy complejo y muy difícil, obviamente que nos pasa eso, una familia que tenían tema resuelto de la vivienda, al poco tiempo se va a otro lado, se hace un ranchito para lograr su sustento tal vez. La movilidad existe y sigue existiendo. Siempre supimos que no es un tema de vivienda solamente y eso lo sigo confirmando” (Actor institucional).

Si bien el programa tiene tres etapas claras, pre obra-obra-y post obra, para los técnicos sigue siendo un debe un mayor seguimiento del mismo. Aunque PMB trabaja en coordinación con otros programas en la etapa de pos-obra como por ejemplo Canasta de Servicios de MIDES, el cual realiza un seguimiento del acceso a los servicios de luz y agua potable, entre otras cosas, es pertinente una mayor sustentabilidad en la labor particularmente de las Intendencias

una vez culminada la etapa de obras. PMB es un programa a término pero la idea es que no quede trunco sino brindarle herramientas para que puedan continuar con el proceso, lo que logrará un mayor sentido de pertenencia al barrio en cuanto al cuidado de sus espacios y la participación en el mismo.

“A veces me parece que el programa de mejoramiento de barrio no prevé una pos obra, un lineamiento de transmitir la autogestión, a veces se termina el tiempo y se retiran los técnicos y se retiran, si bien hay una pos obra pero la pos obra tiene que ver con que todos vivan en sus casas, que todos tengan los servicios, más administrativo, no de proceso, después que te vas tendría que haber dos años más de trabajo, para que todo lo que se hizo usarlo, mantenerlo, comprender, el mantenimiento hasta de las viviendas, el cuidado y uso de las viviendas” (Técnica social, PIAI-PMB).

Una de las fortalezas para el programa es el trabajo interinstitucional, lo cual permite una mayor articulación e integralidad en el territorio, pero esto se ve desdibujado al observarse que la articulación entre el equipo técnico de las Intendencias Municipales y los equipos técnicos PIAI-PMB no es igual en todos los departamentos que están involucrados en la investigación. Esto hace que el desarrollo del programa, la forma de intervención y el modo de trabajo no sea el mismo.

Lo que si transformo el modo de intervención de PMB es la integralidad no solo con el entorno sino también entre las diferentes disciplinas que trabajan en el Programa. Esto es manifestado por los propios técnicos quienes establecen que desde los lineamientos del programa en todo el desarrollo del mismo trabajan más en forma conjunta, y no como disciplinas aisladas.

De acuerdo al esquema de fortalezas y debilidades presentadas en el cuadro siguiente, claramente el Programa logra una mejora sustancial en la calidad de vida de las familias beneficiarias del mismo, y genera en los mismos un importante impacto ambiental. De acuerdo a los técnicos son dos los grandes objetivos centrales del programa, la prevención de la formación de asentamientos irregulares y el fortalecimiento de la red institucional

en territorios. Conforme al primero, cabe preguntarse si ¿realmente la regularización prevé la formación de nuevos asentamientos o genera nuevos en el entorno inmediato?

Esto, a su vez, remite a la importancia de profundizar en los criterios de elegibilidad de los barrios, los cuales no quedan claros y se realizan considerando exclusivamente el punto de vista de los operadores locales, por lo tanto, puede interferir intereses locales no respondiendo a un marco más general y abarcativo. Lo esencial para el programa es que los proyectos sean desarrollados en conjunto con todas las instituciones presentes en el territorio, reduciendo así la superposición de recursos en el mismo espacio urbano.

Reflexiones finales

Para lograr cumplir los objetivos propuestos en dicha investigación primeramente fue necesario realizar el planteo de los objetivos programáticos de los tres últimos Planes Quinquenales de Vivienda, en los cuales se pudo observar los cambios en la producción y distribución de la vivienda por parte del Estado, la incorporación de nuevos organismos, la concepción de la misma y su entorno, los diferentes tipos de intervención, y la participación de las poblaciones beneficiarias.

Luego de la crisis vivida en el año 2002 se realizó una reconfiguración de las políticas públicas en general, y es a partir de allí que una de las grandes prioridades es la problemática de la emergencia en cuanto a políticas habitacionales.

Se comienzan a ejecutar programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables y en este sentido comienza un abordaje más integral, articulado con las demás políticas sociales del entorno ya que el gran objetivo es el bienestar global de las personas. Como en el caso de PIAI-PMB, en el cual se enfocó dicha investigación, se intenta incorporar estos nuevos lineamientos y formas de intervención de los programas, pero como se ha observado aún

no se ha logrado que implique a todos por igual en cuanto a lo que hace al cumplimiento de los objetivos de las propuestas integrales. Muchas veces esto depende de la capacidad de organización de las diferentes instituciones involucradas en el programa y de cada departamento, lo que genera que el impacto del programa y su continuidad luego de finalizada la intervención no sea homogénea en los diferentes territorios.

Se pueden mejorar las condiciones materiales de vida de las personas con relación a sus entornos y la vivienda pero si no están dadas las condiciones para sostener los procesos de habitar esos espacios en un sentido amplio como ciudadanos con derechos y obligaciones se compromete seriamente el éxito de estas intervenciones.

Bibliografía

BISIO, N.; ROBAINA, N (2015) *"La gestión de la política pública de vivienda en la región litoral norte del Uruguay"*. Revista Políticas Públicas & Ciudades, v.3, n.2, p. mayo/ago.

HURTADO, A., CAMARGO, A. (2011) *"Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá"* Cuadernos de vivienda y urbanismo. Vol.4, No.8.22

KATZMAN, R. (2001). Revista de la CEPAL, n.º 75, Santiago de Chile. o. Vol.4, No.8.224-246.4-246.

MAGRI, A, 2010): *"El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores"*. En: Narbondo, P. y Mancebo (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas en la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. CLACSO-FS-ICP, FCS, Universidad de la República, Montevideo.

MAGRI, A. (2015): *"De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012"*. CSIC de la Universidad de la República, Montevideo.

MARSHALL, T. (1952): *Ciudadanía y clase social*. Cambridge University Press, Cambridge

MOSER, C. (1998). *'The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies*. World Development, 26 (3), 1-19.

MOSER, C.(2005, 12-15 de diciembre). Assets, livelihoods and social policy. Documento procedente de Arusha Conference, *"New Frontiers of Social Policy"*, Banco Mundial.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA) (2008):*El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, MVOTMA, Montevideo.

MVOTMA-PMB (2014) Seminario: *Quince años más de cien historias*. Programas de Mejoramientos de Barrios, Uruguay.

PELLI, V, *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda- incluirse en la sociedad* –Nobuko. 2007, Buenos Aires.pp. 23

REPERTORIO SOCIAL (2013). Disponible en: www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reporte_social_2013.pdf

Documentación oficial con referencias en el cuerpo del trabajo

MVOTMA: Planes Quinquenales.

ANV, MVOTMA: Memorias anuales.

BID (2007): Programa PIAI, Montevideo.

Parte 2

Innovación en las organizaciones privadas

Capítulo 6:

Propuesta de modelo para un estándar para medir la Gestión de Conocimiento e Innovación en las Organizaciones

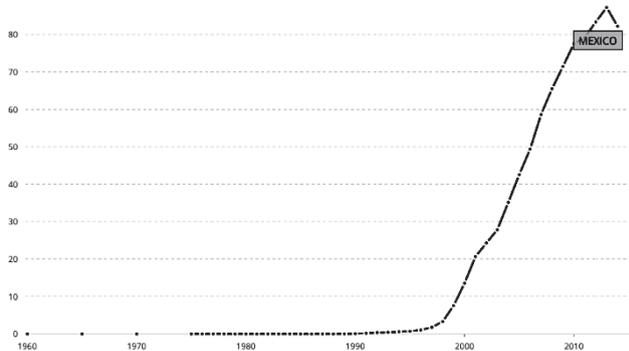
Ricardo A. Rodríguez-Carvajal
Jorge A. Romero-Hidalgo
Paula C. Isiordia-Lachica
Jorge L. Taddei-Bringas

Justificación

Hoy en día, se estima que el 46.4% de la población mundial utiliza internet, esto equivale a más de 3.3 billones de usuarios, tendencia que crece año con año. Para el caso de México, se estima que son 60 millones de usuarios, lo que equivale a un 73.2% del total de la población. Innegablemente nos encontramos en la era de la hiper-conectividad. En nuestro país existen 82.2 líneas de teléfono celular por cada 100 habitantes. Los usuarios de internet mexicanos refieren que lo usan principalmente para obtener información y para consultar sus redes.

Derivado de lo anterior, podemos observar como la economía del conocimiento ha ido configurando, lo que algunos autores, denominan sociedades del conocimiento ya que el uso exhaustivo de tecnologías de Información (TI) es un indicador fehaciente de la economía del conocimiento. El conocimiento es el recurso más importante y de mayor valor en los sectores productivos y social, y que generalmente se caracterizan por ser economías industrialmente avanza.

Figura 1..1. Líneas celulares por cada 100 habitantes



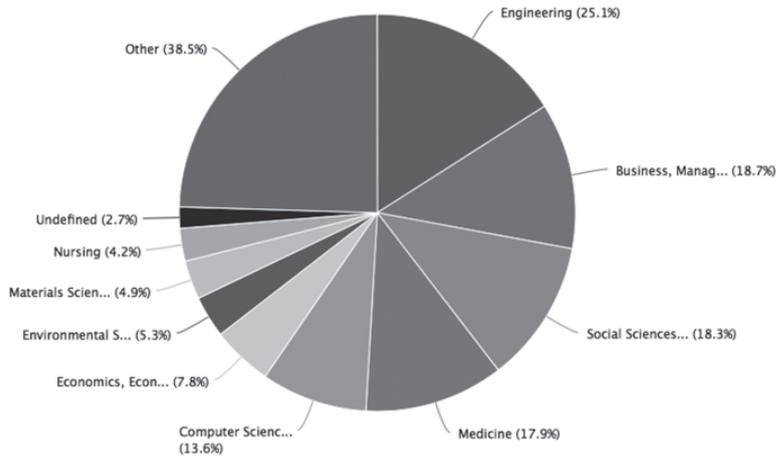
Fuente: Banco Mundial (2016)

Consecuentemente, una sociedad del conocimiento es una sociedad que se nutre de sus diversidades y capacidades. Este tipo de sociedades y economías necesitan organizaciones basadas en el conocimiento. Las economías del conocimiento suponen nuevos paradigmas para la innovación y para el avance en el conocimiento con relación al desarrollo etc.

El tema que se pretende estudiar es relevante y pertinente a la luz de sus tantas veces reconocido, poder transformador en la sociedad actual. Nuestra época ha sido escenario de tantas transformaciones y cambios radicales tan considerables que aun cuando se seguía hablando de una tercera revolución industrial, hemos transitado hacia una cuarta revolución industrial, caracterizada por sistemas ciber-físicos, que desafían lo conocido hasta ahora, la forma en que hacemos lo que hacemos, y nuestros paradigmas para habitar la tierra. Incluso, hay quienes ya comienzan a hablar de la Era, denominada, de la hiperconectividad. En la figura 1.2 podemos observar la producción de conocimiento de frontera en diferentes áreas temáticas a nivel mundial, llevándose por arriba de la mitad, los temas de ingeniería, negocios, ciencias sociales y medicina, esto refleja lo que el mundo demanda y como se atiende.

Figura 1..2. Porcentaje de artículos científicos publicados en el mundo, por área del conocimiento

Documents by subject area



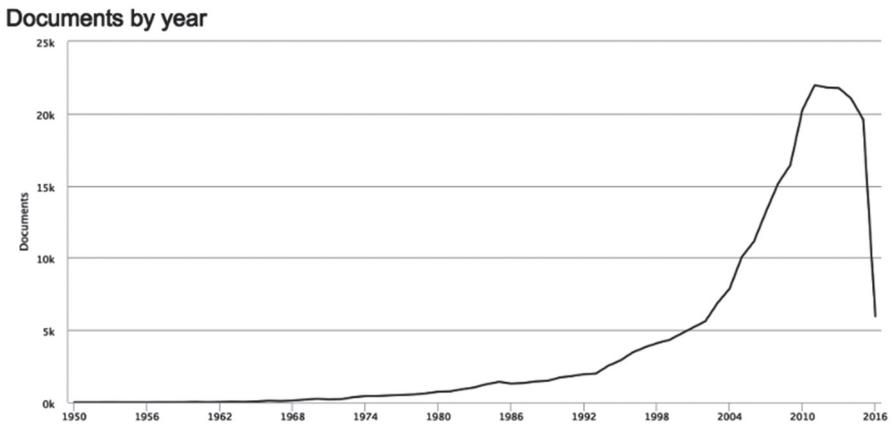
Fuente: Scopus® , 2016

Contexto de la innovación y el conocimiento en años recientes

Por otra parte, se decidió hacer uso de la herramienta Scopus Top Cited , por ser la que la mayor base referencial de resúmenes y citas que actualmente hay en el mundo, para ubicar crecimiento del número de publicaciones en la materia, usando las palabras clave innovación y gestión del conocimiento (innovation), se encontraron los siguientes resultados: 273,928 documentos usando la palabra "innovación" figura 1.3, que muestra claramente una tendencia con incremento exponencial a raíz de la conformación de la web en el año 1993. Adicionalmente se muestra en la figura 1.4 se muestra el gasto de inversión realizada por los países a nivel global en investigación y desarrollo, destacando China, Estados Unidos y Japón, siguiendo Korea, estos

países además de mostrar una gran inversión en I+D, son los que puntúan en su desarrollo económico, por lo cual pudiéramos señalar que la generación de conocimiento de frontera se traduce en innovación de productos y servicios que generan un beneficio económico sustantivo.

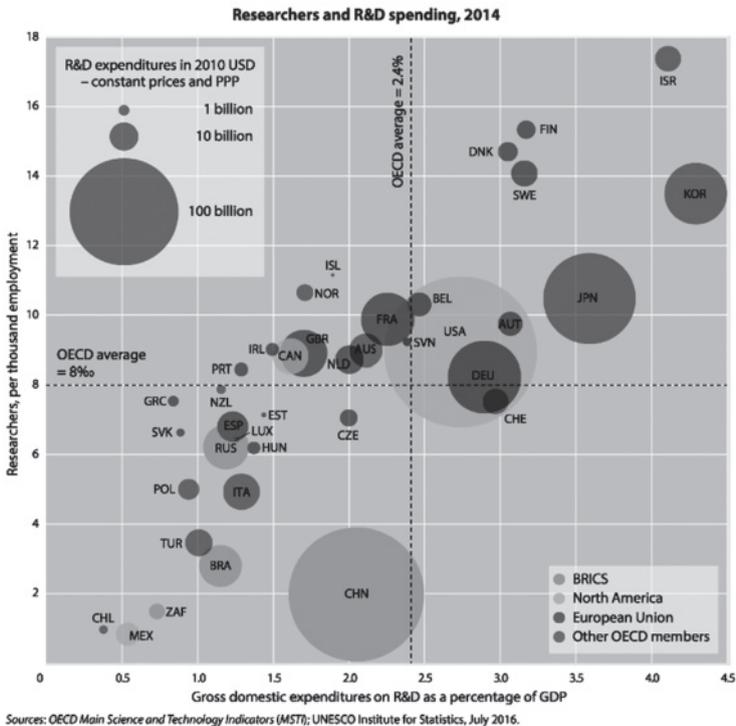
Figura 1..3. Número de artículos publicados sobre innovación en el mundo, por año



Fuente: Elaboración propia, 2016

Una referencia contextual contundente, es la producción de documentos alusivos a innovación y gestión del conocimiento arrojado por la búsqueda en la misma base de datos de Scopus®, los países que lideran son Estados Unidos, China y Reino Unido, seguidos por Alemania siendo congruente con el desarrollo económico de estos países, la traducción de la generación de conocimiento a un beneficio económico se observa claramente.

Figura 1..4. Investigadores y gasto en investigación y desarrollo (2014)



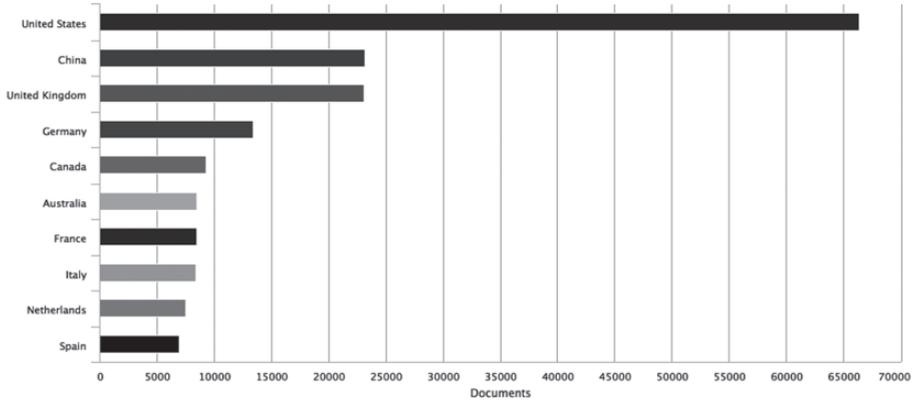
Fuente: Elaboración propia, 2014

Utilizando el mismo método de búsqueda descrito líneas arriba, se encontraron 357,962 documentos usando la palabra conocimiento en inglés (knowledge) desde 1950 a la fecha figura 1.6, encontrando la misma tendencia de crecimiento a partir de la puesta en marcha de Internet.

Figura 1..5. Países con mayor número de artículo publicados sobre innovación

Documents by country/territory

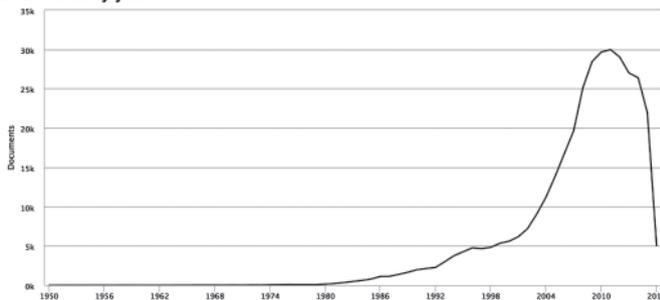
Compare the document counts for up to 15 countries/territories



Fuente: Elaboración propia

Figura 1..6. Número de artículos publicados sobre conocimiento en el mundo, por año

Documents by year



Fuente: Scopus®

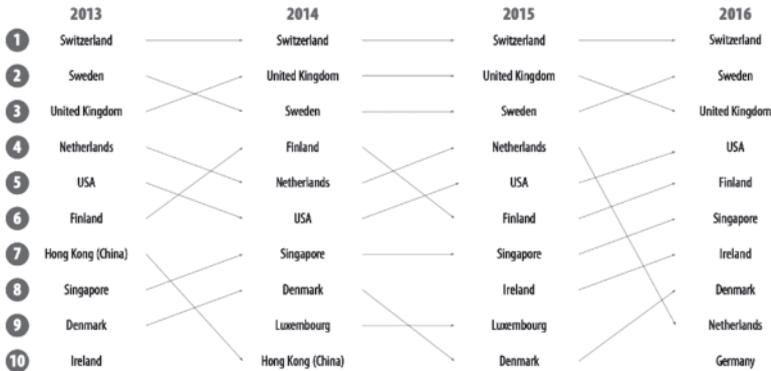
En ese sentido y con el objetivo de describir sistemáticamente los elementos que serán objeto de estudio, se toman algunos conceptos que son claves para aterrizar esta propuesta, por un lado el conocimiento, quizá, como ya se ha expuesto genéricamente, el activo intangible más importante de este siglo, y sus múltiples manifestaciones y definiciones; y por otra parte; la innovación, fuente crucial de competitividad, de desarrollo económico y de transformación de la sociedad moderna, imperativo para el desarrollo del mundo y elemento clave del crecimiento económico y del desarrollo, que permite a las naciones alcanzar estándares de vida altos que satisfacen sus expectativas en salud, educación, vivienda entre otras.

Por otra parte, hablar de innovación es hablar de la transformación en la sociedad. Es, sin duda, algo en lo que todas las naciones se deberían involucrar haciendo uno de sus ejes estratégicos, para garantizar desarrollo económico y social. La innovación es un proceso de aplicación de conocimiento a partir del conocimiento existente buscando concretarse en un beneficio económico tangible o una mejora en costos, esto hace que la innovación se base en exploración y explotación de nuevas oportunidades, yendo más allá de una simple actividad de descubrimiento, sino enfocándose en la apropiación social o productiva. En la figura 14, se muestra la lista de los 10 países con mejores calificaciones a nivel global en el ranking de innovación (Global Innovation I 2016).

Es de destacar que la combinación de políticas que promueven la innovación, acompañadas de otras que tienen que ver con la facilidad para abrir negocios y la de transparencia y anticorrupción, son elementos que propician en su conjunto una mejor calificación en este tipo de rankings.

A menudo se describe a la innovación, generalmente, como una actividad intensiva en producción y uso de conocimiento, que implica el descubrimiento, la experimentación y el desarrollo de nuevas tecnologías, servicios, procesos de producción y las estructuras organizativas.

Figura 1..7. Listado de países con mejores calificaciones en el índice global de innovación 2016



Fuente: Global Innovation I 2016.

Es entonces, el acto de generar y adoptar nuevas ideas, productos y procesos que son beneficiosos para el cumplimiento de los objetivos organizacionales, una innovación es la implementación de un producto nuevo o significativamente mejor.

De hecho, es la clave en la creación de valor y una fuerza muy disruptiva, que contribuye al proceso de destrucción creativa en la economía, y por lo tanto a la pérdida de empleos y a la reasignación de mano de obra y capital en la economía.

La innovación puede verse como resultado de la gran producción y análisis de datos (big data), y como síntesis de la implementación de prácticas de gestión del conocimiento, y de la efectividad de las mismas mostrando que aquellas organizaciones que gestionan su conocimiento cuentan con un valor intangible que la diferencia de su competencia. Es entonces, un parámetro de competitividad y productividad, y con relación a la gestión del conocimiento, la innovación requiere una constante producción teniendo como insumo el conocimiento generado.

Objetivos y alcance de este trabajo

Objetivo general: Elaborar una propuesta de estándar de gestión del conocimiento e innovación tecnológica aplicable a las organizaciones en México.

Objetivos particulares: Identificar las variables que integrarán el estándar de referencia. Construir un instrumento válido y confiable que pueda ser aplicado en las organizaciones en México.

Contexto en el que se desarrolló el proyecto

Actualmente no existe un estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación tecnológica que permita a las organizaciones tener una guía, no prescriptiva, sobre cómo éstas gestionan lo que saben, transfieren su conocimiento, experiencias, mejores prácticas y resultados de sus innovaciones a otras organizaciones que les permita incrementar su conocimiento, la calidad del mismo y potencializar la contribución de sus innovaciones tecnológicas en las dinámicas organizacionales del presente.

En nuestro país aún nos queda un gran trabajo por hacer, México ha sido calificado como la nación 61 de entre 128 países en el índice global de innovación, que evalúa aspectos como las instituciones, el capital humano y la investigación, la infraestructura, el nivel de sofisticación de los mercados, el nivel de sofisticación de las empresas, los productos del conocimiento y la tecnología, así como los productos de la creatividad.

Aunado a lo anterior, de la revisión de la literatura se desprende que aún existe cierta falta de consenso metodológico entre los factores, y sus componentes, relacionados con la gestión del conocimiento y la innovación tecnológica en las organizaciones mexicanas, que podría aprovechar de mejor manera lo que saben y cómo saben lo que saben si existieran criterios orientadores sobre esta cuestión.

Particularmente sobre la gestión del conocimiento se ha observado que los elementos que deben estar presentes para que ocurra en las organizaciones, aún en la actualidad parecen estar dispersos y/o fragmentados. Sobre la innovación, más allá de que se hayan presentado distintos modelos a través del tiempo, aún no existe un estándar que permita generar una estrategia que potencialice sus resultados, productos y servicios.

La innovación y sus impactos

El concepto de innovación abarca las nuevas tecnologías de procesos de producción, nuevas estructuras o sistemas administrativos, y los nuevos planes o programas pertenecientes a miembros de la organización. La innovación se asocia a menudo con el aumento de la productividad que reduce la cantidad de trabajo físico necesario para la producción de bienes y servicios, pero no se limita a las fronteras internas de la organización, sino que implica procesos interactivos, en los que las organizaciones interactúan con socios externos, incluidos los clientes y usuarios.

Para efectos de definición de Innovación se sostiene lo señalado por el Manual de Oslo, que apunta que la innovación es:

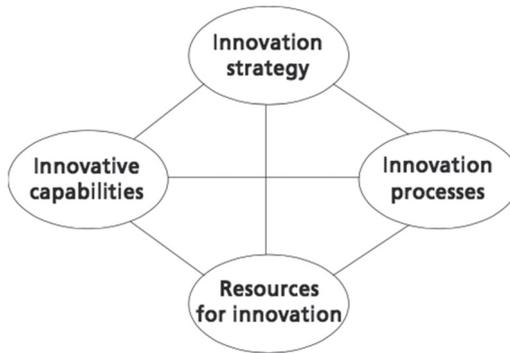
“la implementación de un producto nuevo o significativamente mejorado (bueno o servicio), o proceso, un nuevo método de marketing, o un nuevo método organizacional en las prácticas comerciales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas”.

Una innovación se alcanza por completo cuando se integra y se combina con el conocimiento previo. Sin embargo, la innovación en la economía basada en el conocimiento no puede significar la mera reproducción del conocimiento. El proceso de innovación se equipará comúnmente con una búsqueda permanente de la utilización de los conocimientos nuevos y poder traducirlos en mejoras substanciales o nuevos productos, servicios o procesos.

Razonablemente, podemos hablar de gestión del conocimiento e innovación; como un resultado de la gestión efectiva del conocimiento organizacional, pero es más allá de usarlo como lecciones aprendidas o preguntas frecuentes, es utilizar la generación de conocimiento de manera sistemática, siendo un gran factor a considerar la absorción de este conocimiento para su impacto en la competitividad de la organización.

Lo que es una realidad es que la innovación, en nuestros tiempos, es aún más rápida y la competencia es más difícil y cada vez más global. Diversos autores han analizado a la innovación como un proceso dinámico en el cual el conocimiento es acumulado a través del aprendizaje y la interacción.

Figura 2..0. Modelo simple de la estrategia de innovación



Fuente: Elaboración propia

Gracias al conocimiento, y a la gestión del mismo, es que podemos detonar innovaciones de mercado, innovaciones tecnológicas e innovaciones organizacionales o administrativas que favorecen el logro de los objetivos de la organización. La innovación y la creación de conocimiento son entonces un binomio indisoluble, dado que la innovación es esencialmente creación de nuevo conocimiento, basado en conocimiento de frontera.

Por ello, la relación entre el conocimiento y la innovación es amplia y profusa figura 2.1, así existe una alta dependencia entre la innovación y la evolución del conocimiento, que deberá ser y analizada para mejorarse sistemáticamente, en aras de lograr los objetivos organizacionales.

Existen distintos tipos de ella, como la innovación abierta, cerrada, disruptiva, y la incremental.

Figura 2.1. Innovación como producto de la gestión del conocimiento



Fuente: Elaboración propia, a partir de la perspectiva que sostiene que la innovación es producto de la gestión del conocimiento, véase autores como Inkinen .

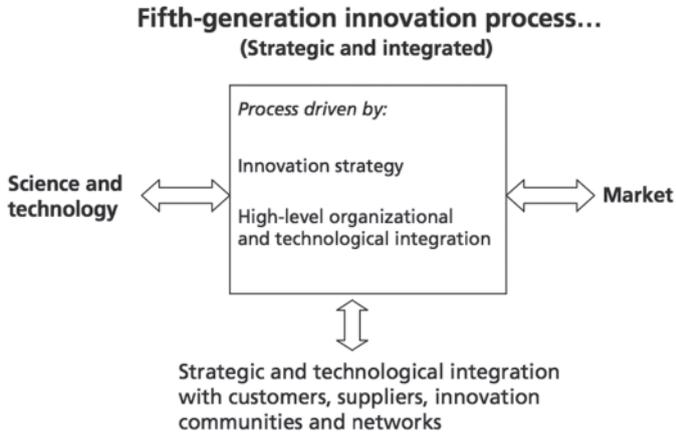
Al igual que con la gestión del conocimiento, en la literatura académica se pueden observar en gran variedad de modelos sobre innovación (Tidd, 2006), en realidad la diversidad de los mismos, es tan amplia como el campo disciplinar o la procedencia de sus autores (Birkinshaw, Hamel, & Mol, 2008b; den Ouden, 2012; Errasti & Zabaleta, 2011; Hernandez-Munoz et al., 2015; Ízadi et al., 2013; Marinova & Phillimore, 2003; Massa & Testa, 2004; Stošić & Išljamović, 2010; Vasconcellos, Bruno, Campanario, & Noffs, 2009; Xia, Zhang, Zhu, & Jia, 2012). En consecuencia, por ejemplo, Errasti & Zabaleta, han analizado más de 40 modelos de innovación, observando cinco tipos de modelos:

- De etapa departamental,
- De etapa de actividad,
- De etapa de decisión,
- De proceso de conversión y
- Modelos de respuesta

De esta manera los autores, observan que los modelos tienen como elementos comunes a la creatividad y el conocimiento, relacionados con el comportamiento humano o la gestión de recursos humanos, y que se define en los modelos de innovación como un factor clave para el éxito del proceso de innovación figura 2.2.

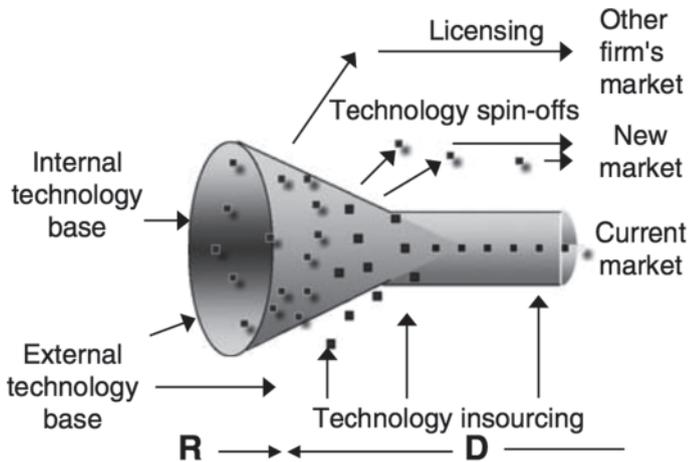
Por su parte, Marinova & Phillimore, describen seis generaciones de modelos de innovación y observa como a medida que más se estudia a la innovación, es posible darse cuenta de que es un proceso complejo y difícil de dominar. De hecho, Como analizó el proceso de desarrollo de nuevos productos y observó que la innovación no es un proceso homogéneo, pero que tiene elementos comunes. Por ello, cada vez más los modelos de innovación deben considerar factores externos a la organización, como puede ser la cultura, o la estrategia que soporta a la innovación. Cada nueva generación de estos modelos refleja un creciente cuerpo de conocimientos académicos y una visión analítica más profunda del proceso de innovación. Desde la innovación cerrada a la innovación abierta figura 2.3 que hace posible acelerar el desarrollo de productos, hasta la gestión de la innovación que potencializa la gestión.

Figura 2.2. Procesos de innovación de 5ta generación



Fuente: Dodgson et al., 2008, p. 63

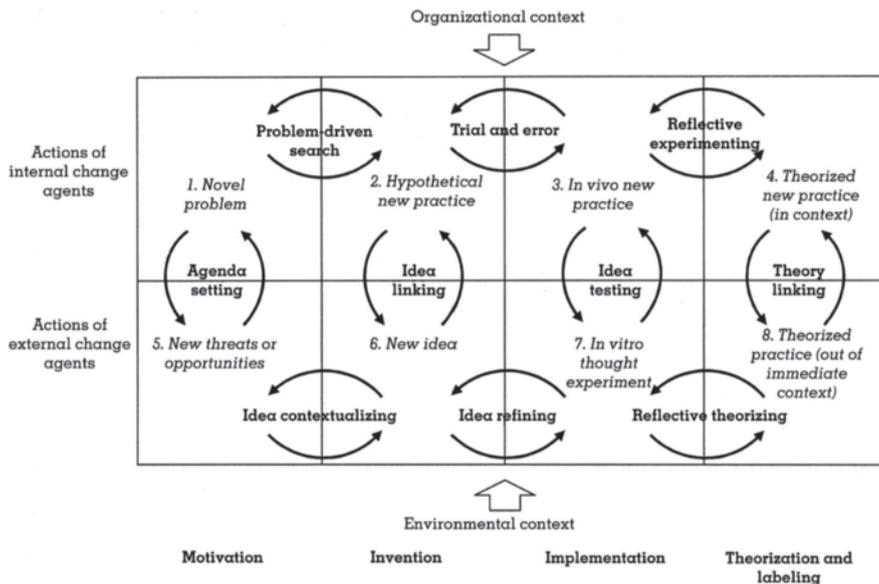
Figura 2.3. Paradigma de innovación abierta



Fuente: Chesbrough, Vanhaverbeke, & West, 2006, p. 3

Consecuentemente, gestionar la innovación se ha vuelto necesario en las organizaciones para mejorar los resultados de la innovación per se. La gestión de la innovación en las organizaciones se refiere a la invención y la implementación de una práctica, proceso y estructura que mejore los resultados de la organización y la acerque más a sus objetivos.

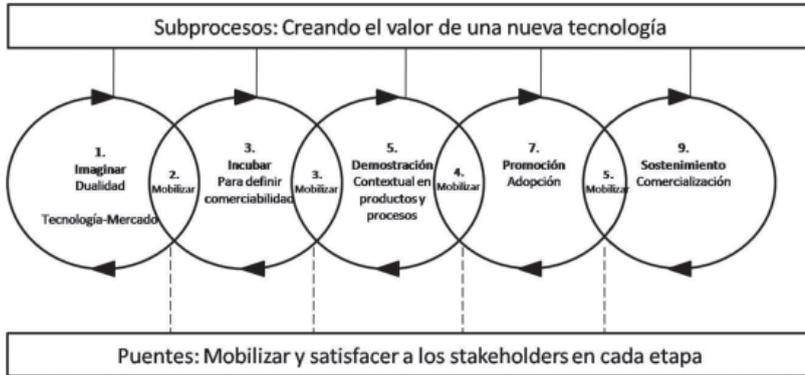
Figura 2..4. Modelo del proceso de gestión de la innovación



Fuente: Management Innovation Process Framework

En la figura 2.5, se aprecia el modelo de comercialización de tecnología propuesto por Vijay que hace evidente la gradualidad en el desarrollo de un proceso de innovación tecnológica que parte de imaginar el producto, proceso o servicio hasta el sostenimiento y comercialización, pasando por las etapas que se ilustran en el modelo. Este modelo se asemeja a otros modelos a los que se hace referencia en esta tesis, y que tienen distintas etapas, que involucran procesos de desarrollo basados en metodologías.

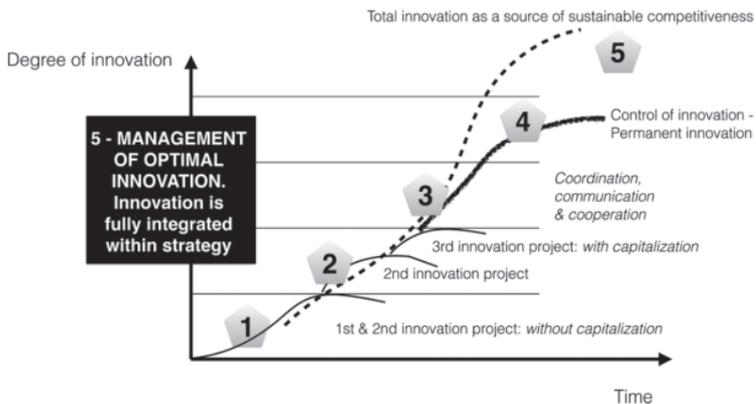
Figura 2..5. Modelo de comercialización de tecnología



Fuente: Adaptación el Modelo, "Commercializing new technologies: getting from mind to market".

Finalmente, y al igual que la gestión del conocimiento, en modelos más recientes se aprecia como la innovación podría tener distintos niveles en función del grado de madurez de las innovaciones figura 2.6

Figura 2..6. Modelo innovación de cinco niveles de propuesto por Corsi & Neau



Fuente: (Corsi & Neau, 2015, p. 209)

Los procesos de GC podrían afectar positivamente la innovación. La innovación se ha convertido en una de las prioridades clave para las organizaciones que quieren alcanzar una ventaja competitiva. A través de la codificación del conocimiento adquirido, su re-uso, almacenamiento, refinamiento y mejora se pueden generar innovaciones en organización. En suma, derivado del análisis de la relación entre la gestión del conocimiento y la innovación es posible apuntar lo siguiente:

1. Una buena gestión del conocimiento incentiva la innovación.
2. El conocimiento necesario para la innovación se distribuye dentro de las organizaciones (en todas las funciones y unidades de negocio geográficamente dislocados) y entre las organizaciones (por ejemplo, a través de los proveedores de TI, consultores y empresas implicadas).
3. Una buena GC permite la mejora continua de los productos, servicios y la reducción de costos.
4. Los procesos de GC podrían afectar positivamente la innovación.
5. A través de la codificación del conocimiento adquirido, su reuso, almacenamiento, refinamiento y mejora se pueden generar innovaciones organizacionales
6. A través de la gestión del conocimiento y innovación se puede alcanzar una ventaja competitiva sostenible.

No obstante, de la importancia en la relación entre GC e innovación, tal como se describe en este trabajo, aún no existe un marco común que permita encauzar los esfuerzos en estas dos importantes materias. Este trabajo propone un estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación tecnológica. Para dar soporte a lo anterior, se ha realizado una búsqueda mediante las bases de datos de Scopus[®], y derivado de ello es posible observar como la combinación entre gestión del conocimiento y estándar; así como la combinación innovación y estándar, aparecen en la literatura académica. Ésta última con mayor presencia que la primera, tal como se muestra en la figura 2.7.

Es importante mencionar que esta búsqueda se ha realizado empleando combinaciones de términos de búsqueda en los títulos, palabras claves y resúmenes de los trabajos y se ha dejado abierto el año, por ello es posible obtener resultados desde la segunda década del siglo pasado.

Figura 2..7 Documentos publicados con los términos “innovación y estándar”



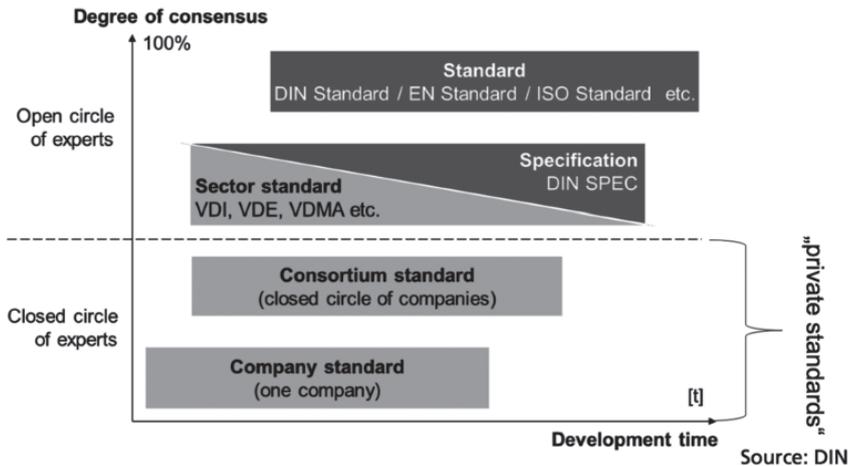
Fuente: Elaboración propia

Hacia un estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación

La estandarización es el proceso que hace que las cosas del mismo tipo tengan las mismas características básicas. El estándar surge de un enfoque transdisciplinario, para mejorar los resultados de la organización y el aprendizaje, a través de maximizar el uso del conocimiento. Implica el diseño, implementación y revisión de actividades y procesos sociales y tecnológicos para mejorar la creación, el intercambio, la aplicación o el uso del conocimiento, tal y como se ha referido en diversos trabajos previos que establecen la importancia de construir estándares específicos para la medición de la gestión del conocimiento.

El punto clave es que la normalización es que es un proceso voluntario para el desarrollo de especificaciones técnicas, pero cada vez más también otras, basadas en el consenso entre las partes interesadas: la industria en primer lugar, pero también una variedad de usuarios, grupos de interés y público autoridades. El nivel de consenso de un estándar está en función del tiempo de desarrollo que éste conlleva, tal como se muestra en la figura 2.8. Normalmente son guías que pueden usarse en diversos tipos de organizaciones con las características mínimas que deben reunir las organizaciones si quieren alcanzar metas u objetivos comunes en algún campo disciplinar. Diversos esfuerzos en materia de estandarización relativos a la innovación y a sus productos, mediciones e indicadores. La propuesta que a continuación se presenta se ha enriquecido de las presentaciones realizadas durante el foro: "OECD Blue Sky Forum on Science and Innovation Indicato.

Figura 2..8. Grado de consenso y tiempo de desarrollo de un estándar



Fuente: Elaboración Propia

Iniciativas de estandarización de la gestión del conocimiento y la innovación

Diversas iniciativas de estandarización de la gestión del conocimiento se han llevado a cabo en Australia, Inglaterra, Alemania y a nivel europeo han tratado de alcanzar un entendimiento común de la GC. Estas iniciativas se han dado, principalmente por la necesidad de contar con elementos que permitan la innovación sistemática, la creación de un sistema república, que se materialice a través de marcos comunes u homogéneos de aplicación. Ello, visto a través de esquemas que se puedan comparar.

Las propuestas de estandarización relativas a la gestión del conocimiento surgen de la necesidad de administrar el conocimiento. La estandarización relativa a la innovación surge por la necesidad de asegurar el rendimiento, conformidad y seguridad de los procesos y productos, existe una relación intrínseca entre los estándares y la innovación, ya que crean un entorno competitivo.

Tener una propuesta de estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación se fundamenta, en que como se ha expuesto México tiene un gran potencial para alcanzar mejores resultados en estos dos temas, importantes en una economía digital y que poco a poco avanza hacia una cuarta revolución industrial. La innovación, como hemos observado se ha vuelto un imperativo en las organizaciones del siglo y nuestro país no puede permanecer ajeno.

Propuesta estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación tecnológica

Factores del estándar propuesto:

Después de analizar distintos modelos sobre gestión del conocimiento e innovación, identificar los elementos que están interrelacionados entre ambos conceptos, es posible observar que, en la literatura académica, hay factores (F) que inciden en la GC: (1) Factor Humano, (2) Factor Organización, (3) Factor Infraestructura y (4) Factor Estrategia , y que asimismo hay etapas comunes en el Proceso de Gestión del Conocimiento (PGC): creación, almacenamiento, obtención, transferencia y aplicación del conocimiento.

Tabla 1..1. Descripción de los factores y sus componentes integrados en la propuesta

	Descripción
Factor Hu- mano	Implica todos los elementos socio-organizacionales que hacen posible la gestión del conocimiento y la innovación, tal como las personas, los estilos de liderazgo, y la cultura de la organización
Componentes del Factor 1	<p>C1. Confianza y colaboración: La confianza se refiere a la creencia común entre los miembros de una organización que otros hacen esfuerzos de buena fe para comportarse de acuerdo a un compromiso, actúan con honestidad y no toman ventaja de otros aun cuando se presenta una oportunidad de hacerlo. La confianza promueve el intercambio abierto de conocimiento . Por su parte, la colaboración es el grado de voluntad que los individuos exhiben para apoyarse entre ellos, requiere de mecanismos que faciliten la interoperabilidad, para el intercambio de información y de recursos tecnológicos entre individuos e instituciones.</p> <p>C2. Cultura de la organización: La cultura organizacional es considerada uno de los factores críticos más importantes en el éxito de la gestión del conocimiento y la innovación, tiene influencia esencial en la decisión acerca de cuándo, dónde y con quién debe ser intercambiado el conocimiento. La cultura puede ser definida como "los valores de una organización, principios, normas, reglas no escritas y procedimientos de la organización.</p> <p>C3. Formación y desarrollo: Implica el desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes (competencias), para ello se deberán identificar las necesidades de formación organizacional e implementar programas de entrenamiento y desarrollo de habilidades. Este componente involucra la formación continua de las personas que trabajan en la organización y el esfuerzo institucional para fomentar el deseo, entre los trabajadores, para mantener actualizados sus conocimientos. A nivel de la organización una actitud de aprendizaje es deseable para obtener resultados de la gestión del conocimiento y la innovación.</p>
Factor Organización	Integra a los elementos de orden lógico de la organización, sus procesos, y procedimientos internos; así como su estructura, documentación y metodologías empleadas para capturar, usar y reusar el conocimiento y sus innovaciones

<p>Componentes del Factor 2</p>	<p>C4. Documentación: La documentación en las organizaciones es un elemento indispensable que permite reducir las curvas de aprendizaje, nivelar el conocimiento y preservar la memoria organizacional.</p> <p>C5. Metodologías: Las metodologías son formas de llevar a cabo las actividades, implican cierta alineación con objetivos estratégicos, así como proveer marcos de gestión de actividades que estén estandarizados y normalizados en toda la organización, lo que incentiva la gestión del conocimiento y la innovación.</p> <p>C6: Procesos y procedimientos: implican el uso del método más eficiente para “transformar” el conocimiento implícito, fragmentado y privado de los individuos o grupos, tanto dentro como fuera de la organización en activos intelectuales valiosos para la organización. La claridad en los procesos internos da secuencia y estructura lógica a las actividades de la organización. Esto contribuye a su medición y mejora continua, y por tanto a la efectividad organizacional de la gestión del conocimiento y la innovación.</p>
<p>Factor Infraestructura</p>	<p>Agrupar a todos elementos tecnológicos, aplicaciones, sistemas que utiliza la organización para la gestión del conocimiento y la innovación. La infraestructura permite establecer redes de colaboración, como las wikis, foros, redes sociales, al tiempo que facilitan el flujo del conocimiento entre los empleados y hacia la organización, proporciona sistemas de almacenamiento eficiente y mecanismos de recuperación y transferencia del conocimiento y la innovación.</p>
<p>Componentes del Factor 3</p>	<p>C7: Infraestructura física: se refiere a todas aquellas herramientas tecnológicas producto de tecnologías de la información y sus capacidades de apoyo a la GC, como sistemas de comunicación, redes, repositorios de conocimiento, programas de formación a distan, sistemas de manejo de la información, aplicaciones de inteligencia, software experto, bases de datos, tecnologías específicas, y modelos que se emplean para gestionar el conocimiento de la organización.</p> <p>C8: Re-uso del conocimiento: Esta actividad facilita las tareas mediante la aplicación de conocimientos, es sobre el grado de conocimiento utilizado por la organización y el conocimiento, un indicador de éxito de la innovación es precisamente la reutilización del conocimiento enriquecido por la experiencia.</p> <p>C9: Sistemas de información: son soluciones basadas en las TIC que apoyan la implementación de la GC en las organizaciones, mediante actividades de captura y representación, recuperación, intercambio, reutilización, razonamiento y recuperación del conocimiento en una organización. Algunos ejemplos de sistemas son: los de gestión de documentos, motores de recuperación de información, bases de datos relacionales y de objetos, sistemas de trabajo en grupo y flujo de trabajo, tecnologías de empuje y agentes, así como herramientas de minería de datos. Además, son un elemento de apoyo para la planeación y la toma de decisiones en las in, porque permiten generar marcos institucionales de innovación y procesos de colaboración a través sistemas de ges e interoperables entre diferentes instituciones. Se ha observado que la tecnología puede proveer la red para relacionar a grupos geográficamente dispersos.</p>

Factor Estrategia	Integra todos aquellos elementos relacionados con la gestión estratégica de la gestión del conocimiento y la innovación en la organización
Componentes del Factor 4	<p>C10. Estrategia de gestión del conocimiento: Se refiere a los objetivos de gestión del conocimiento y la forma en que se van a medir. La estrategia provee las bases sobre cómo la organización desplegará sus competencias y recursos para alcanzar los objetivos de la. En suma, la estrategia de gestión del conocimiento da sentido y orienta los esfuerzos organizacionales en materia de GC.</p> <p>C11. Estrategia de innovación: Se refiere a la estrategia que se implementa para evitar las fallas comunes en las iniciativas de innovación, es necesaria para orientar los recursos y objetivos de la organización.</p>

Fuente: Elaboración propia (2016)

Gradualidad del estándar

Por otra parte, asumimos que el estándar tendría que ser gradual como el desarrollo mismo de proyectos. En tal sentido, creemos que el estándar debería tener al menos cuatro niveles: Básico, Intermedio, Avanzado y Experto con relación a la gestión del conocimiento y la innovación, tal como los niveles que se observan en el TRL Technology Readiness Lev.

El estándar asume el supuesto de que la innovación ocurre cuando se implementan las ideas generadas. En la tabla 1.2., se describe a grandes rasgos los niveles propuestos:

Consecuentemente, en la figura 2.9 se muestra la propuesta conceptual del estándar con los elementos que debería integrar. Se ha decidido representar con un espiral, tal como el espiral de creación del conocimiento del Modelo SECI, que da el sentido de gradualidad en la creación, utilización e implementación del conocimiento y la innovación.

En este sentido, el proponer una herramienta que adopta la forma de un estándar, podría apoyar a las organizaciones a identificar las diversas variables que inciden en el mejor aprovechamiento de sus recursos, así como para

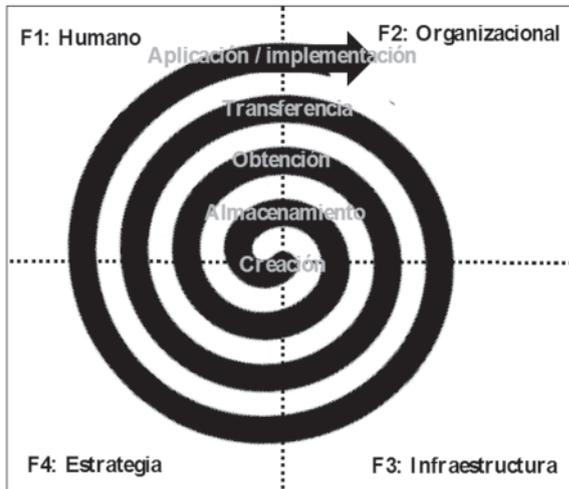
establecer, a partir de una medición objetiva, la mejor estrategia para hacerse ya sea del conocimiento que requieren o bien la mejor forma de administrar el que podrían transferir para lograr una mejor innovación en sus productos, procesos o servicios.

Tabla 1..1. Descripción de los niveles propuestos en el estándar

Nivel	Descripción
Nivel básico	Caracterizado por que los procesos están parcialmente documentados, se observa un bajo nivel de formación de las personas para la gestión del conocimiento y la innovación; falta de instrumentos o mecanismos que permitan la creación o utilización del conocimiento organizacional. Este nivel se relaciona con la creación del conocimiento.
Nivel inter-medio	En este nivel la organización comienza a conocer su conocimiento, es capaz de manejar sus actividades mediante procesos definidos y establecidos. Utiliza el conocimiento que obtiene y produce para tomar decisiones e involucra a sus miembros en procesos de mejora continua en sus actividades y procesos clave. En este nivel la organización conoce cómo acumula conocimiento y es capaz de inventariarlos para aplicarlos. Este nivel de relaciona con la acumulación del conocimiento.
Nivel avanzado	La organización utiliza el conocimiento que obtiene y produce como un elemento esencial de sus operaciones cotidianas, transfiere el conocimiento entre sus miembros y en otras áreas de la organización para mejorar la toma de decisiones. Permite la auto actualización de sus procesos clave mediante la gestión del conocimiento y la innovación. Produce conocimiento de gran valor y transfiere el resultado de sus innovaciones al entorno. Este nivel guarda relación con la transferencia del conocimiento.
Nivel experto	La gestión del conocimiento y la innovación son actividades esenciales de la organización. Se caracteriza por su intensa producción de conocimiento, que reutiliza y mejora sistemáticamente mediante la producción de nuevo conocimiento. Es capaz de evaluar la calidad del conocimiento que genera. Otras organizaciones buscan a esta organización por sus productos de gestión del conocimiento e innovación, que transfiere mediante distintos mecanismos. El conocimiento de la organización se encuentra disponible para todos los miembros. Este nivel se relaciona con la transferencia-mejora del conocimiento a través de la innovación.

Fuente: Elaboración propia (2016)

Figura 2..9. Modelo del estándar propuesto



Fuente: Elaboración propia (2016).

Los niveles que se han definido para el estándar propuesto se han derivado a partir de trabajos previos realizados en el mundo académico, y a partir de la gradualidad que normalmente se observa en la gestión del conocimiento y en la innovación.

del modelo de investigación, se han determinado los elementos objetos de análisis y su definición conceptual, para facilitar la aproximación en términos de factores y componentes de exploración, partiendo de (1) una revisión exhaustiva de la literatura más relevante en el mundo académico, sobre el estado del arte.

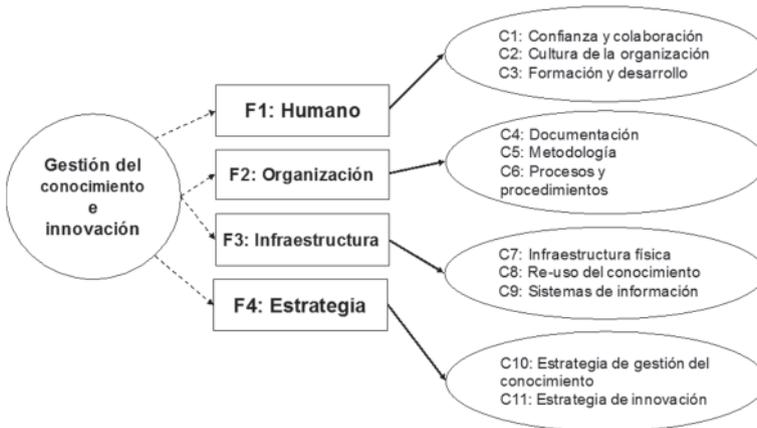
Como resultado de lo anterior, a partir de las ideas (2) se definieron los factores que conforman la propuesta del estándar mexicano de gestión del conocimiento e innovación, motivo de este trabajo y finalmente se (3) se integraron algunas referencias adicionales que sustentarán la propuesta.

El modelo se desarrolló, como ya se ha mencionado, con base en la revisión de la literatura, quedando definidos cuatro factores importantes:

- (i) humano,
- (ii) organizacional,
- (iii) Infraestructura y
- (iv) estrategia.

La madurez de estos factores nos lleva a que en la organización se genere la gestión del conocimiento y la innovación, es decir que en la medida en que la organización avanza en estos factores se materializa la gestión del conocimiento y la innovación. La propuesta de medición de este modelo se desarrolló para cuatro niveles: (a) Básico, (b) Intermedio, (c) Avanzado y (d) Experto.

Figura 3..0. Modelo de investigación propuesto



Fuente: Elaboración propia (2016)

A partir del modelo de investigación propuesto, en la siguiente fase alusiva a la construcción del instrumento de evaluación, para dar soporte al desarrollo teórico y conceptual de la presente tesis y, al mismo tiempo, permitir la validación empírica de los supuestos de investigación, así como del Estándar de gestión del conocimiento e innovación, descrito y propuesto en este trabajo.

Conclusiones

Como todo trabajo de investigación se trata de una propuesta perfectible; el mundo académico no tiene puntos finales.

Se trata de un camino que se debe recorrer todos los días. Sin duda, es necesario contribuir a la nivelación de las capacidades de gestión del conocimiento e innovación globales que permitan a nuestra nación equipararse con el escenario nivel mundial, de tal suerte que se puedan observar y medir estos dos elementos como claves para mejorar la productividad de las organizaciones. Se requiere una mentalidad hacia la gestión del conocimiento y la innovación en especial de las instituciones que se dedican a su creación, preservación, obtención, aplicación y diseminación. En especial es necesario generar políticas y estrategias idóneas para la implantación de un estándar en la materia.

A medida que la gestión del conocimiento y la innovación son componentes estratégicos que se vuelven más globales es necesario que las organizaciones tomen conciencia del alto valor que significa el contar con personas que poseen conocimientos y experiencias en diversos ámbitos y cuyo valor – no solo monetario- contribuye al logro de los objetivos organizacionales.

Es necesario desarrollar programas permanentes de formación institucional para todos los integrantes de las organizaciones. Esto contribuye no solo a la autopreservación del conocimiento sino a la motivación y crecimiento personal y profesional de sus integrantes. Generar “comunidades de práctica” en todas sus manifestaciones – cursos, talleres, blogs, wikis, etc. permite diseminar y obtener nuevo conocimiento y propiciar la innovación.

No hay receta mágica para crear ecosistemas de innovación perfectos, pero sí es posible contribuir a crear incentivos para que las organizaciones mejoren sus prácticas de gestión del conocimiento e innovación.

En la medida en la que las organizaciones valoran de manera consciente y proporcional cada uno de los componentes del estándar, generarán estrategias para dimensionar la contribución que cada uno tiene en el logro de los objetivos de la misma.

Bibliografía

Anthony, S. D., Johnson, M. W., & Sinfield, J. V. (2008). *Institutionalizing Innovation*. MIT Sloan Management Review, (49)216.

Armson, G. (2008). *How innovative is your culture? Training & Development in Australia*, 54(3), 20–23. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=41563804&site=ehost-live>

Baller, S., Dutta, S., & Lanvin, B. (2016). *The Global Information Technology Report 2016. Innovating in the Digital Economy*. Geneva. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/GITR_2016_full_report_final.pdf
Banco Mundial. (2016). Datos.

Bate, S. P., & Robert, G. (2002). *Knowledge management and communities of practice in the private sector: lessons for modernizing the National Health Service in England and Wales*. *Public Administration*, 80(4), 643–663. <http://doi.org/10.1111/1467-9299.00322>

Batini, C., & Scannapieco, M. (2016). *Methodologies for Information Quality Assessment and*

Bindé, J., & Matsuura, K. (2005). *Towards Knowledge Societies*. UNESCO world report (Vol. [1]).

Birkinshaw, J. M., Hamel, G., & Mol, M. J. (2008b). *Management Innovation*. *Academy of Management Review*, 33(4), 825–845. <http://doi.org/10.5465/AMR.2008.34421969>

Blind, K. (2013). *The Impact of Standardization and Standards on Innovation* (15 No. 13). NESTA Compendium of Evidence on Innovation Policy Intervention. Manchester. Retrieved from <http://www.innovation-policy.net/compendium/>

Board, E., & Chen, P. (2013). *Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management*. (A. Fred, J. L. G. Dietz, K. Liu, & J. Filipe, Eds.) (Vol. 272). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. <http://doi.org/10.1007/978-3-642-29764-9>

Bosilj Vukšić, V., & Pejić Bach, M. (2015). *Background and scope of the special issue on "Innovations driven by knowledge management."* *Baltic Journal of Management*, 10(4). <http://doi.org/10.1108/BJM-07-2015-0145>

Bouthillier, F., & Shearer, K. (2002). *Understanding knowledge management and information management: The need for an empirical perspective*. *Information Research*. <http://doi.org/10.1177/1524839907309867>

Brand, A. (1998). *Knowledge Management and Innovation at 3M*. *Journal of Knowledge Management*, 2(1), 17–22. <http://doi.org/10.1108/EUM000000004605>

Chan, H. S., & Chow, K. W. (2007, December 1). *Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications for Management Innovation Transfer*. *The American Review of Public Administration*. <http://doi.org/10.1177/0275074006297552>

Chang Lee, K., Lee, S., & Kang, I. W. (2005). *KMPI: measuring knowledge management performance*. *Information & Management*, 42(3), 469–482. <http://doi.org/10.1016/j.im.2004.02.003>

Chatwin, D. (2006). *Knowledge management -- a guide*. in *Cite*, 27, 8–8 1p. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cin20&AN=105924511&site=ehost-live>

CONACYT. (2016). *Top 10 de científicos y centros de investigación mexicanos*. Retrieved October 24, 2016, from <http://www.conacytprensa.mx/index.php/sociedad/politica-cientifica/11169-top-10-de-cientificos-y-centros-de-investigacion-mexicanos>

Cornell University, INSEAD, & WIPO. (2015). *The Global Innovation Index 2015: Effective Innovation Policies for Development*. (D. Soumitra, B. Lanvin, & S. Wunsch-Vincent, Eds.). Ithaca and Geneva: World Intellectual Property Organization. Retrieved from <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-full-report-2015-v6.pdf>

Cornell University, INSEAD, & WIPO. (2016). *The Global Innovation Index 2016: Winning with Corsi*, P., & Neau, E. (2015). *Innovation Capability Maturity Model*. London: ISTE Ltd.

Costa, V., & Monteiro, S. (2016). *Key knowledge management processes for innovation: a systematic literature review*. *VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 46(3), null. <http://doi.org/10.1108/VJIKMS-02-2015-0017>

Darroch, J., & McNaughton, R. (2002). *Examining the link between knowledge management practices and types of innovation*. *Journal of Intellectual Capital*, 3(3), 210–222. <http://doi.org/10.1108/14691930210435570>

Davenport, T. H., & Prusak, L. (1998b). *Working Knowledge How Organization Manage What They Know*. <http://doi.org/10.1145/348772.348775>

Den Ouden, E. (2012). *Innovation Design. Innovation Design - Creating Value for People, Organizations and Society*. <http://doi.org/10.1007/978-1-4471-2268-5>

Donate, M. J., & Guadamillas, F. (2013). *An empirical study on the relationships between knowledge management, knowledge-oriented human resource practices and innovation*. *Knowledge Management Research & Practice*, 13(2), 134–148. <http://doi.org/10.1057/kmrp.2013.36>

Edenius, M., & Borgerson, J. (2003). *To manage knowledge by intranet*. *Journal of Knowledge Management*, 7(5), 124–136. <http://doi.org/10.1108/13673270310505430>

Errasti, N., & Zabaleta, N. (2011). *A review and conceptualisation of innovation models from the past three decades*. *International Journal of Technology Management*, 55(3/4), 194–200. <http://doi.org/10.1504/IJTM.2011.041946>

Esterhuizen, D., Schutte, C. S. L., & Du Toit, A. S. A. (2012). *Knowledge creation processes as critical enablers for innovation*. *International Journal of Information Management*, 32(4), 354–364. <http://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2011.11.013>

Fine, C. H., & Hax, A. C. (1985). *Manufacturing Strategy: A Methodology and an Illustration*. *Interfaces*, 15(6), 28–46. <http://doi.org/10.1287/inte.15.6.28>

Garlatti, A., & Massaro, M. (2016). *Is KM declining?* *The Electronic Journal of Knowledge Management*, 14(1), 1–4.

Heisig, P. (2009). *Harmonisation of knowledge management – comparing 160 KM frameworks around the globe*. *Journal of Knowledge Management*, 13(4), 4–31. <http://doi.org/10.1108/13673270910971798>

Henning, F. (2013). *The impact of interoperability standards adoption on organisations in government information networks*. In Proceedings of the 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV '13 (pp. 250–259). New York, New York, USA: ACM Press. <http://doi.org/10.1145/2591888.2591934>

Hernandez-Munoz, L., Torane, M., Amini, A., & Vivekanandan-Dhukaram, A. (2015). *A State-of-the-art Analysis of Innovation Models and Innovation Software Tools*. In PROCEEDINGS OF THE 10TH EUROPEAN CONFERENCE ON INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP (ECIE 2015) (pp. 237–245).

Herzog, P. (2011). *Open and Closed Innovation* (2nd ed.). Wiesbaden: Gabler Verlag. <http://doi.org/10.1007/978-3-8349-6165-5>

IEEE. (2004). *IEEE Guide Adoption of PMI Standard a Guide to the Project Management Body of Knowledge*. New York: The Institute of Electrical and Electronics Engineers. <http://doi.org/10.1109/IEEESTD.2004.94565>

INEGI. (2015). *ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL... DÍA MUNDIAL DEL INTERNET (17 DE MAYO)*. Aguascalientes, Ags: INEGI. Retrieved from <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>

Inkinen, H. (2016). *Review of empirical research on knowledge management practices and firm performance*. *Journal of Knowledge Management*, 20(2), 230–257. <http://doi.org/10.1108/JKM-09-2015-0336>

Inkinen, H.T., Kianto, A., & Vanhala, M. (2015). *Knowledge management practices and innovation performance in Finland*. *Baltic Journal of Management*, 10(4), 432–455. <http://doi.org/10.1108/BJM-10-2014-0178>

İzadi, A., Zarrabi, F., & Zarrabi, F. (2013). *Firm-Level Innovation Models*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 75, 146–153. <http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.04.017>

Khedhaouria, A., & Jamal, A. (2015). *Sourcing knowledge for innovation: knowledge reuse and creation in project teams*. *Journal of Knowledge Management*, 19(5), 932–948. <http://doi.org/10.1108/JKM-01-2015-0039>

Klaus-Dieter, A., Frank, B., & Carsten, T. (2000). *Knowledge Management for Building Learning Software Organizations*. *Information Systems Frontiers*, 2, 349. Retrieved from <http://proquest.umi.com/pqdweb?did=404921041&Fmt=7&clientId=18803&RQT=309&VName=PQD>

Kogut, B., & Zander, U. (1992). *Knowledge of the Firm, Combinative Capabilities, and the Replication of Technology*. *Organization Science*, 3(3), 383–397. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2635279>

Lundvall, B.-Å., & Nielsen, P. (2007). *Knowledge management and innovation performance*. *International Journal of Manpower*, 28(3/4), 207–223. <http://doi.org/10.1108/01437720710755218>

March, J. G. (1991). *Exploration and Exploitation in Organizational Learning*. *Organization Science*, 2(1), 71–87. <http://doi.org/10.1287/orsc.2.1.71>

Marinova, D., & Phillimore, J. (2003). *Models of Innovation*. In *The International Handbook on Innovation* (pp. 44–53). Elsevier. <http://doi.org/10.1016/B978-008044198-6/50005-X>

Martínez Piva, J. M. (2008). *Generación y protección del conocimiento: propiedad intelectual, innovación y desarrollo económico*. México, DF: Naciones Unidas. Retrieved from <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/2/32772/P32772.xml&xsl=/mexico/tpl/p10f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>

Mas-Machuca, M., & Martínez Costa, C. (2012). *Exploring critical success factors of knowledge management projects in the consulting sector*. *Total Quality Management & Business Excellence*, 23(11–12), 1297–1313. <http://doi.org/10.1080/14783363.2011.637778>

Massa, S., & Testa, S. (2004). *Innovation or imitation? Benchmarking: An International Journal*, 11(6), 610–620. <http://doi.org/10.1108/14635770410566519>

Massaro, M., Dumay, J., & Garlatti, A. (2015). *Public sector knowledge management: a structured literature review*. *Journal of Knowledge Management*, 19(3), 530–558. <http://doi.org/10.1108/JKM-11-2014-0466>

Matei, A., & Savulescu, C. (2014). *Enhancing the capacity for innovation of public administration*. An exploratory study on e-Governance, ICT, knowledge management in Romania. *Theoretical and Applied Economics*, XXI(11), 7–26.

Murray, R., Caulier-Grice, J., & Mulgan, G. (2010). *The open book of social innovation*. London: Nesta and the Young Foundation. Retrieved from <http://youngfoundation.org/publications/the-open-book-of-social-innovation/>

Nasa. (2014). *Definition Of Technology Readiness Levels*. NASA Technology Readiness Level, 9. Retrieved from <http://www.nasa.gov/content/technology-readiness-level/#.U9-RylZaSP0>

Ng, A. H. H., Yip, M. W., Din, S. B., & Bakar, N. A. (2012). *Integrated Knowledge Management Strategy: A Preliminary Literature Review*. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 57, 209–214. <http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.1176>

Nonaka, I. (1994). *A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation*. *Organization Science*, 5(1), 14–37. <http://doi.org/10.1287/orsc.5.1.14>

OECD. (2016b). *Governing Education in a Complex World, Educational Research and Innovation*. (T. Burns & F. Köster, Eds.). Paris: OECD Publishing. <http://doi.org/10.1787/9789264255364-en>

OECD. (2016d). *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. Paris: OECD Publishing. http://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en

Perez Lopez-Portillo, H. (2016, September 9). *Knowledge management and measurement in Public Sector Organizations*. University of Guanajuato. Retrieved from <http://arxiv.org/abs/1609.02995>

Pérez López-Portillo, H., Romero Hidalgo, J. A., & Mora Martínez, E. O. (2016). *Factores Previos para la Gestión del Conocimiento en la Administración Pública Costarricense*. In *Administrar lo Público* 3 (pp. 102–129). San José, Costa Rica: CICAP, Universidad de Costa Rica.

Popadiuk, S., & Choo, C. W. (2006). *Innovation and knowledge creation: How are these concepts related?* *International Journal of Information Management*, 26(4), 302–312. <http://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2006.03.011>

Popadiuk, S., & Choo, C. W. (2006). *Innovation and knowledge creation: How are these concepts related?* *International Journal of Information Management*, 26(4), 302–312. <http://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2006.03.011>

Savvas, I., & Bassiliades, N. (2009). *A process-oriented ontology-based knowledge management system for facilitating operational procedures in public administration*. *Expert Systems with Applications*, 36(3 PART 1), 4467–4478. <http://doi.org/10.1016/j.eswa.2008.05.022>

Schwab, K., & World Economic Forum. (2016). *The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond*. Retrieved January 14, 2016, from <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

Scopus®. (2016). *Analyze search results*. Retrieved November 1, 2016, from <https://www-scopus-com>

Shareef, M. A., Kumar, V., Kumar, U., & Dwivedi, Y. K. (2011). *E-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels*. *Government Information Quarterly*, 28(1), 17–35. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2010.05.006>

Siekmann, J. (2006). *Advances in Knowledge Acquisition and Management*. (A. Hoffmann, B. Kang, D. Richards, & S. Tsumoto, Eds.) (Vol. 4303). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg. <http://doi.org/10.1007/11961239>

Stošić, B., & Iščjamović, S. (2010). *TOWARDS INTEGRATIVE INNOVATION MODELS*. In *Proceedings of the Multi-Conference on Innovative Developments in ICT* (pp. 219–222). SciTePress - Science and and Technology Publications. <http://doi.org/10.5220/0003037902190222>

Straub, J. (2015). *In search of technology readiness level (TRL) 10*. *Aerospace Science and Technology*, 46, 312–320. <http://doi.org/10.1016/j.ast.2015.07.007>

Tabrizi, R. S., Ebrahimi, N., & Delpisheh, M. (2011). *KM criteria and success of KM programs: an assessment on criteria from importance and effectiveness perspectives*. *Procedia Computer Science*, 3, 691–697. <http://doi.org/10.1016/j.procs.2010.12.115>

Tidd, J. (2006). *A review of innovation models* (No. 1). Imperial College London, Tanaka Business School. London. Retrieved from www.emotools.com/static/upload/files/innovation_models.pdf

UNESCO, & Bindé, J. (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento*. París: UNESCO. Retrieved from <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/towards-knowledge-societies-unesco-world-report/>

United Nations. (2014). *United Nations E-Government Survey 2014. "E-Government for the Future We Want."* New York. Retrieved from http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Vasconcellos, E., Bruno, M. A. C., Campanario, M. de A., & Noffs, S. L. (2009). *A new graphic format to facilitate the understanding of technological innovation models: the seesaw of competitiveness.* *Technology Analysis & Strategic Management*, 21(5), 565–582. <http://doi.org/10.1080/09537320902969067>

VV AA. (2009). *Best Practices for the Knowledge Society. Knowledge, Learning, Development and Technology for All.* In M. D. Lytras, P. Ordóñez de Pablos, E. Damiani, D. Avison, A. Naeve, & D. G. Horner (Eds.), *SecondWorld Summit on the Knowledge Society, WSKS 2009.* Chania, Crete: Springer.

Woolf, K. (2010). *Information Matters: Government's Strategy to Build Capability in Managing Its Knowledge and Information Assets.* *Legal Information Management*, 10(1), 47. <http://doi.org/10.1017/S1472669610000162>

World Economic Forum. (2016a). *Digital Media and Society Implications in a Hyperconnected Era.* Geneva.

Xia, E., Zhang, M., Zhu, H., & Jia, S. (2012). *Research on the performance of innovation subjects in different innovation models.* In *2012 International Conference on Management Science & Engineering 19th Annual Conference Proceedings* (pp. 1591–1596). IEEE. <http://doi.org/10.1109/ICMSE.2012.6414385>

Yang, T. M., & Maxwell, T. a. (2011). *Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors.* *Government Information Quarterly*, 28(2), 164–175. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008>

Zapata Cantu, L. E., & Mondragon, C. E. (2016). *Knowledge management in Mexican NPOs: a comparative study in organizations with a local and national presence*. *Journal of Knowledge Management*, 20(1), 69–87. <http://doi.org/10.1108/JKM-12-2014-0494>

Zyngier, S., Burstein, F., & McKay, J. (2006). *Governance of Strategies to Manage Organizational Knowledge*. In *Case Studies in Knowledge Management* (Vol. 4, pp. 83–103). IGI Global. <http://doi.org/10.4018/978-1-59140-351-7.ch006>

Capítulo 7:

Apropiación de un juego serio. Innovación y paradigma para el fortalecimiento de las empresas micros, pequeñas y medianas en el área de influencia territorial de la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo, en México

Dulce Olivia Fosado Martínez

La Innovación como concepto por aprehender

La innovación no trata únicamente sobre la idea de novedad. Cuando se hace una revisión del tema de la innovación, es imposible desligarlo de procesos creativos y científicos. Existe en la búsqueda de información una producción considerable de términos y definiciones sobre el tema, se retoma algunos resultados que ha compartido la Universidad de Quilmes, en Argentina (1992): es posible entender al proceso de innovación como la utilización, la aplicación y transformación de conocimientos científicos y técnicos para resolver ciertos problemas concretos, aunado a lo que se entiende por creatividad, ya que aparte de fomentar nuevas ideas se hace necesario la confrontación con la realidad y que se puedan implementar, que puedan salir al mercado, que lo creado o propuesto sea viable una vez que se han seleccionado, que sean ideas útiles y aceptadas. Hay una serie de empresas que han intentado incorporar la innovación en sus procesos, principalmente aquellas pertenecientes al bloque de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

De primera mano, es incuestionable que la innovación tiene amplios puntos de contacto con la investigación (generación de conocimiento) y el desarrollo, conocido como el binomio I+D (Investigación más Desarrollo). Esta situación ha generado una gran producción de escritos científicos y de reflexión sobre el paradigma que se ha generado en torno al concepto de innovación y al uso del juego serio, que relacionan a la innovación con las Mipymes³ y no solo exclusivamente con las grandes empresas y consorcios industriales que son proclives de incluir en su planeación y presupuesto, el costo de mantener un equipo para la I+D como fue demostrado en 1987 por Mordschelles-Regnier et al. y contrario a lo que el imaginario de las personas y negocios de, tradicionalmente asociar a las principales innovaciones con las grandes multinacionales (Vossen, 1998).

No es la idea hacer un tratado extenso al respecto, pero sí hacer una exploración en estos temas, para abonar hacia aquello que está más cercano a las empresas que utilizan tecnología blanda⁴ (o de su desarrollo interno o administrativo) o a aquello que no necesariamente se genera en procesos industriales y de transformación, es decir, de Mipymes que en su mayoría son proveedoras de servicios y en menor porcentaje de manufactura y aplicación intensiva de tecnología en contextos de ciudades medias, tanto demográficamente como en posibilidades de ofrecer oportunidades para el ecosistema empresarial, que incluye al gobierno, las propias empresas y el ámbito académico.

Se considera oportuno que la elaboración de este documento tenga entre otros, el objetivo de poner a la consideración la estrategia que se está preparando para emprender en una institución de educación superior mexicana, con ciertas características territoriales y regionales para impactar

3- Micro, pequeñas y medianas empresas.

4- La organización y la gerencia de la empresa se llevan a cabo en el marco de un proceso que, si bien no es tecnológico en los términos de las tecnologías duras, sí implican una serie de procesos optimizados en el mismo sentido que en la tecnología. Véase con mayor amplitud en: <http://www.ejemplos.co/40-ejemplos-de-tecnologias-blandas-y-duras/#ixzz4f27ZysUT>

positivamente su entorno, es decir para que las Mipymes logren su fortalecimiento y permanencia en el ecosistema empresarial mediante la innovación en su interior mediante el juego serio, como los paradigmas y el antecedente para futuros proyectos.

Una de las condiciones que prevalecieron previas a esta determinación, es que se hizo un estudio de campo, carácter exploratorio y con características de diagnóstico efectuado en el año 2016 que atendió una muestra representativa de las microempresas próximas a la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo (UPMH) en México, con una perspectiva de género, que permitió contar con información de primera mano logrando ser insumo valioso para la continuación de las propuestas investigativas por atender en un futuro mediante la intervención de especialistas del cuerpo académico con el que cuenta la UPMH en el área que aborda al sector empresarial.

Las conexiones que se hallaron y que confirman lo que una buena parte de la literatura reporta, es el énfasis que existe sobre la importancia de determinar el perfil del empresario o empresaria para el tema de la innovación. Ante un escenario poco prometedor sobre el crecimiento de las microempresas de la región que conforman los tres municipios próximos geográficamente a la Universidad (Tolcayuca, Villa de Tezontepec y Zapotlán de Juárez en el Estado de Hidalgo), se debe actuar bajo la premisa de la detección de buenas prácticas que pudieran replicarse para mejorar la modernización y la competitividad, con el apoyo del componente de la innovación. Sin embargo, conviene hacer un alto y propiciar la reflexión sobre ¿cuál o qué tipo de apropiación de la innovación resulta pertinente para rescatar a las microempresas en esta región que puede considerarse como homogénea?

Existe una coincidencia notable de la producción académica especializada con lo que proponen Benito et al. (2012) sobre los factores que más contribuyen a explicar la innovación en las empresas que ocupan a menos de diez empleados (no en todos los países latinoamericanos existe el mismo parámetro, que para el caso mexicano, el número de empleados es lo que determina el tamaño de la empresa y el sector al que se dedique) son los de tipo interno, es decir, aquellos vinculados con el perfil del empresario tales

como la formación, edad y experiencia y con las estrategias internas lideradas por la o el empresario, mientras que por otro lado, son las variables externas o del entorno que resultan significativas para la gran empresa, no contribuyen en mayor medida a explicar esta innovación para el caso de las Mipymes. Para el caso de la búsqueda de antecedentes que apoyen que las decisiones que se tomen tengan un cuerpo epistémico robusto que las soporte, se localizó un modelo de análisis con tres elementos que de manera general ha demostrado ser útil para incorporar la innovación por parte de las empresas y que para aplicarlo se debe reconocer que la innovación está influida por un conjunto de variables, mismas que Hadjimanolis (2000), citado por Benito et al (2012), ha integrado en tres grandes categorías (imagen 1):

Imagen 1. Factores que Influyen en las empresas a la hora de innovar



Fuente: Elaboración propia con las ideas de Hadjimanolis (2000)

Resultan relevante tomar en cuenta estos factores enunciados ya que intervienen en el modelo de manera decisiva, para el caso de implantar acciones que permitan innovar y posibiliten que se repliquen las prácticas en una Mipyme desde un ambiente educativo.

Se tiene que existen autores que en el siglo pasado se ocuparon por desentrañar las relaciones que existen en la participación de las universidades en el concierto de relaciones con la sociedad –como institución educativa— frente a la generación de conocimiento y de participar en la investigación científica básica y de desarrollo. Como muestra de ello, en el tema de la innovación en estos ámbitos está Rosenberg (1982), quien determinó que, ante los acomodados en los roles de la economía y la política, no necesariamente la I+D es una condicionante imprescindible para alentar el desarrollo tecnológico y la innovación industrial. Si se acepta esta idea, se debe a la vez replantear el papel de las universidades e incluso llamó la atención hacia la forma en que se deben abordar los procesos en que se genera y difunde el conocimiento por una sociedad que lo demanda.

Posteriormente, surge un nuevo planteamiento del papel de las universidades que, de alguna forma pueden ejercer una influencia más democrática para lograr la vinculación con los sectores productivos y ser el canal de lo que se propone, se produce y se aplica en el contexto de la generación de conocimiento científico, vía la investigación y el desarrollo que establezcan las condiciones de mayor productividad con una adecuada aplicación de la tecnología. Este planteamiento describe superficialmente los mecanismos que atiende la producción de conocimiento y la vinculación que permita la aplicación y resolución de problemáticas de un contexto particular, con lo que Gibbons et al (1994) creativamente aportan su perspectiva y a este fenómeno lo identifican como la actuación de un “agente externo”.

Este agente puede ser tanto la participación de la industria, el gobierno o las empresas con las que se tiene el contacto y con quienes se ha agenciado el apoyo y la cooperación que, de manera implícita conlleva cambios en las operaciones institucionales y desempeño hacia una flexibilidad, que para el caso que nos ocupa, fortalece la creación de cuerpos académicos con una

vocación necesaria hacia la investigación, privilegiando la interdisciplina, que conlleva a un amplio reconocimiento hacia la universidad o a la institución, como agente activo en la difusión del conocimiento y con reales lazos vinculatorios con su entorno, tal como es el caso de la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo (UPMH), particularmente en el Programa Educativo de Administración y Gestión de Pequeñas y Medianas Empresas.

¿Como podría ser eficaz la UPMH dentro del paradigma de la Innovación?

En el contexto de ser una institución educativa, de reciente operación (en 2017 es el aniversario 9º), con limitados recursos humanos y económicos aplicados a la investigación, ha resultado necesario entender y tener conocimiento respecto de la población que vive en la región o territorio en la que está enclavada la infraestructura educativa. Esta Universidad localizada en la parte central del país y próxima a la zona metropolitana de la capital recientemente denominada Ciudad de México, resulta coherente este conocimiento, desde la óptica de considerar a la población no únicamente como los posibles usuarios de los servicios educativos sino también a aquella población a la que se puede impactar en diversos ámbitos. Desde lograr la vinculación con la sociedad, como una ardua tarea, así como la transferencia de conocimientos y tecnología en la cual una institución de esta naturaleza debe tener como aspiración, en su razón de ser y en su planeación. Se rechaza la idea de actuar desde una posición o un paradigma asistencialista, donde los actores involucrados o la comunidad a la que se impacte o con la que se vincule tenga un rol pasivo, justo ahí es el campo propicio para lo que se conoce recientemente como Innovación con una base en lo social.

Desde 2014 se adopta el modelo de Universidad BIS, que significa por sus siglas ser Bilingüe, Internacional y Sustentable, lo que significa esta connotación proponer una perspectiva innovadora tanto de sus cuestiones administrativas internas como su proyección hacia el exterior.

¿Qué significa este modelo educativo? Incluye actividades particularmente dirigidas tanto a los estudiantes que son egresados BIS, con un nivel de inglés competitivo, con movilidad internacional y que se espera a su egreso mantengan una actitud y comprensión del mundo hacia la sustentabilidad que como se sabe, es una fuerte aspiración de nuestra civilización porque se traspasan las dimensiones del medio ambiente y se logra armonizar los tres ejes en que esta soportada la sustentabilidad: factores sociales, económicos y medio ambientales.

Con estos pilares la institución puede aspirar a que la innovación social sea una perspectiva que contribuye a que el paradigma de la innovación junto con el juego serio se apropie, se haga suyo, se modifique, se transforme y opere a través de la co-creación de iniciativas que puedan ser eficientes, aceptadas, incorporadas e inclusivas. De no hacerlo se pone en riesgo el espíritu con el cual se operan todas las actividades de esta institución y no prevalezcan únicamente las disciplinas técnicas y si, aquella vinculación con la sociedad.

El Modelo 360° como coadyuvante e la Innovación y el Juego Serio

Si se acepta que un modelo viene a ser la representación de la realidad, este modelo es propuesto por Allamand y Monge (2016) y está sustentado en un proceso de co-construcción de una solución innovadora a uno o más problemas sociales o ambientales y que resulta adecuada su adopción porque tiene las bases empíricas de un diagnóstico y se pretende que sea llevado hasta su aplicación concreta. Se retoma porque se hace necesario que tanto la innovación como sus procesos de incorporación en las empresas micros, pequeñas y medianas se valgan de un medio. Los autores lo ofrecen como una metodología a empresas o entidades interesadas como la UPMH con el propósito de intervenir en las comunidades cercanas, solicitándoles su involucramiento y participación activa en cada paso. Se denomina 360° haciendo alusión al aprendizaje de las técnicas para desarrollar proyectos con impacto social y luego pueden repetir el proceso con otros miembros de la comunidad; es decir, se comienzan un nuevo proceso semejando a un ciclo.

El modelo consta de tres fases que se resumen a continuación, con la imagen siguiente:

Imagen 2. Esquema del Modelo 360°



Fuente: Allamand y Monge (2016)

La imagen del esquema presentado intenta explicar gráficamente los factores y los actores que habrán de participar. La primera fase denominada Levantamiento participativo se refiere a una actividad donde las personas que conforman la comunidad y la universidad, ubican vía la georreferencia, los principales problemas y oportunidades del territorio en un mapa real que sirve de guía para el abordaje en campo. Se decide en conjunto cuál es la problemática con prioridad por atender. En este punto hace su aparición y aportación las herramientas que provee el WakeUpBrain como “el juego serio” que se explica más adelante, como propuesta alternativa a la metodología del árbol del problema original que propone el modelo, sin embargo, se utiliza con el mismo propósito para determinar las causas y efectos del problema visibilizado.

El uso de la gamificación que no es otra cosa que usar el WakeUpBrain –el juego serio— que sirve a la complejidad que existe en la determinación de la prioridad de los problemas pues a decir de Allamand y Monge (2016:83) “cuesta definirla y el ejercicio les permite identificar cuál es el trasfondo del problema originalmente planteado y así establecer las modificaciones necesarias para su correcta definición”, el proceso siguiente es que los participantes o los empresarios se les informa de los resultados o hallazgos así como las sugerencias para el trabajo que provienen de ellos mismos.

La co-creación, es la segunda fase denominada así por el modelo, donde se hace en colectivo, la determinación de posibles soluciones a las problemáticas detectadas utilizando la herramienta de la gamificación elegida. El modelo de manera implícita sugiere que, en esta fase, se trabaje con equipos de personas y que vía su participación activa construyan una solución por medio de una serie de talleres que pueden entre otras actividades, incluir algunas conocidas herramientas como la lluvia de ideas, el storytelling y el business model Canvas que pueden ser construidos con la versatilidad del juego del WakeUpBrain.

Esta herramienta propicia que se identifiquen las primeras ideas de solución, que luego en otra etapa que se les da el acompañamiento en la institución, irán trabajando hasta lograr un proyecto concreto que debe incorporar objetivos, metodología, etapas y un plan de negocios si acaso se optara por obtener recursos de fondos concursables y que se esperaría que las soluciones fueran elaboradas de manera horizontal, es decir por las propias personas interesadas y no resulte una imposición como en tantas ocasiones, donde no resultan los proyectos porque esta misma razón, no son proyectos participativos. Con esto último, se estaría cumpliendo con uno de los ejes rectores de la UPMH, la auto sustentabilidad. En un importante momento, se realizaría el “taller de prototipos, donde cada equipo construye una maqueta de su solución para así vislumbrar su ejecución en la realidad y recibir retroalimentación del resto de la comunidad” Allamand y Monge (2016:84).

Con respecto a la tercera y última fase, denominada como la Implementación, es aquello que, como resultado de la intervención, se haya propuesto, se

debe poner en marcha. En este momento lo que resultara como proyectos co-construidos son elaborados y puestos en marcha de acuerdo con la eficaz disponibilidad de recursos.

Se reconoce por los propios autores del modelo que, esta etapa descrita resulta "la más compleja, se asigna un mentor por equipo que va guiando la implementación tanto en aspectos técnicos como en habilidades blandas (liderazgo, trabajo en equipo, motivación, etc.), por un período de entre dos a cuatro meses dependiendo del progreso de cada iniciativa".

Para esta instancia, la UPMH está en condiciones de aplicar el modelo 360° con lo que se asegura que se lleve a cabo la innovación Social dado que dicho modelo invoca los mecanismos que se pueden aplicar en lo concreto.

Como se ha descrito, la innovación nace de una idea, que le antecede a una identificación de una problemática por resolver, en donde tal innovación pretenda ser la propuesta viable en su aplicación, pues es posible que se pueda tener la mejor idea, la innovación como panacea, pero si no se hallan los mecanismos para su operación y puesta en práctica (o se socialice), tal innovación no es tal, permanecería en la oscuridad.

En la UPMH que pretende echar a andar esta participación, en el contexto que se ha descrito se puede asemejar a lo que de acuerdo con Molas-Gallart et al. (2002), citados por Castro y Vega (2009), denomina la "tercera misión" que se refiere a todas aquellas actividades relacionadas con el proceso de la generación, uso, aplicación y explotación fuera del ámbito académico, del conocimiento y de otras capacidades de las que disponen las universidades. Entendiéndose como una extensión de lo que normalmente se hace en una Universidad mexicana.

¿Cuál sería la “tercera misión” en la UPMH y su entorno empresarial próximo?

El diagnóstico que se llevó a cabo en el año 2016, es un insumo valioso para intentar usar el modelo que se ha descrito brevemente, ha permitido contar con información de las empresas que están ubicadas en los municipios que son geográficamente próximos a la UPMH, y se ha utilizado la estrategia de impulsar lo que se ha dado a conocer últimamente entre las estrategias de innovación como: la gamificación.

Este concepto proviene de un vocablo anglosajón, de “game” (juego) y que hace referencia a lo lúdico, es decir al placer, disfrute o gozo de hacer una determinada actividad. Es una serie de ideas que son una herramienta que puede ser aplicada como coadyuvante para interactuar con el empresario y entrenar a los estudiantes con aquello que tiene relación con la empresa internamente. Es una posibilidad que promete, pero con un trabajo serio y comprometido para hallar las posibilidades de depurarla y mejorarla.

En definitiva, se necesita una enorme disposición de tiempo y esfuerzo para operar este modelo, en querer utilizar la innovación para el fortalecimiento de las Mipymes, sin embargo, pocas opciones resultan ser tan asequibles para potenciar la creación de valor, de una recomposición de lo que ya existe sin una gran inversión para este tipo de empresas en ocasiones tan frágiles.

Las prácticas de innovación abierta en las empresas, posiblemente serán frutos invisibles si es que no previamente se construye y fortalece el llamado ecosistema empresarial en su versión interna, basada en el conocimiento y aceptación de la “cultura de innovación” y se invierta el tiempo en la organización y una estructura de fomento de la participación de todos los integrantes de la organización que se trate.

La gamificación en las empresas permite como una de sus virtudes, facilitar una cultura participativa basada en la innovación de agentes internos y externos.

Existe fuertes y consistentes bases teóricas que soporta el uso de este recurso, pero lo que se quiere destacar es que, dentro de esta estrategia, han surgido diferentes formas de llevar a cabo esta gamificación. Está por

un lado lo que hace referencia únicamente al marketing y a la captación de clientes a través del uso de redes sociales y aplicaciones o apps, con lo cual se tiene interacción mediante videojuegos o con el uso de la tecnología de la información tal como los claros ejemplos de Foursquare que apareció en 2009 y se ha convertido en una aplicación de referencia tanto en geolocalización como en gamificación; otro caso es el de Nescafé Dolce Gusto que incluye en su web una sección de juegos para usuarios registrados; en el BBVA que en el sector bancario y asegurador apuesta por esta nueva estrategia iniciada en 2012 para España; para la reconocida marca Nike bajo la modalidad de Nike+ tanto en la funcionalidad que aporta para el usuario, como en la forma de comunicar su estrategia y los dispositivos mediante los cuales se puede llevar a cabo la conexión, marca un referente de buena práctica en gamificación (De Pablos y Gallego 2013, 811). De acuerdo con estos autores se trata de tener una interacción virtual o directa con los usuarios o clientes.

Otro ejemplo en relación con los servicios y con sus propios empleados, los autores De Pablos y Gallego (2013) refieren a la empresa Accenture⁵ que es una consultora que utiliza con efectividad el uso de la gamificación para cambiar conductas y motivar de acuerdo con sus objetivos, que promueve nuevos valores no solo laborales sino de hábito que quieren introducir en la vida de sus empleados de una empresa, cuyos resultados se reflejan a través de su iniciativa que ha supuesto: “una mejora de la motivación de los empleados cifrada en un 6%, asimismo que la mejora del clima laboral se ha incrementado en un 7%; la fidelización de los empleados en un 5% y la disminución de la rotación en un 2%, concluyendo que el impacto ha llegado al 56% de la plantilla”.

La vía que interesa demostrar es sobre las implicaciones de la gamificación, es una derivación conocida como los juegos serios (serious play) como los diseños que se utilizan para reforzar conocimientos, tal como lo reportan Mezquita y Vergara (2016). Los autores reportan que en el ámbito académico,

5- Accenture integrates “gamification” into everyday work, disponible online en: [Http://careers.accenture.com/us-en/about/news/pages/integrates-gamification-everyday-work.aspx](http://careers.accenture.com/us-en/about/news/pages/integrates-gamification-everyday-work.aspx)

donde es creciente su utilización en la aplicación de la metodología que ha favorecido las dinámicas empleadas por los docentes ante sus estudiantes y que se ha logrado que cada vez más estén interesados y comprometidos en las implicaciones en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Se afirma que está demostrado que la dinámica del aprendizaje activo puede motivar claramente a los estudiantes y a las personas involucradas en el proceso (Baillie y Fitzgerald, 2000; Freeman, Eddy, McDonough, Smith, Okoroafor, Jordt y Wenderoth, 2014; Huber, 2008).

Ante la evidencia del beneficio para lograr la innovación en los procesos de generar conocimiento a través del juego, coloca a la UPMH como una institución educativa que debe promover y comprometerse a la capitalización de estas actividades, por lo que, a través del Programa Educativo de Administración y Gestión de Pymes, se está elaborando para que sea un programa institucional. El camino tendrá dentro de sus primeras etapas, la aplicación primero en el aula, con el uso de la infraestructura construida exprofeso, el laboratorio⁶ de Lego Serious play, como parte de la infraestructura habilitada en las instalaciones de la Universidad, donde es para el uso de los estudiantes en esta primera etapa de dicha iniciativa y en una posterior, abrir las posibilidades de entrenamiento y uso por parte del ecosistema empresarial, es decir, de los empresarios e instituciones del gobierno municipal de la región.

WakeUpBrain, un juego serio

Esta herramienta es de manera particular, uno de los tantos rostros del paradigma de juego serio para atender problemática empresarial y que se convierte a la vez en una estrategia que se utilizará en un corto plazo. El entrenamiento en el uso de esta opción denominada WakeUpBrain (WUB) que trata de un juego serio que intenta entre otras tantas posibilidades, la solución de problemáticas reales, que para una Mipyme resulta ser una

6- Ya se tiene a la fecha (2017) del aula destinada para ello y se espera su equipamiento y puesta en marcha este mismo año.

suerte de dispositivo lúdico innovador que dé inicio a una serie de acciones que, en sumatoria fortalezcan y mejoren las operaciones de las empresas. WakeUpBrain es una herramienta diseñada para apoyar procesos de desarrollo de habilidades de creatividad y procesos de innovación en las organizaciones tal como lo especifica en su portal⁷. Los usos en su sitio web se refieren específicamente a aquellos que son fundamentales, tal como se indica:

- Como herramienta de ideación y metodología de generación de ideas de alto potencial para innovación en productos, servicios o procesos. En este caso, se usa en sesiones de lluvia de ideas, o aplicando la metodología CROMAS, entre otras. Igualmente es guía para el uso de la metodología MACROS de innovación que lleva desde la definición del marco de trabajo hasta el diseño de prototipos y piloto de conceptos innovadores.
- Como herramienta de entretenimiento o de formación en conceptos de innovación. En este sentido WakeUpBrain es un juego de estrategia altamente entretenido. Puede ser jugado entre equipos o individuos, quienes compiten por producir las mejores innovaciones usando diferentes estrategias para conseguir los recursos necesarios y patentar las ideas más convenientes. Si lo que se quiere es profundizar sobre los elementos claves de la innovación, se podrá hacer una sesión de re-alimentación posterior.

Existen otras dinámicas tales como el Design Thinking, Magic Model etc., sin embargo, en los últimos 10 años, WakeUpBrain se ha convertido en la plataforma de juegos de innovación que ha generado expectativas por su versatilidad y porque para su ejecución no se requiere más que contar con los componentes impresos, sin necesidad de algún dispositivo electrónico, lo que lo convierte en una herramienta portable y económica.

7- <http://www.wakeupbrain.com/>

Ha funcionado como herramienta para las empresas que se han sumado a la serie de juegos específicamente para la innovación no importando el tamaño de la misma.

El uso de esta herramienta tanto como su cobertura en su aplicación ha sido principalmente en Latinoamérica y su creador Guillermo Solano⁸ de nacionalidad colombiana ha diseñado WakeUpBrain con un equipo liderado por el mismo. Sus orígenes datan desde 2005, con una aparición en la feria ISLAE⁹ en Glasgow Escocia en 2009. En 2011, ha surgido la versión WakeUpBrain Platino. Este instrumento es un juego que se opera con un conjunto de 70 grandes tarjetas diseñadas para ser usadas de distintas formas, por ejemplo, en su combinación una colección de más de 50 técnicas de ideación, una guía para utilizar de acuerdo con la problemática que debe abordarse para hallar los procesos de innovación y adicionalmente como un juego de mesa temático.

Se reporta que personas de 25 países diferentes han sido entrenadas en WakeUpBrain en los últimos 9 años¹⁰. Se utiliza tres componentes básicos bajo los cuales se basa su interactividad con las personas con las que se trabaja, es decir que se utiliza un marco de pensamiento que opera siguiendo tres segmentos de interacción con los participantes, a través de: 1) Preguntas emocionantes, 2) Ideas primero y 3) En expansión. Se recomienda que exista un tiempo determinado para su operación a través de un taller con sesiones de un promedio de 35 a 45 minutos. En este periodo se puede usar para mostrar cómo aprovechar las metodologías de juego para entender los desafíos de otras maneras, generar ideas realmente innovadoras y llevarlas al siguiente nivel, se recomienda que se juegue en grupos.

8 - Investigador y experto en innovación organizacional y Creatividad aplicada a los negocios. Creador de la Metodología y del Juego WakeUpBrain (www.wakeupbrain.com) que incluye el proceso MACROS de innovación y más de 100 técnicas de creatividad basadas en juego. Más de 200 facilitadores de diversos países se han certificado en la metodología. Autor de los libros: Empresa Sapiens y De la idea al producto. Consultor en Innovación en países como Ecuador, Perú, México, Argentina, Costa Rica, Honduras entre otros.

9 - <http://alfakickstart.wordpress.com/>

10 - www.facebook.com/wakeupbrain

Se incentiva una serie de aspectos psicológicos porque se emplea el juego entre equipos, donde en las primeras etapas compitan y ganen insignias y reconocimiento, haciendo que la experiencia resulte estimulante para seguir participando.

Como algunos ejemplos se ha utilizado con los estudiantes en clase para la resolución de conflictos con buenos resultados, lo que anima a seguir explorando las posibilidades que tiene el juego, incluso tiene posibilidades de uso más allá que la ideación empresarial, sino de interacción para crear confianza y empatía.

En México, en la UPMH se tuvo la posibilidad de acceder a la certificación en esta herramienta por medio de una docente que ha puesto en práctica este juego desde hace más de tres años y se considera es el tiempo adecuado para la obtención de aplicarlo por medio de todo un programa que atienda a los empresarios y sea el laboratorio con la premisa de que el juego puede permitir la adopción de prácticas que fortalezcan los procesos administrativos y se pueda generar la sinergia interna en las empresas.

A manera de conclusión podemos establecer que es una gran reto que tiene la Universidad (UPMH) para poder hacer realidad la conversión de una entidad educativa únicamente, a una donde efectivamente haya la vinculación con el sector productivo y social y que sea reconocida como una institución generadora de cambio, de mejores realidades y que la innovación no sea un bocado que pueda ser ingerido por el que más tiene, sino que sea vista como algo alcanzable, como la posibilidad de permanecer en el mercado con una rentabilidad aceptable y remontar un modelo económico que no se ocupa de manera efectiva a la concreción de una sociedad armónica y sustentable. La apropiación de estrategias innovadoras, tal como el paradigma del juego serio con sus múltiples aplicaciones es una de tantas posibilidades que deben ponerse en práctica y mejorarse en el ámbito de una institución de educación superior cuya aspiración es convertirse en agente de cambio y mejora de la calidad de vida de la población. Las universidades son campo fértil para ello, mediante la investigación y desarrollo y la debida socialización de resultados.

Bibliografía

Allamand, Andrea y Monge Nicolás (2016) *Innovación social y valor compartido: El cambio de paradigma de la intervención social empresarial en Innovación Social en Latinoamérica* / Dmitri Domanski. [y 23 más]. Bogotá: Corporación Universitaria Minuto de Dios. Parque Científico de Innovación Social, 2016. 356 p. : il. ISBN 978-958-763-196-8

Baillie, C. & Fitzgerald, G. (2000). *Motivation and attrition in engineering students*. European Journal of Engineering Education, 25 (2), 145-155. DOI: 10.1080/030437900308544

Benito-Hernández, Sonia; Platero-Jaime, Manuel; Rodríguez-Duarte, Antonio; (2012). *Factores determinantes de la innovación en las microempresas españolas: La importancia de los factores internos*. Universia Business Review, Sin mes, 104-121. <http://www.redalyc.org/pdf/433/43323186006.pdf>

Castro Martínez, Elena, & Vega Jurado, Jaider. (2009). *Las relaciones universidad-entorno socioeconómico en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento*. Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad, 4(12), 71-81. Recuperado en 23 de abril de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132009000100008&lng=es&tlng=es.

Castro Martínez, Elena, y Vega Jurado, Jaider. (2009). *Las relaciones universidad-entorno socioeconómico en el Espacio Iberoamericano del Conocimiento*. Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad, 4(12), 71-81. Recuperado en 17 de abril de 2017, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132009000100008&lng=es&tlng=es.

Freeman, S., Eddy, S.L., McDonough, M., Smith, M.K., Okoroafor, N., Jordt, H. & Wenderoth, M.P. (2014). *Active learning increases student performance in science, engineering, and mathematics*. Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS), 111 (23), 8410–8415. Recuperado de <http://www.pnas.org/content/111/23/8410.full.pdf>

Gallego Gómez, Cristina, De Pablos Heredero, Carmen, *La gamificación y el enriquecimiento de las prácticas de innovación en la empresa: Un análisis de experiencias*. Intangible Capital [en línea] 2013, 9 () : [Fecha de consulta: 22 de abril de 2017] Disponible en:<<http://sociales.redalyc.org/articulo.oa?id=54928893010>> ISSN 2014-3214

Hadjimanolis, A. (2000): *"An investigation of innovation antecedents in small firms in the context of a small developing country"*, R&D Management, 30(3), pp. 235-245.

Huber, G. (2008). *Aprendizaje activo y metodologías educativas*. Revista de Educación, nº extraordinario, 59-81. Recuperado de http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008_04.pdf

Kline, S. J. y N. Rosenberg (1986), *"An Overview of Innovation"*, en National Academy of Engineering, *The positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth*, The National Academy Press, Washington D.C.

Molas-Gallart, J.; Salter, A.; Patel, P.; Scott, A. Y Duran, X. (2002): *Measuring Third Stream Activities. Final Report to the Russell Group of Universities*. Science and Technology Policy Research (SPRU), University of Sussex. Birmingham.

Mordschelles-Regnier, G., G. Dahan y A. Reboul (1987), *"Le role des sociétés de recherche sous contrat vis-à-vis des PME"*, en Annales des Mines, julio/agosto.

Rosenberg, N. (1976), *Perspectives on Technology*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rosenberg, N. (1982), *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Universidad Nacional de Quilmes (1996) *La innovación tecnológica: definiciones y elementos de base en Redes*, vol. 3, núm. 6, mayo, 1996, pp. 131-175 Buenos Aires, Argentina. <http://www.redalyc.org/pdf/907/90711287005.pdf>

Vergara Rodríguez, Diego; Mezquita Mezquita, José María; (2016). *Diseño de juegos serios para reforzar conocimientos: una experiencia educativa en secundaria*. Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, 238-255.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56746946013>

Vossen, R. (1998): "Relative strengths and weaknesses of small firms in innovation", *International Small Business Journal*, 16(3), pp. 88-94.

Capítulo 8:

Innovando en la formación de equipos de alto rendimiento: un enfoque en la teoría de la personalidad (TETRAMAP) y las brechas generacionales

Rosa María Ortiz Hernández
Martha Karina Lara Martínez
Sandra Patricia Hernández Rocha
Leopoldo Omar Castillo Ortiz

Resumen

Para Daft (2005), las organizaciones son 1) entidades sociales, 2) dirigidas a metas, 3) diseñadas con una estructura deliberada y con sistemas de actividad coordinadas y 4) vinculadas con el sistema externo. Las organizaciones están formadas por personas y las relaciones que tienen unas con otras. Una organización existe cuando la gente interactúa para desempeñar funciones esenciales que le ayude a alcanzar las metas.

En la actualidad las organizaciones están más enfocadas en formar equipos de alto rendimiento que los lleve a alcanzar los resultados organizacionales esperados y así se logren los objetivos planteados. Si definimos la palabra "equipo" debemos entenderlo como el conjunto de dos o más personas que interactúan, piensan de forma coordinada y cooperativa, unidas con un objetivo común. Un equipo de alto rendimiento es el que tiene un alto nivel de resultados, que va más allá del objetivo fijado; dentro del grupo existen personas motivadas y con un alto grado de satisfacción.

En el entorno de las organizaciones resultará más redituable a largo plazo, desarrollar equipos de alto rendimiento teniendo en consideración aspectos como la personalidad y las brechas generacionales.

Palabras Clave: Innovación, TetraMap, Comportamiento Organizacional, Personalidad, Trabajo en Equipo y Brechas Generacionales.

Introducción

Alfonso et.al. (2005), señalan que las organizaciones se crean con diversos propósitos, entre los que destacan:

Generar oportunidades de trabajo para las personas.

Crear y elaborar productos o brindar servicios.

Satisfacer necesidades y modificar las formas en que las personas las satisfacen.

Crear y transmitir conocimientos y técnicas.

Distribuir recursos.

Generar, ejercer y transmitir poder en la sociedad.

Crear símbolos, imagen y prestigio.

Permitir alcanzar objetivos individuales y sociales.

Los mismos autores establecen “para que una organización realice sus actividades y logre sus fines, se requiere en primer lugar, el aporte de las personas que las fundan, crean o sostienen (fundadores, accionistas, inversores, etc.)”, además, de todo el personal que realiza las diferentes actividades. Ello implica el uso de recursos, de los cuales se pueden definir los siguientes:

Recursos humanos: Es el personal que labora de forma permanente.

Recursos materiales: Se refieren a las materias primas, inmuebles, edificios en los que se realizan las actividades, maquinarias, muebles.

Recursos financieros: Es el dinero, títulos, valores de todo tipo, acciones, etc.

Recursos naturales y energéticos: Son la tierra, el agua, el aire, la luz, la energía en todas sus manifestaciones, los combustibles.

Recursos tecnológicos: Por tecnología básica o productiva se entiende a las técnicas que se aplican a la transformación de insumos y productos, en la realización de la actividad principal o sustantiva de la organización.

Recursos de conocimiento e información: Es la comprensión que se requiere para actuar sobre la realidad, producir transformación, controlar las actividades, medir los resultados, elegir formas de acción.

Nombre, símbolos, marcas: Se trata de bienes intangibles pero que suelen tener gran valor dentro del patrimonio de la empresa.

Podríamos decir que cada organización es única y su razón de ser es intransferible, pero la manera en que se administra y dirige se ha transformado a través del tiempo, por lo que es importante conocer su historia y lo que implica.

Aspectos relacionados con la evolución de las organizaciones: La manera en que se conforman las organizaciones ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Durante el siglo XIX las organizaciones se regían por teorías de carácter científico, por lo cual también eran consideradas como organizaciones racionales.

Uno de los pioneros en la dirección científica fue el ingeniero mecánico estadounidense Frederick Taylor, quien estableció las reglas, sistemas contables y de medición, con el propósito de elevar la productividad del trabajo y los volúmenes de producción Nav13II.

El concepto de Taylor consistía en aplicar la división del trabajo que cada obrero realizaba. De esta manera, cada trabajador se especializaba en una sección del trabajo para obtener la mayor eficacia posible, evitando movimientos y consumo de tiempo innecesario. También se establecen tiempos y niveles de producción y surgen las jerarquías y rígidos sistemas de supervisión y control. El objetivo era lograr la máxima producción a un mínimo costo.

Ramió (2016), dice que la organización burocrática es un sistema organizativo basado en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas. El poder de cada individuo es impersonal y procede de la norma que crea el cargo. Los cargos están ordenados jerárquicamente, cada puesto inferior está bajo el control y la supervisión de un puesto superior. Los integrantes de la organización no poseen la propiedad de los medios de producción; son profesionales,

especialistas y asalariados, el desempeño de las ocupaciones de sus puestos representa su actividad principal, y son nombrados por un superior jerárquico perfilándose una carrera profesional dentro de la organización.

La característica principal de las organizaciones clásicas, es que muestran el funcionamiento de una organización semejante a una máquina, cuyos movimientos pueden preverse y en consecuencia actuar sobre ellos (causa-efecto) para obtener un rendimiento medible. Otra característica es que se distingue el concepto de organizaciones formales, pues ya se tenía una estructura jerárquica definida, reparto de tareas, líneas de mando, canales de comunicación, establecidos de manera explícita y formal.

Saldarriaga (2008) establece que en esta etapa se observa al hombre dentro de la organización desde un punto de vista mecanicista y lo ubica solamente como un medio o una herramienta que sirve a los fines productivos de la organización y que puede ser descartado en cualquier momento. Es decir, las personas son sólo un recurso para la producción y se pierde de vista el aspecto social y humano. Al brindarle mayor importancia a las tareas, posiciones, roles o al trabajo en sí dentro de la organización, se pierde la identidad de las personas pues se definen por lo que hacen y si fallan pueden ser reemplazadas por cualquiera con las habilidades requeridas.

En la etapa de las organizaciones neoclásicas, el aspecto principal se centra en las personas. Si los trabajadores son tratados como seres humanos se obtienen mayores beneficios que si tienen altos sueldos o si tienen buenas prestaciones. También se descubre la influencia de los grupos informales dentro de la organización, en la actitud y comportamiento de los trabajadores. Por lo tanto, el nivel de productividad está determinado por los factores psicosociales de la organización, los cuales comprenden las percepciones y experiencias del trabajador, así como las condiciones y medio ambiente del trabajo.

Las organizaciones contemporáneas

Esta etapa comienza en los años 60 y en ella se muestra un enfoque explícito en la relación entre la organización y su ambiente. Se busca encontrar un equilibrio entre el taylorismo y las relaciones humanas.

Ram16Í señala que aparece un modelo denominado Z elaborado por Ouchi (en contraposición a los modelos X e Y de McGregor) en el que, de forma libre, se pueden insertar las nuevas aportaciones en la organización industrial como son el just-in-time y los círculos de calidad.

Otra corriente importante de las organizaciones contemporáneas es la teoría de las contingencias, la cual según Nav13Í, plantea que las organizaciones no son iguales, enfrentan situaciones distintas (contingencias) y requieren diferentes formas de dirección.

De acuerdo con Ram16Í, esta teoría establece que de la relación entre el entorno y el diseño interno de la organización surge una categorización dual de las organizaciones. Por una parte, las organizaciones mecánicas propias de entornos estables las cuales son organizaciones rígidas y jerarquizadas. Por otra parte, las organizaciones orgánicas propias de entornos variables e, incluso, turbulentos las cuales son organizaciones flexibles, poco jerarquizadas y con sistemas de información muy potentes.

En las organizaciones contemporáneas los principios definidos en las organizaciones clásicas y neoclásicas se han ido adaptando a los nuevos factores que van surgiendo con el tiempo. Se busca tratar de mantener un equilibrio entre la producción del trabajo y el trato humano a los trabajadores. Como lo define Nav13Í, la organización se transformó del tener como propósito el elevar la productividad del trabajo y los volúmenes de producción en sus inicios, a un enfoque con una filosofía de administración con modelo humanista basado en valores y comprometida con la mejora continua para responder a las necesidades y expectativas del cliente.

Por lo anterior, el concepto de organización se vuelve cada vez más amplio y complejo, el cual ya no puede ser concebido únicamente como una unidad sino más bien como un sistema del cual se desprenden subsistemas que interactúan entre ellos, así como con el entorno.

Useche, (2005), establece que debido a la necesidad de producir constantemente nuevos productos y servicios cada vez más novedosos, es que las organizaciones modernas sufren mutaciones, es decir, se fusionan o se transforman pues la volatilidad del mercado internacional provee nuevos escenarios y circunstancias que para ser capaz de responder a ellos, no puede considerarse la organización como un ente aislado al contrario, se debe visualizar desde el punto de vista sistémico pues las coyunturas políticas, económicas y sociales afectan significativamente su desempeño y la toma de decisiones.

Por lo tanto, en las organizaciones del siglo XXI el factor humano será el principal actor para innovar y crear, y será considerado como un punto crucial para el desenvolvimiento organizacional del futuro y como propiedad básica para poder desarrollar ventajas competitivas y estratégicas, brindándole capacidad a las organizaciones para atraer, desarrollar y retener a un grupo diversificado y multiespecializado de los mejores y más talentosos profesionales del mercado.

Este panorama determina que las organizaciones demandarán una fuerza laboral capaz de crear, facilitar y aplicar conocimiento, por lo que las actividades del capital humano están basadas en la mejora permanente, lo que implica que la población económicamente activa estará obligada a continuar preparándose y especializándose, lo que excluirá del mercado laboral a aquellas personas que no cumplan con estas características.

El sitio Con16Íl, en este sentido, definen que en el siglo XXI no se buscan personas que hagan exactamente lo que el jefe hace. Se buscan personas que se atrevan a decir algo no popular, a decir algo diferente. Se buscan personas con un gran compromiso, con ellas mismas y con su trabajo, con una intención de lograr resultados de valor, personas que sepan hacer las preguntas correctas y que sepan darse el tiempo y el espacio de escuchar todas las respuestas. Personas con visión que despierten interés y pasión.

Anteriormente en las organizaciones, los trabajadores se promovían en base a la educación universitaria según el número de títulos obtenidos o por la antigüedad y cuando se contrataba personal se consideraba lo que decía el currículum acerca de las posiciones y responsabilidades anteriores.

En el siglo XXI eso ha cambiado. El crecimiento dentro de la organización es en base al talento, a la actitud, a la contribución que se haga a la organización. En palabras del sitio Con16Íl, en la nueva organización se toma en cuenta la adaptabilidad, la capacidad de colaborar con otros de manera rápida. El empleado es un agente libre en un mercado abierto y en constante cambio. No hay garantías más allá de mantenerse apto para ser contratado. De la única cosa que se puede estar seguro, es de la naturaleza cambiante y rápida del mercado, de que nadie va a garantizar un empleo. Y esto es porque no se compite localmente, sino globalmente con lo que aportan otras naciones en desarrollo al mercado laboral.

Por lo tanto, no hay diferencia en las habilidades personales y profesionales ya que no son habilidades separadas, sino que se deben desarrollar de manera conjunta, como si fueran una sola. De acuerdo con página web Con16Íl, las personas deben considerar como reglas del juego el continuo desarrollo de habilidades, adaptabilidad, una gran capacidad para aprender nuevas cosas rápidamente, y sobre todo, adaptarse al nuevo equipo de trabajo el cual estará en constante cambio.

Entonces, el contar con personal capacitado y en constante desarrollo, permite que las organizaciones tengan velocidad de respuesta al cambio, ya que el mercado se modifica de una manera muy rápida, el ritmo de las modificaciones puede ser cuestión de horas y a veces hasta minutos.

Las organizaciones, los equipos de trabajo y las brechas generacionales

Así como han ido evolucionando las organizaciones, la forma en que las personas se integran para llevar a cabo el trabajo dentro de las mismas ha ido cambiando.

Alcover, Rico, & Gil, (2011), menciona que ahora más que nunca los equipos y el trabajo en equipo resultan imprescindibles para la creación de configuraciones dinámicas y contingentes a las exigencias del entorno. Las organizaciones están orientadas a diseñar para el cambio y en ese sentido

los equipos de trabajo y el trabajo en equipo cobra protagonismo para responder a las exigencias del entorno. Incluso se han creado organizaciones basadas en equipos de carácter interdisciplinar con fundamento en las capacidades de sus miembros. Los equipos dan respuesta cuando los errores acarrearán severas consecuencias; cuando la complejidad de las tareas excede la capacidad individual; cuando el contexto de tarea se encuentra poco definido, es ambiguo o muy estresante; cuando se requieren decisiones múltiples y rápidas; o cuando la vida de otras personas depende de la percepción colectiva de individuos.

Katzenbach & Smith, (2005), definen que aún y cuando los equipos y el buen desempeño van de la mano, las personas usan la palabra equipo de manera vaga, lo que ocasiona que no haya el suficiente aprendizaje o que la aplicación de equipos de trabajo no conduzca al buen desempeño. Por lo tanto, para que se tomen mejores decisiones sobre fomentar y usar equipos en las organizaciones, y sobre todo para determinar si se aplican o no equipos de trabajo y cuándo y cómo hacerlo, es importante ser más precisos acerca de lo que encierra el concepto.

Siguiendo a estos mismos autores, se define al equipo como una pequeña cantidad de personas, con habilidades complementarias, que están comprometidas con un propósito común, un conjunto de metas de desempeño y acercamiento, por los cuales se hacen mutuamente responsables.

Robbins & Judge, (2009) mencionan que un equipo de trabajo genera una sinergia positiva a través del esfuerzo coordinado. Los esfuerzos de sus individuos dan como resultado un nivel de rendimiento superior a la suma de los aportes individuales.

Ros, (2006) establece que los equipos se conforman por personas con habilidades complementarias, que están comprometidas con un propósito en común y que obtienen un efecto de sinergia positiva que las llevará a trabajar juntas y coordinadamente utilizando sus recursos de manera racional y humana para producir resultados superiores a la suma de las partes.

Brechas generacionales

La sociedad está conformada por distintos grupos de personas, que a su vez se diferencian entre ellas por su manera de ser y forma de pensar. Según el diccionario Rea1611, el término generación en el aspecto social se refiere al conjunto de personas que, habiendo nacido en fechas próximas y recibido educación e influjos culturales y sociales semejantes, adoptan una actitud común en el ámbito del pensamiento.

Adecram + Cedim (2013) cita a Ogg y Bonvalet para definir a una generación como un grupo de edad que comparte a lo largo de su historia un conjunto de experiencias formativas que los distinguen de sus predecesores. Esto implica que una generación no sólo se distingue por el rango de edades, sino que además intervienen un conjunto de historias compartidas, que proveen principios o filosofías de vida y un conjunto de valores comunes.

Al analizar ambas definiciones se establece que una generación está conformada por un grupo de individuos que nacen en un periodo similar de años y que comparten historia, cultura, creencias o valores que influyen en su comportamiento y visión de vida.

La importancia de conocer sobre las generaciones radica en el aspecto laboral. De acuerdo con man0911, gracias a cambios culturales, productivos, tecnológicos, demográficos así como en las condiciones de salud de las personas, hoy en día se encuentra una diversidad generacional de hasta 51 años de diferencia entre una generación y otra, en el mundo del trabajo.

La diferencia de objetivos, principios y valores de cada generación puede derivar en conflictos que puedan afectar el ambiente laboral. La conformación de equipos, la selección de los líderes, el trabajo en una actividad innovadora y la negociación, son factores que puede detonar el conflicto entre los diferentes grupos de edad. Entender las motivaciones y las interacciones entre cada generación es importante para gestionar dichas situaciones con el objetivo de aprovechar la diversidad como ventaja.

La diversidad bien manejada se convierte en una fuente de riqueza de ideas y soluciones, no solamente para desarrollar nuevos mercados, entender mejor las necesidades del consumidor, adoptar nuevas tecnologías y adaptarse a las nuevas condiciones del mercado, sino también para consolidar el éxito, eficiencia de recursos, integrar grupos humanos sólidos y duraderos o garantizar la vigencia de los valores institucionales de las organizaciones.

Figura 1. Clasificación de generaciones por autor

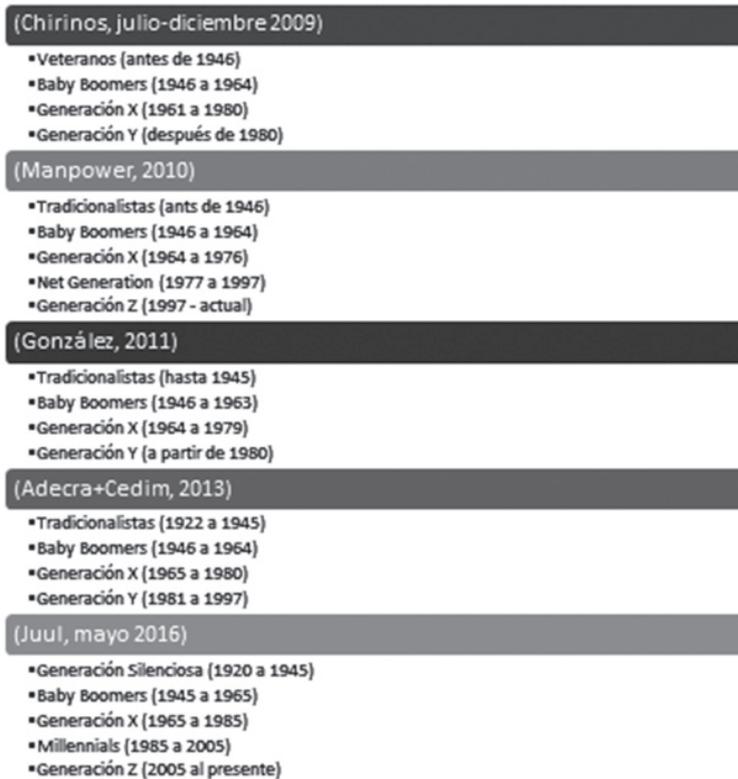


Figura 1. Muestra las diferentes generaciones y sus rangos de tiempo, propuestas por los autores revisados. [Fuente de elaboración propia a partir de los autores consultados.]

No hay un periodo específico que delimite a una generación de otra. Algunos autores manejan rangos de edad semejantes, pero ninguno concuerda en los periodos de tiempo. Incluso pareciera que en los últimos años los cambios históricos han sido tan significativos que se reduce el rango entre una generación y otra. La figura 1 muestra los autores revisados con sus propuestas de generación.

Como se aprecia en el esquema, no hay concordancia en las fechas de las generaciones. En lo que parecen coincidir es en el nombre que distingue a una generación de otra. A continuación, se describen los tipos de generaciones. Dado que la variable cronológica sufre desfases (y para continuar con la descripción propuesta por los autores arriba mencionados), se toma como base las generaciones descritas por Juu16llí, por ser la fuente más reciente y porque además existe una secuencia con mayor firmeza en los años entre una generación y otra. Los ajustes que se realizarán son: que a la que el autor llama generación silenciosa se adoptará el término Tradicionalistas, y al iniciar cada generación se tomará la fecha siguiente inmediata, de manera que no se repita el año por cada generación.

A continuación y conforme a la información consultada se muestra la siguiente tabla:

Generación	Eventos	Características
Tradicionalista (1920-1945)	Dos guerras mundiales, la gran depresión, desempleo. En México, la Revolución Mexicana y la Expropiación Petrolera.	Personas estables, leales, trabajan duro, dedicados, honorables y con respeto a la autoridad.
Baby Bumers (1946-1965)	Los Beatles, el Che Guevara, los hippies. En México, el derecho de las mujeres a votar, presidente Miguel Alemán, progreso económico.	Personas orientadas al servicio, disposición al esfuerzo, manipulan las reglas según la necesidad, orientadas al equipo y al crecimiento personal.
Generación X (1966-1985)	La Guerra Fría, la Guerra de Vietnam, la creación de Microsoft y Apple, Sida. En México, el movimiento estudiantil del 68 y Presidente José López Portillo.	Personas con adaptabilidad, independencia, impaciente, no se deja intimidar, informalidad, divergente, en la autoridad.
Millennials (1986-2005)	La guerra del Golfo Pérsico y la crisis económica, el auge de los medios electrónicos. En México, el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)	Personas multitarea, buscan equilibrio laboral y personal, ven al jefe como figura paterna, esperan resultados inmediatos, no tienen prisa para madurar.

Fuente: de elaboración propia Diversos autores consultados

Diferencias entre generaciones

De acuerdo con Ade13Íl, las diferencias entre estas generaciones se ven en seis factores organizacionales:

- La relación que tiene con la autoridad.
- El vínculo con la organización.
- La relación con sus colegas.
- El estilo de trabajo.
- La forma de liderazgo.
- Los estilos de aprendizaje.

Esto quiere decir que en las organizaciones la visión de cada generación es lo que marca la pauta entre una y otra. De manera que mientras que un Tradicionalista prefiere quedarse en la organización trabajando el tiempo necesario, los Baby Boomers prefieren cumplir con la jornada y llevarse trabajo a casa, la generación X piensa en llevarse trabajo a la casa sólo en caso necesario y los Millennials prefieren trabajar desde casa conectados sin tener que cumplir un horario de trabajo rígido. Mientras que los Tradicionalistas son leales a la organización, los Baby Boomers al equipo (hablando de áreas de trabajo), la Generación X al manager y los Millennials a sus colegas.

En cuanto a estilos de trabajo, los Tradicionalistas son lineales, los Baby boomers son más bien estructurados, los integrantes de la Generación X tienen una forma de trabajar flexible y para los Millennials es fluido.

Por tal motivo, se debe buscar la manera de trabajar y mantener una relación sana, siempre De acuerdo con Rob13Íl, Tetramap es una herramienta y un modelo para descubrir y entender el comportamiento de una forma fresca y divertida, que permite el desarrollo de estrategias de mejora de las relaciones personales y laborales, además de mejorar las competencias de comunicación y liderazgo. El símbolo que utiliza para representar a un equipo es un tetraedro que incluye los elementos clásicos de la naturaleza (Tierra, Aire, Agua y Fuego) como representación de los estilos de comportamiento.

El sitio Tet16Íl, lo describe como un modelo desarrollado en Nueva Zelanda que simplifica lo complejo y que se puede utilizar para crear un mejor entendimiento de los estilos de comportamiento y las necesidades de comunicación así como para reducir las barreras de conflicto y comunicación. Al identificar los estilos de comportamiento se pueden desarrollar habilidades de comunicación procurando lo siguiente:

- Más comunicación, menos conflicto.
- Más colaboración, menos individualidad.
- Más compromiso, menos obligación.
- Más creatividad, menos repetición.
- Mayor apreciación de la diversidad, menor confusión acerca de las perspectivas de los demás.

Además el conocer el tipo de elemento que predomina en una persona facilita el autoconocimiento y no delimita las características del elemento en sí, sino que se pueden trabajar cualidades de los demás elementos partiendo del conocimiento del que predominan en el individuo. Todas las personas poseen cualidades de los cuatro elementos, sin embargo, puede haber uno que impera y se puede partir de ahí para fomentar las cualidades de los demás elementos. Se trata de evolucionar como personas, mas no de encasillarse en los estilos de comportamiento del elemento que predomina.

En el aspecto laboral, la herramienta contribuye a generar sinergia y compromiso entre los miembros de una organización, específicamente en equipos de trabajo. Existe mayor colaboración, compromiso y entendimiento en la diversidad de comportamientos, lo que puede llegar a mejorar la calidad y productividad.

Se puede aplicar en diversas situaciones como: la integración de equipos provenientes de fusiones, equipos efectivos pero desmotivados, para entender el comportamiento de los clientes y en base a eso elaborar estrategias, en situaciones de diagnóstico de clima laboral, procesos de coaching, procesos de innovación, modificación de la cultura organizacional, en fin.

De acuerdo con Tet1611, los estilos de comportamiento utilizan de base la metáfora de la naturaleza, debido a la simplicidad de ésta; es decir, facilitan las conversaciones e ilustran ejemplos de conexiones eficaces, lo que permite la reflexión personal y discusión compartida. Esto ayuda a crear un lenguaje común que es fácil de recordar y utilizar. Además, los cuatro elementos, Tierra, Aire, Agua y Fuego, se han dado a conocer en muchas culturas y son simples, fáciles de recordar y de entender como representaciones de la forma en que las personas interactúan.

La clasificación de los elementos es la siguiente:

Tierra.- Firme, decisivo, audaz, abrupto, enfocado a hechos.

Aire.- Claro, lógico, ordenado, preciso, crítico.

Agua.- Calmado, enfocado a sentimientos, indeciso, paciente, considerado.

Fuego.- Brillante, enfocado a posibilidades, espontáneo, entusiasta, distraído.

Los elementos Tierra y Aire están orientados al hemisferio izquierdo del cerebro mientras que los elementos Agua y Fuego se orientan en el hemisferio derecho. Los elementos Aire y Agua son internos, mientras que los elementos Tierra y Fuego son externos. Los elementos Aire y Fuego son conceptuales, mientras que los elementos Tierra y Agua son prácticos. La siguiente figura esquematiza las características de los elementos.

Figura 2. Los cuatro elementos y sus características

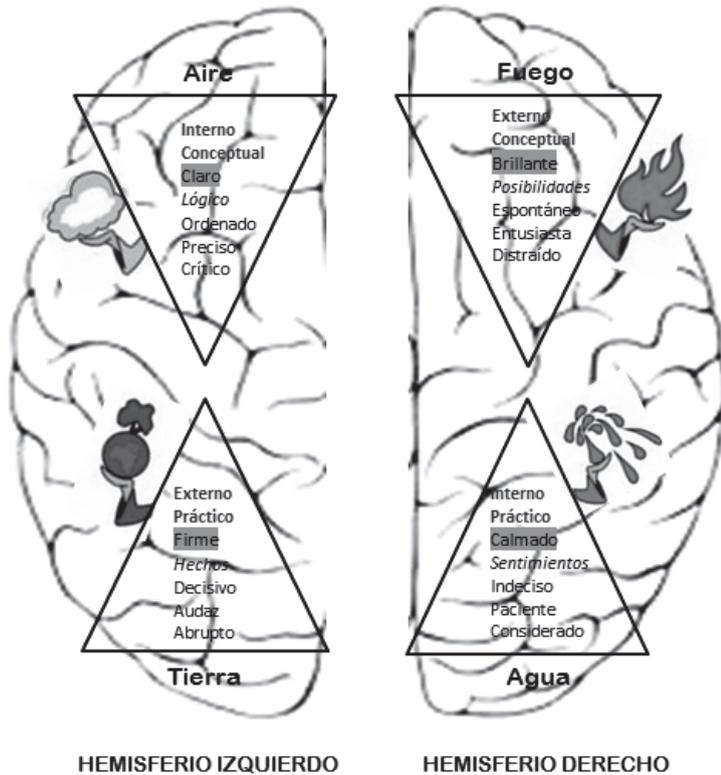


Figura 2. Muestra las características de los elementos Tierra, Aire, Agua y Fuego, que determinan los estilos de comportamiento [Adaptado de Tetramap, 2016.]

Metodología del modelo TetraMap

El modelo del TetraMap es aplicable a toda la organización, para poder identificar que elemento de la naturaleza somos es muy sencillo, se aplica un test donde hay un grupos de cuatros palabras que deberán ser enumeradas del cuatro (4) al uno (1), donde el (4) para la palabra que más te identifique y (1) para la que menos te identifique, se deberá asegurar únicamente colocar en cada fila 4, 3, 2, 1 y sin repetirlos. Una vez que se haya terminado de contestar el cuestionario se tendrá que realizar la suma al final de cada columna y colocar el total dentro del triangulo.

En la figura 3 se muestra el cuestionario:

Nombre: _____ Fecha: _____

Instrucciones: *Contesta de manera horizontal del 1 al 4, dando 1 al menor y 4 al mayor*
Suma al final cada columna
Coloca el total dentro del triangulo
Grafica el resultado

34	Decisivo	Ordenado	Considerado	Espontaneo	
30	Resultados	Sistemas	Apoyo	Inspiración	
28	Destino	Horario	Jornada	Sueño	
26	Franco	Critico	Indeciso	Facil de distraer	
25	Audaz	Exacto	Paciente	Entusiasta	
24	Hechos	Logico	Sentimientos	Posibilidades	
22	Agresivo	A fondo	Cuidadoso	Sociable	
20	Metas	Calidad	Acuerdos	Ideas	
18	Competitivo	Analitico	Leal	Optimista	
10	Usarlo	Verificarlo	Compartirlo	Jugar con todo	

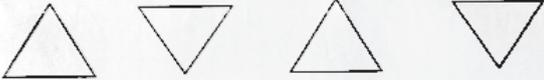


Figura 3. Test "Test TetraMap" modificado para este tema" Fuente: Tomado de Alicia Castillo. www.innovacioncontinua.com, 10/06/2017

Para obtener los resultados del test, se deberá sumar los número de cada columna, así podrás identificar que dentro de cada uno de los triángulos se encuentra el resultado de dicha suma, por lo consiguiente se tendrá que visualizar el puntaje más alto para definir que elemento de la naturaleza predomina en tu personalidad. El resultado del primer triangulo es la tierra, el segundo aire, el tercero agua y el cuarto fuego.

Conclusiones

El TetraMap propuesto como un modelo de innovación en la formación de equipos de alto rendimiento sugiere que las organizaciones rompan paradigmas y enfoquen ese propósito de alcanzar el más alto desempeño para el logro de objetivos tomando como base el estudio del comportamiento natural de cada persona, reconocer esa diversidad natural de personalidades puede ser usada en el desarrollo de la autoconciencia, la cohesión del equipo y la capacidad de liderazgo, convirtiéndose ésta herramienta en el modelo para la mejora del comportamiento y rendimiento sostenido.

Los beneficios que trae consigo también el incursionar con este modelo son: Transformación del rendimiento del equipo; Supera los silos internos, mejora el liderazgo; Ofrece herramientas de formación estructurados para levantar el servicio, la planificación, y el rendimiento de comunicación; Desencadena el poder combinado de diferentes estilos personales; Una herramienta utilizada para acelerar el cambio positivo.

Lo más importante del modelo recae en valorar el capital humano por su diversidad y su potencial por el simple hecho de ser un ser individual que provee con su fuerza de trabajo la operatividad de cualquier organización, por tanto de ahí su valía y el deber de los líderes preocuparse por el entendimiento del comportamiento natural y humano para obtener el rendimiento que requieren de sus equipos de trabajo.

Bibliografía

Adecra+Cedim.(2013). *Una empresa, cuatro generaciones: ¿Cómo manejar las diferencias?* Adecra+Cedim 16(1), 38-40.

Alcover, C., Rico, R., & Gil, F. (2011). *Equipos de trabajo en contextos organizacionales: Dinámicas de cambio, adaptación y aprendizaje en entornos flexibles.* Papeles del Psicólogo 32(1), 7-16.

Alfonso, A., Denda, E., Farías, M. R., Paolini, N., & Rossi, S. (septiembre de 2005). *econo.unlp.edu.ar*. Obtenido de *econo.unlp.edu.ar*: http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/clase_administracion.pdf. Consultado el 25/07/2016

Consultores en desarrollo organizacional experiencial. (27 de julio de 2016). *La organización del siglo 21*. Obtenido de *coscatl.com*: <http://www.coscatl.com/articulos/organizacion-siglo-21.htm> Consultado el 27/07/2016

Daft, R. (1985), *Organizaciones: EL comportamiento del individuo y de los grupos humanos*. México. Editorial Limusa.

Juul, G. (mayo 2016). *Millennials cómo ser un buen líder para esta generación*. *iosoffices*, 18-20.

Katzenbach, J., & Smith, D. (2005). *La disciplina de los equipos*. Recuperado el 23 de Agosto de 2016, de *harvard business review*: <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/spaw2/uploads/images/file/La%20disciplina%20de%20los%20equipos.pdf> Consultado el 23/08/2016

Kanahuati G. (2014). *El Perfil del nuevo empleado*. *Forbes en línea*. 29 de Mayo de 2014. Consultado el 16 de Octubre de 2016. Disponible en: <http://www.forbes.com.mx/el-perfil-del-nuevo-empleado/#gs.87wVM7o>

Nava, A. (2013). *Daena: International Journal of Good Conscience*. Obtenido de spentamexico.org: [http://www.spentamexico.org/v8-n2/A6.8\(2\)101-111.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n2/A6.8(2)101-111.pdf) Consultado el 26/07/2016

Ramió, C. (2016). fcpolit.unr.edu.ar. Obtenido de fcpolit.unr.edu.ar: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/tecnologiasdelaadministracion/files/2012/08/U1-Carles-Ramio-Teoria-de-la-Organizacion.pdf> Consultado el 26/07/2016

Real Academia Española. (2016). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de dle.rae: <http://dle.rae.es/?w=generaciones&origen=REDLE#/?id=J3hJP2w> Consultado el 19/08/2016

Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2009). *Comportamiento Organizacional décimo tercera edición*. México: Pearson Educación.

Robles, A. (2013). *Resulta2*. Recuperado el 23 de agosto de 2016, de El blog de resulta2: <http://resulta-2.com/2013/11/conocemos-la-metodologia-tetramap-de-la-mano-de-antonio-robles/> Consultado el 23/08/2016

Ros, J. A. (2006). *Análisis de roles de trabajo en equipo*. Tesis Doctoral. Obtenido de Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5449/jarg1de1.pdf> . Consultado el 05 de agosto de 2016

Saldarriaga, J. G. (2008). *Gestión Humana: Tendencias y Perspectivas*. Estudios Gerenciales 24(107), 137-159.

Tetramap. (2016). *Tetramap*. Recuperado el 24 de agosto de 2016, de Tetramap: <http://www.tetramap.com/>

Useche, M. C., & Queipo, B. (2005). *Las Organizaciones Postmodernas en el siglo XXI*. Mañongo 24, 207-2

Capítulo 9:

Educación, historia y cultura para la innovación en organizaciones artesanales agroalimentarias

Sergio Jacinto Alejo López
Marcos Jacobo Estrada Ruiz
Rosa María Ortiz Hernández
Universidad de Guanajuato

Introducción

La innovación puede llegar a ser una forma de vida en el quehacer de las organizaciones y con el tiempo llegar a formar parte de una cultura generadora de identidad al interior de la empresa y con impacto importante en el entorno para convertirse en una organización educadora.

La organización que realiza innovaciones no solamente toma decisiones estratégicas para conquistar mercados mediante sus ventajas competitivas, sino que asegura su supervivencia con nuevos argumentos y valores como la responsabilidad social. Así podemos identificar distintos enfoques y aplicaciones de la innovación en la vida empresarial; por un lado hay miradas prácticas y objetivas que la reconocen como una estrategia en las organizaciones para la creación de valor y lucro. Por el otro, hay perspectivas que la comprenden como un proceso de crecimiento de la cultura organizacional con un compromiso libre y voluntario, unido al conocimiento y a la imaginación de sus miembros. Las complejidades organizacionales se acentúan cada vez y la competencia se recrudece en todas las actividades empresariales y profesionales, de tal modo que no puede dejarse de establecer maniobras para la innovación. Existe la necesidad de líderes en las organizaciones con una toma de decisiones asertivas para la solución de problemas de todas las formas y tamaños, que deberán demostrar su creatividad y su capacidad para aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo contexto.

Ante la incertidumbre mundial, los enfoques gerenciales orientados hacia el contexto internacional, no descartan complementar sus estrategias hacia un mercado nacional como respuesta ante la necesidad de reducción de costos, la productividad, los procesos y la racionalidad de los recursos internos. En este contexto existen en México infinidad de organizaciones artesanales agroalimentarias (OAA) a lo largo y ancho de su territorio nacional con una historia y una cultura muy propia del contexto local al que pertenecen.

Las OAA son unidades familiares de producción social de alimentos obtenidos y transformados de sistemas agropecuarios como resultado de la creatividad, con significación común entre sus miembros; y se sujeta a condiciones materiales y del mercado, así como al medio ambiente y sustentabilidad, coherente con aspectos culturales y educativos. Generalmente estas unidades artesanales se comprenden como organizaciones productivas tradicionales como la alfarería, la ebanistería, la cestería, lo textil, etc. y no referidas a la elaboración de alimentos.

En este trabajo planteamos si este tipo de unidades de producción social en la región sur del estado de Guanajuato, México, caracterizada por una identidad histórica y cultural, cuentan con elementos de innovación y si es así describir que particularidades poseen. Entendemos que estas pequeñas organizaciones han sufrido cambios en los últimos años debido a las leyes del mercado, las tecnologías, la transformación de las poblaciones rurales, el crecimiento del sector servicios ante una agricultura rezagada y marginada desde hace décadas en desaliento para los jóvenes descendientes. Compartimos una perspectiva de innovación no separada de la finalidad económica y legítima de toda organización, suponemos una relación incluyente y beneficio mutuo para un posicionamiento en el mercado. Afirmamos que la innovación en estas condiciones también está relacionada con la con la educación y la historia, y que las millones de OAA proporcionan seguridad y soberanía alimentaria, erradicación del hambre y la pobreza, diálogo intercultural, promoción de una cultura de paz, abordando fronteras de intereses más allá de la producción y distribución de mercancías y con posibilidades de buenas prácticas para una trascendencia humana.

Concepciones de innovación

Para comprender la concepción de innovación en su estado más elemental resulta interesante relacionarla con las nociones de creatividad y emprendimiento. En donde la creatividad obedece a un proceso de invención y de generación de contracciones o problemas en la mente. Por tanto su origen es subjetivo y teórico, se da en el cerebro humano y su producto es una idea, un concepto o un constructo. Por su parte la innovación consiste en transferir de la interioridad del individuo esa capacidad de ver nuevas posibilidades mediante la aplicación práctica.

El emprendimiento radica en poner en marcha una empresa o un negocio, su concepción reside en una innovación ya desarrollada en forma de proyecto que requiere recursos humanos, técnicos y financieros para reproducir ideas concretas que satisfagan necesidades en un mercado determinado y para una sociedad específica. Podemos concluir que hay innovación en una organización:

Cuando se producen las ideas que se han materializado en un desarrollo tecnológico de nuevos procesos, productos y servicios que son comercializables o que genera algún tipo de beneficio (...) para dar respuesta a problemas o demandas de la sociedad, en cualquiera de sus actividades económicas, científicas o sociales (de la Fuente, Vera y Cardelle-Elawar 2012, p. 947).

La innovación representa siempre un cambio en la vida de los negocios derivado de la imaginación o creatividad sustentada en elementos ya conocidos y dispuestos. Esto significa que la innovación deberá tener una dimensión de reproducirse mediante la solución de problemas más allá del corto plazo, sino más bien se refiere a una introducción o combinación de estos elementos de manera general en la empresa para el futuro y no precisamente de forma puntual. La innovación tiene dos acepciones importantes, ya sea la innovación como proceso y la innovación como valor y principio asentado en una cultura organizativa:

En la innovación como proceso, la empresa se propone ofrecer al mercado nuevas soluciones a sus necesidades, o bien a satisfacer necesidades nuevas o incluso latentes y no manifiestas. En esta forma de proceder la empresa puede encontrar ventajas competitivas de cierta duración. (...) La innovación como valor y principio, presupone que la empresa genera un nuevo tejido cultural y un nuevo clima organizativo que fomenta la conducta innovadora de sus miembros (Acosta, 2015, p. 162)

La innovación está relacionada con la capacidad de generación de conocimiento de la empresa hacia la determinación de transformarse, esto significa que no bastan los deseos y las voluntades para hacerlo, sino que deben trascender estos conocimientos a manera de nuevas posiciones competitivas en el mercado, señalan Ruiz y Fuentes (2013), al respecto:

Cuando las organizaciones poseen la capacidad de combinación de conocimiento favorecen a la innovación de producto, e impulsan el rendimiento de la empresa. Esta capacidad ayuda a las empresas a gestionar y reconfigurar su base de recursos y capacidades ya que son consideradas una fuente de creación de ventajas competitivas (p.65).

En este sentido se desarrolla una combinación o transferencia de conocimiento convirtiéndose en una capacidad de los miembros de una organización y que permite realizar la innovación y nuevas oportunidades de materializar la creatividad.

Planteamiento de la investigación

La innovación generalmente está reservada para un gran tamaño de agroindustrias por la cantidad de recursos económicos y humanos que manejan, y se puede pensar que la innovación depende de la dimensión de la organización y siendo así tendrán mayor propensión a la innovación estratégicamente establecida como política las grandes empresas.

En este entendido, quedan restringidas las estrategias y principios de innovación para una gran minoría de organizaciones en la constelación empresarial mundial. Si bien los factores globales estimulan la innovación en la estrategia empresarial de las pymes, Góngora y Madrid (2010) mencionan que “factores como su tamaño y la escasez de recursos”, limitan el acceso a la innovación y esto es suficiente justificación para la intervención del Estado para su impulso (p.22).

El Estado puede proporcionar auxilio financiero para adquirir materias primas, herramientas y maquinaria, para promover la comercialización de sus productos, por medio del establecimiento de tiendas. En este sentido, es favorable otorgar asistencia técnica para el mejoramiento de los productos artesanales, conservando sus identidades de origen sin olvidar la realización de estudios técnicos, para elevar la productividad artesanal.

La organización artesanal es una forma de reproducción cultural y proporciona un valor añadido que la distingue de las mismas artesanías y también de la industria: dan la sensación de añoranza, sobre todo a la población madura y a los emigrados; puede significar un rescate cotidiano de nuestras vidas.

La Artesanía Agroalimentaria se puede entender como un proceso de producción social que transforma las materias primas del campo de manera manual con la ayuda de la tecnología, en productos para el consumo humano directo, distribuidos para su venta de manera formal e informal. Esta forma de producción tiene un profundo contenido cultural ya que ha sido aprendida, compartida y reproducida en el seno de las familias, con un significado común entre sus miembros; asegurando de esta manera, la supervivencia de procesos tradicionales alimentarios, es el resultado de un trabajo creativo, producto de la colectividad y sentido humanista.

Las Naciones Unidas (2003) reconocen los alimentos artesanales como productos de la nostalgia o productos étnicos. Por su parte, la Unión Europea atiende el concepto como artesanía alimentaria, le da una categoría regulada normativamente y su valor lo sitúa entre lo económico y cultural, proporciona subvenciones cofinanciadas con los gobiernos locales, como es el caso del Parlamento de Cataluña (2003). Carlos Morett (1985) llama agroartesanías,

a estos productos porque emplean técnicas y formas de organizar el trabajo, propias del artesanado. Por su parte Arturo Warman (1979) ubica la actividad artesanal dentro de un modelo que denomina "integrado", en donde la "mayor parte de la producción artesanal, estrictamente de materias primas manufactureras, casi siempre locales se destina al consumo masivo y cotidiano de la población", señala que utiliza y combina recursos que no son competitivos con la agricultura y tiene la capacidad de aumentar el empleo total de manera coincidente con los objetivos y características organizacionales de la unidad de producción campesina (p.).

La mayoría de las OAA en México presenta características propias de nuestro subdesarrollo económico como son la falta de control y cuantificación de los recursos humanos y materiales dedicados a esta actividad, la baja productividad y la carencia de una organización productiva, enraizado en el analfabetismo de los artesanos, privación de protección legal, penuria y depauperación de las operaciones comerciales, poco apoyo financiero, procedimiento injusto en las tasas impositivas, falta de un régimen de seguridad social. En su contexto económico las OAA sufren por los entornos económicos negativos, como la inflación, la devaluación y la recesión, viven al día y no soportan por largo tiempo las turbulencias económicas por la disminución de las ventas. También son víctimas del control y la fiscalización gubernamental a nivel, por lo mismo son muy pocas las que logran un importante crecimiento. Poseen una administración empírica y está dada por los dueños. Por lo anterior, subsisten un corto tiempo de vida. Sin embargo, otras muestran flexibilidad al tamaño de mercado, el fácil conocimiento de trabajadores y la facilidad de resolución de problemas, así como la planeación y organización con poco capital y con una unidad de mando permitiendo una adecuada vinculación entre las funciones administrativas y operativas, la producción y comercialización de mercancías a precios competitivos debido a sus gastos pequeños y sus ganancias no son enormes. También pueden ampliar o disminuir el tamaño de sus instalaciones, y de cambiar los procesos técnicos necesarios. Están establecidas en todas las regiones del país y contribuyen al desarrollo local y regional. Pensamos que este tipo de organizaciones empresariales no

tienen prácticas de innovación reconocidas, sistematizadas y con un vínculo a sus decisiones estratégicas. Sin embargo también nos preguntamos si al respecto existen en estas microempresas prácticas de ética, sustentabilidad y de conciencia, más allá de la legítimamente pretensión de la ganancia y el buen precio como determinante de su éxito.

Nos preguntamos:

- Si existe algún tipo de innovación las OAA y si así es, particularmente, ¿Qué características tienen y cuáles son los factores que las impulsan?
- ¿Si la capacidad cultural organizativa es un factor que favorece la relación entre la innovación y el desempeño en las OAA? y
- ¿Puede una organización artesanal agroalimentaria tomar decisiones estratégicas que incorporen valores innovadores, así como nuevas formas organización que permitan el comienzo, desarrollo y expansión de dichos valores?

Acerca de la primera pregunta referente a las características que tienen las empresas respecto a sus prácticas y experiencias alentadoras de innovación el campo de conocimiento es limitado, mencionan Naranjo, Jiménez, y Sanz (2012), que “la literatura empírica sobre el tema es muy escasa y aborda las variables de la cultura de forma aislada y no de forma holística a través del estudio del efecto de distintos arquetipos de cultura sobre la innovación” (p. 63).

Sobre la capacidad cultural organizativa, son pocos trabajos empíricos se han enfocado en la relación entre cultura e innovación, sobresalen investigaciones de los campos técnico y administrativo de la innovación. Por su parte Obenchain (2002), Obenchain y Johnson (2004), abordan estos aspectos:

La mayoría de ellos se ha focalizado en alguna característica o rasgo cultural (autonomía, mentalidad de riesgo, orientación al mercado, gestión de empleados) y no en arquetipos de valores culturales, como lo hace este trabajo. Además, los pocos trabajos que analizan el efecto de determinados tipos de cultura sobre la innovación no se centran en entornos empresariales sino en instituciones educativas (Naranjo, Jiménez, y Sanz, 2012, p. 64).

Respecto a la toma de decisiones estratégicas en la innovación y la incorporación de valores, generalmente se plantean valores que pueden estar en contraposición, las empresas pequeñas desde este razonamiento pueden tener mayor propensión a la innovación por su estructura organizacional plana u horizontal, esto puede favorecer la toma de decisiones y la capacidad de innovación, Ramis-Pujol (2005) sostiene que:

“Las estructuras planas suelen ser más apropiadas para generar y desarrollar los procesos de innovación, puesto que al existir menor jerarquización se otorga mayor libertad de acción y poder de decisión a las personas, lo cual puede ser potenciado con una organización del trabajo basada en gestión de proyectos y una amplia libertad en cuanto a la comunicación tanto interna como externa” (Piñero, Berrocal, Edwards, 2013, p. 51).

Particularmente en las OAA relativo a la innovación y sus características, su capacidad cultural organizativa y la toma de decisiones, el campo de investigación es inexplorado y de naturaleza experimental. Predomina la investigación para la generalidad de las empresas sobre innovación de tipo técnico y administrativo, como puede ser la estructura administrativa y sus procesos, así como la gestión organizativa, con un impacto externo a la empresa como es el mercado con una atención escasa a los valores culturales. Tocante a la innovación y el tamaño de las empresas López, Bueno, Salmador, (2013) mencionan que:

“La posibilidad de las Pymes de obtener ventajas sobre el resto de empresas del sector. Ya que el tamaño no es un condicionante para innovar el modelo de negocio, sino al contrario, le resulta más fácil a una Pyme innovar su modelo de negocio por la facilidad para gestionar el cambio organizativo” (p.97).

La educación informal/familiar propia de las organizaciones artesanales, cada vez se mantiene alejada de los centros educativos; además, estos procesos de desintegración social y económica, aumentan debido a que ser mujer en el medio rural y en muchos otros lugares tiene grandes desventajas para ellas mismas, por el papel autoritario de los hombres, lo cansado del trabajo en el campo y en la elaboración artesanal de sus productos.

Innovación en las organizaciones artesanales agroalimentarias en el sur de Guanajuato

Guanajuato es una entidad federativa de la República Mexicana que se encuentra en el centro del país, y en la región sur se ubican 10 localidades municipales que son: Acámbaro, Coroneo, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Moroleón, Salvatierra, Santiago Maravatío, Tarandacua, Yuriria, Uriangato. En su economía destacan algunas empresas modernas, con un sinnúmero OAA de manufactura familiar y son parte de una estrategia que hace posible la sobrevivencia de las familias campesinas más allá de lo cultural; pues su rol económico, es de especial interés, al igual en la economía local, los vínculos con otros procesos y áreas, como la maquila y el trabajo calificado en las factorías asentadas en el corredor industrial y en la misma región.

La producción artesanal de alimentos juega un rol dentro y fuera de la región, no solamente como flujo de los productos y las materias primas que procesa; sino como garante, histórica y eficaz subsidiaria de mano de obra. Las expresiones de papel no ocurren de manera homogénea, más bien, reproducen el carácter diferenciador y generador de las desigualdades muestran dos sectores con un distinto grado por ende en posibilidades diferentes de acceder al cambio de escala en su proceso, productivo y niveles de bienestar. Los artesanos tienen distinta presencia en cada comunidad de la región; es más intensa y diversa en las localidades cercanas a las cabeceras municipales, en las que han experimentado mayores procesos de cambio, y en las más alejadas del centro.

Este sector no manifiesta posibilidades para desarrollar técnicas de producción modernas; es decir, para incorporar tecnología a sus procesos productivos y no percibe una importante necesidad de capacitación. Se trata del sector mayoritario y de más difícil integración a las políticas de apoyo antes mencionadas y en actual promoción por los gobiernos locales, en tanto aplicadores de las políticas mundiales en este rubro. A continuación se presentan los principales sistemas de OAA de la región sur del estado de Guanajuato, se señalan los sistemas de Conservas, Cereales, Cárnicos y Lácteos.

Sistema Conservas

Los frutos para la elaboración de las conservas provienen del corte o cosecha, y una característica de los artesanos es que eslabonan la producción con la transformación de los productos, están vinculados directamente a los sectores primario, secundario y terciario. Los frutos se seleccionan y se lavan. La preparación para proceso depende del tipo de producto a elaborar, puede ser el corte de trozos para los encurtidos que se realiza de la misma manera que el separado de la cutícula; el despulpado para los ates y rollos, es precedido de un primer proceso de cocción y prensado manualmente o con prensas rústicas fabricadas por los iniciadores de la tradición en la familia; la extracción del zumo para los licores es con extractores domésticos, aunque en poca proporción incorporan el uso de energía eléctrica sin llegar al uso de extractores industriales; y procesos más sencillos como el asoleo en el caso del camote.

Posterior se hace la mezcla de ingredientes y se procede a su cocción. Ya cocido el producto, se prepara para su comercialización en rectángulos, cubos, cilindros, bolitas, entre otras; se elaboran y venden por piezas a granel, por peso en gramos o por volumen en envases de vidrio y plástico.

Sistema Cereales

El maíz y el trigo son dos cereales que sirven como base para la elaboración de alimentos artesanales en el sur de Guanajuato; el primero, es la base para la elaboración de tortillas y el segundo para el pan.

Las materias primas se fraccionan en grano y harina; el limpiado de los cereales es también fraccionado dependiendo de los volúmenes, si se trata, de pequeñas cantidades, por lo regular es manual o con la ayuda del viento; si se trata de volúmenes grandes tanto la limpieza como la selección, se llevan a cabo por medios mecánicos con posibilidades de limpiar y seleccionar de acuerdo a tamaño y peso del grano.

La operación de la molienda se presenta de manera distinta para el maíz y para el trigo; la molienda de maíz va precedida de la nixtamalización, que se refiere al cocimiento del grano con agua y cal, obtenido el nixtamal se muele y se obtiene la masa; la molienda del trigo, se realiza en seco y por lo regular la maquinaria utilizada es el molino de piedra o martillos y el producto es la harina.

La harina se hornea frecuentemente en horno de gas y en horno rústico de leña; una tercera modalidad consiste en cosido mediante el uso de comales empleados en pequeñas unidades y calentados con leña. Los productos se presentan en piezas a granel en contenedores, estantes o canasta, también dependiendo del volumen y de la estrategia de venta, una primer forma, es el mostrador abierto típico de los establecimientos formales que venden grandes volúmenes y funcionan como centros donde la gente se auto despacha, la segunda modalidad es puerta por puerta en cubeta o canasta, esta manera de vender es propia de los muy pequeños productores; la última manera de venta son los vendedores a pie de esquina, al lado de un comercio establecido de distinto giro.

Sistema Cárnicos

La diversidad de productos elaborados con carne comunes en la región son: carne de cerdo, res, borrego, chivo y pollo. La elaboración de productos con carne sigue dos modalidades que son la compra de animales en pie y la compra en canal en el rastro.

El productor procede a lavar tanto el canal como las vísceras; en el caso del canal, se van cortando y salando las piezas, en el orden en que van a ser colocadas para el proceso del cocido; las vísceras son picadas y dejadas listas para adición de los condimentos, ya se trate de chorizo, longaniza o montalayo.

La preparación se divide en dos: la preparación de la materia prima propiamente dicha y la de preparación de medios de cocción, como son los peroles y fogones en la carne de cerdo; hornos, vaporeras y fogones, en la carne de borrego y chivo. La carne, cortada en piezas es colocada en el cazo

si se trata de cerdo o en el horno si se trata de borrego; para la elaboración de las carnitas el cazo con manteca se calienta hasta que ésta hierva, en ese momento se echan las piezas y las vísceras, con todo el fuego abierto durante una hora o un poco más, después se agregan el hígado, los cueritos y la sal disuelta en agua, a medio fuego durante 5 o 10 minutos, luego se abre nuevamente el fuego durante media hora y después de coser se dejan reposar a fuego lento.

Para la barbacoa, primero se calienta el horno con leña de dos a tres horas, dependiendo del número de canales que se va a preparar y de la capacidad del horno. Durante el calentado del horno se limpian y chamuscan las pencas de maguey, se nivelan las brasas y se colocan las pencas alrededor; posteriormente, se sienta una tina con agua y los ingredientes para el consomé; encima se pone una parrilla sobre la que se van colocando las piezas de carne que se arrojan con las pencas de maguey y se dejan huecos para poner las cabezas y el montalayo, al final se tapa el horno con una lámina, la que se sella con tierra y encima se colocan más brasas que compensan el calor menguado durante la maniobra de preparación. El horno permanece cerrado hasta el día siguiente

Sistema Lácteos

En los productos elaborados con leche la adquisición de materia prima independientemente de si la fuente de leche son vacas o cabras, los productores la obtienen de tres maneras: del hato propio, comprada a otros productores y la combinación de ambas; este proceso casi siempre se hace mediante un sistema de entrega por parte de los caprinocultores o criadores de vacas, quienes después de la ordeña la llevan a la casa o establecimiento de quien la adquiere.

El colado es una operación manual, que se realiza con el fin de limpiar la leche de partículas y demás cuerpos extraños, se hace empleando un colador muy fino o un lienzo de tela. La fermentación (cuajada) consiste en separar las grasas y las proteínas mediante la fermentación o cuajada, se hace

empleando una pastilla de cuajo o bien el cuajo de los propios animales, al final se obtiene dos productos; el suero y la masa que será convertida en quesos y otros subproductos como el requesón.

La presentación para venta se hace a granel en piezas que pueden ser redondas planas o abultadas en el centro, figurando conos de diferente peso, que no rebasa el kilogramo, no se manejan empaques especiales.

La estrategia de venta es también artesanal y ocurre mediante dos modalidades: la primera, en las pequeñas unidades es la venta directa casa por casa en la propia comunidad, en las comunidades vecinas o en las cabeceras municipales; la segunda, forma de vender estos productos es la entrega en establecimientos más grandes como tiendas de abarrotes y supermercados pequeños.

Decisiones estratégicas en las OAA para la innovación

A las preguntas planteadas acerca de si existe algún tipo de innovación en las OAA y las características y factores que las impulsan. Además si la capacidad cultural organizativa es un factor que favorece la relación entre la innovación y el desempeño en las OAA y por último si puede una organización artesanal agroalimentaria tomar decisiones estratégicas que incorporen valores innovadores, así como nuevas formas organización que permitan el comienzo, desarrollo y expansión de dichos valores.

En este sentido afirmamos si existen distintos tipos de innovación en la OAA, sin embargo mucha de la producción artesanal continúa cada vez menos en las manos de los artesanos, debido entre otras cosas a la escasez de una generación joven y con ideas innovadoras y a la falta de rentabilidad que ha dejado de ser esta actividad atractiva como era hace tiempo, manifestado en niveles de bienestar muy precario y limitado en las familias.

También hay un menosprecio por la transmisión y conservación de los conocimientos y la educación en artesanías, no solamente en su ámbito alimenticio, sino también en su valor cultural.

Los factores que se detectan tienen que ver con la baja demanda de productos, los altos costos de energía eléctrica; la proliferación de otras alternativas alimentarias como pizzerías, loncherías, taquerías, carnicerías, con precios más bajos que OAA, por lo que se requieren estrategias innovadoras y técnicas de organización de la producción y comercialización, que incorporen a las nuevas generaciones y pretendan la conservación de los valores culturales, así como alguna vez se incorporó la prensa y el molino de nixtamal, ahorrando tiempo y esfuerzo, ahora se necesita la incorporación de nuevas técnicas y procedimientos que incluya aspectos sanitarios, conservación, empaque, puntos de venta establecidos, programas universitarios y gubernamentales, etc., sin afectar grandemente su origen artesanal.

Para que una OAA se pueda convertir en una empresa que realiza innovación desde las decisiones de la autoridad y sustentada en una cultura organizacional de sus miembros, es necesario que se den situaciones estratégicas del sector alimentario que den oportunidad de un cambio en la forma de hacer el modelo de negocio.

Aplicando la indicación de las situaciones estratégicas por Christensen, Johnson y Kagermann (2008) podría resultar provechoso si estas son identificadas y aplicadas por las OAA cuando:

1. Nace una nueva tecnología disruptiva que permite que un gran número de nuevos clientes puedan entrar en el mercado.
2. Existe la oportunidad de capitalizar una nueva tecnología mediante la creación de un nuevo modelo de negocio para explotarla eficientemente.
3. Dentro de un sector hay una necesidad que no está correctamente cubierta por los integrantes de este.
4. Dentro de un sector nace la necesidad de defenderse de competidores disruptores (Interrupciones bruscas)
5. Es necesario responder a variaciones en las bases competitivas. Lo que se considera aceptable dentro de un mercado cambia con el tiempo (López, Bueno, Sánchez, 2013, pp. 100-101).

La artesanía agroalimentaria no está en oposición con la productividad tecnológica, ya que busca la utilidad de hacer la vida más fácil, su finalidad es ahorrar, tiempo, esfuerzo, y demás recursos, explican Pacheco, Gómez y Barrero (2009) que “la productividad tecnológica se refiere a la manera eficiente como lo artesanal logra sus procesos de transformación y construye objetos con una gran carga de identidad, así esté elaborando productos para cubrir cuotas de mercado” (p. 208); por consiguiente, se trata de una relación entre el valor de lo humano y lo social del artesano y su oficio. Las artesanías, no necesariamente se quedaron estancadas en un pasado añejo, muchas de ellas evolucionaron; Según Pedro González (2000), en el estado de Guanajuato, hace más de un siglo, existían en los municipios de la región sur fábricas de jabón, de rebozos, de cigarros, de aguardiente, de velas; alfarerías, pulquerías, tenerías, “fideos”, talabarterías, platerías, sombrererías, que en el tiempo actual ya desaparecieron o quedan muy pocas.

Algunos comercios se transformaron; los montepíos se convirtieron en bancos, las alacenas en abarroteras, las boticas en farmacias, las pulquerías en bares, las tocinerías en salchichonerías, etc.; productos alimentarios que otrora eran importantes en la dieta familiar y ahora están casi extintos, como es el caso de la azúcar de terrón, la manteca de puerco, la sal de grano, el piloncillo, el pinole, el aguardiente de caña (chinguere), las melazas, etc. Subsisten actualmente, productos muy arraigados como el pan en Acámbaro, dulces de perón, manzana y guayaba en Salvatierra, chorizo en Moroleón y Uriangato, barbacoa y pulque en Coroneo. En los procesos de panificación, la leña fue sustituida por el gas, el amasado manual por la batidora mecánica; en la producción artesanal de tortillas, la prensa se cambió por la hechura manual, el maíz criollo por el maíz híbrido o por maseca, etc. Al innovar en una OAA no solo introduce al mercado un producto, sino que ofrecen una alternativa alimentaria con identidad cultural de una región geográfica y que pretende la satisfacción de las necesidades de las personas exigentes de novedades y transformaciones, no es solo una posibilidad estratégica y de responsabilidad de las grandes empresas:

La estrategia es clara para la empresa: innovar atendiendo al conocimiento del entorno y a la estrategia de la organización. Es una posibilidad y a la vez un instrumento necesario para competir en la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y la sociedad de las comunidades de aprendizaje. Y no se trata de una herramienta exclusiva para las empresas de gran tamaño, también es adaptable a las más pequeñas, aunque en los estudios, se evidencie su baja capacidad de innovación frente a las empresas de mayor tamaño (Avendaño, 2012, p.191).

La toma de decisiones está determinada por factores como el tiempo, la información disponible, la experiencia y el grado de incertidumbre. En el caso de las OAA, como en toda empresa hay una relación directa entre su crecimiento y la toma de decisiones:

A medida que un negocio crece, los procesos efectivos de toma de decisiones se vuelven mucho más complicados. Los directivos se encuentran con dificultades a la hora de obtener toda la información que requieren. Además, consideran cómo les afectarán las decisiones que tomen en materia de empleo, despido y compras, entre otros factores, en sus relaciones sociales con otros empleados y socios (Cabeza de Vergara, Muñoz y Vivero, 2004, p. 4). También participan factores condicionantes desarrollados desde la subjetividad como son las impresiones, los significados, las percepciones, etc. generadas desde las emociones en la toma de decisiones por parte de los propietarios, según Lerch (1971) porque “impulsan y encuadran la experiencia, influyendo en el razonamiento” (Pucheu, 2010, p. 163).

Las decisiones son una marca en la vida de las empresas y afectan la totalidad del sistema organizacional, pensamos que las OAA no son excluyentes de esta condición; llevan también consigo el riesgo de la RSE, por lo tanto requieren en la toma de decisiones de la reflexión y son producto de planteamientos que hace y conoce la gerencia a partir de su propio liderazgo para poder establecer un proceso y mediante el ejercicio de la racionalidad y la libertad. El tema de cultura innovadora pudiera resultar extraño o desconocido en la mente de los directivos de las OAA; sin embargo, en la actualidad los mercados están muy segmentados y demandan valores éticos para la adquisición

y satisfacción de los productos y servicios que adquieren, en el caso de algunas OAA deberán atender esta exigencia, sujetadas por el formato de las empresas grandes si están anexadas a una red de abasto y comercialización con ellas, de esta manera pudiera darse una cultura de innovación impuesta de afuera y correrse el riesgo de una responsabilidad de tipo instrumentalista. Hace falta crear una nueva concepción de la OAA en relación con las demandas sociales emergentes como son los derechos humanos, la educación ambiental, la sustentabilidad, la construcción de la paz; en un mercado cambiante, exigente y peticionario.

Bibliografía

Acosta Guzmán, J. A. (2015). *La innovación empresarial y la cultura organizacional*. 3C Empresa, (4) 3, 159 – 174.

Avendaño, C.W. R. (2012). *Innovación: un proceso necesario para las pequeñas y medianas empresas del municipio de San José de Cúcuta*. Semestre Económico, 15 (31), 187-208.

Cabeza de Vergara, L., Muñoz Santiago, A, E., Vivero Santis, S. M. (2004). *Aproximación al proceso de toma de decisiones en la empresa barranquillera*. Pensamiento & Gestión, 17, 1-38.

De la Fuente Arias, J., Vera Martínez, M. y Cardelle-Elawar, M. (2013). *Aportaciones de la Psicología de la Innovación y del Emprendimiento a la Educación, en la Sociedad del Conocimiento*. Electronic Journal of Research in Educational Psychology, 10 (3), 941-966.

Generalitat de Catalunya (25 de septiembre de 2003). Diario Oficial. ORDEN ARP/388/2003. Recuperado de: <http://www.agricolas.org/boletines/boletin41>

Góngora Biachi, G., Madrid Guijarro, A. (2010). *El apoyo a la innovación de la pyme en México*. Un estudio exploratorio. *Investigación y ciencia*, 47, 21-30.

González, P. (2000) *Geografía Local del Estado de Guanajuato*. Estado de Guanajuato (1904). Ed. La Rana: México.

López, Pérez, R., Bueno, Campos, E., Salmador, Sánchez, M^a P. (2013). *Dinamizar la pyme mediante la innovación del modelo de negocio*. *Economía Industrial*, 388. 95-102.

Morett Sánchez, J. C. (1985). *Panorama general de la agroindustria en México*. Universidad Autónoma Chapingo.23-47. Recuperado de: <https://chapingo.mx/revistas/revistas/articulos/doc/rga-1775.pdf>

Naranjo Valencia, J. C., Jiménez Jimenez, D., Sanz, Valle, R. (2012). *¿Es la cultura organizativa un determinante de la innovación en la empresa?* Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa, 15,63-72.

ONU, CEPAL (2003). *Pequeñas empresas, productos étnicos y de nostalgia: oportunidades en el mercado internacional*. Los casos de El Salvador y México. CEPAL: México.

Pacheco, Contreras, J. C., Gómez, Vázquez, G., Barrero, Tapias, G. (2009). *El desafío de las comunidades artesanales rurales: una propuesta ecotecnológica para una artesanía sostenible*. *Acta Agronómica*, 58 (3), 206-220.

Piñero Estrada, J.E., Berrocal, Berrocal, F., Edwards Delpino, J.T. (2013). *Creando oportunidades de innovación y competitividad en las empresas el proyecto In.Pyme*. *Economía Industrial*, 388, 47-58.

Pucneau, A. (2010). *Relaciones entre la estructura en el self y el modelo de mecanismos de coordinación organizacional de Mintzberg. Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 9 (1), 158-180.

Ruiz Jimenez. J. M. y Fuentes Fuentes. M. del M. (2013). *Innovación y desempeño empresarial. Efectos de la capacidad de combinación del conocimiento en pymes de base tecnológica. Economía Industrial*, 388, 59-66.

Warman, A. (1979). *Tres modelos de organización agroindustrial frente a la economía campesina. Documento de trabajo para el desarrollo agroindustrial. SARH. 2*, 33-4

Capítulo 10:

EDUY21 ¿El rumbo educativo del futuro?

Fabiana Meneses
Mariano Suárez

Introducción

Actualmente nos encontramos en Uruguay con un sistema educativo que ha agudizado la siempre existente reproducción de las desigualdades sociales y que en relación a la mayoría de los países de la región se encuentra rezagado. Sin duda, factores como la infantilización de la pobreza contribuyen para explicar este hecho, pero aunque este fenómeno se ha revertido significativamente en los últimos años, los resultados educativos no han mejorado a la par. Igualmente, es de destacar que tal como arrojan los datos del informe de UNICEF (2015) aún el 20% de los niños de 0 a 5 años en Uruguay son pobres, amén de ello, lejos está de ser el factor explicativo suficiente por antonomasia de la crisis educativa por la que atraviesa el país. La intensidad de la relación entre desigualdades sociales y resultados educativos muestra una magnitud mayor en Uruguay, lo que interpela fuertemente a pensar en las características del sistema educativo que afectan la relación de estas variables.

En la médula del sistema educativo uruguayo se encuentra enraizado el elemento reproductivo. Fernández et.al. (2010) plantean respecto a la Educación Media Básica que la desafilación y desvinculación educativa son atribuibles a múltiples factores relacionados tanto a elementos individuales, familiares y laborales, como a factores endémicos propios del sistema que tiende a expulsar a los sectores más vulnerables de la población. Mientras que el 39,5% de los estudiantes que asisten a un centro de un entorno muy desfavorable se desafilan, solo un 1% del que asiste a un centro de un entorno muy favorable lo hace (Fernández et.al., 2010).

En este contexto, en el presente capítulo analizaremos la propuesta de transformación maximalista de la educación uruguaya desarrollada por la organización civil EDUY21. El análisis se centra en dos aspectos: por un lado, un aspecto más politológico orientado a analizar la elaboración de la política educativa, para lo cual realizaremos un somero recorrido de las estrategias seguidas en las principales transformaciones de post-dictadura y marcaremos algunos puntos desafiantes que a nuestro entender deberá sortear EDUY21 para lograr sus objetivos; por otro lado, analizaremos desde una mirada pedagógica los principales ejes que constituyen los trazos iniciales para la propuesta de transformación del sistema educativo contenida en el documento fundacional de la asociación.

Aspectos procedimentales de la elaboración de políticas educativas

Un recorrido histórico de la elaboración de marcos legales y políticas educativas en el Uruguay de post-dictadura

Cuando se habla de diseños de políticas públicas es posible advertir una pugna entre quienes abogan por un procedimiento más tradicional en el cual el Estado juega un papel central y excluyente, relegando a los demás actores al rol de meros receptores, que como sostiene Franco (2003) la premisa que sustenta este paradigma es “el Estado sabe cuáles son los problemas y cómo atenderlos” (p.1). Y otro, que es un paradigma emergente, que postula que la capacidad de innovación y de resolución de problemas no se concentra en el Estado, sino que está dispersa en toda la sociedad, y en ese sentido, la tarea del Estado no es tanto la de un proveedor de soluciones técnicamente sofisticadas a los problemas, sino la de un generador de mecanismos de participación que permitan que esa capacidad aflore (Franco, 2003).

La primera, está inspirada en una lógica burocrática que construye las políticas desde arriba (top-down), lo cual supone que el saber está únicamente en los especialistas en el tema, y una de sus principales dificultades se encuentra

en la viabilidad política de la propuesta debido a la falta de diálogo con los principales actores afectados. La otra, se inspira en la lógica de la gobernanza que privilegia la participación y la ecología de saberes (bottom-up), y que puede hacer emerger la creatividad social para generar mejores soluciones, al tiempo que construye consensos más amplios que permiten mejorar la viabilidad política de las propuestas.

Distancias y cercanías a una y otra lógica son posibles de rastrear en diferentes momentos de las transformaciones de las políticas educativas en el Uruguay de post-dictadura. Si pensamos en la reforma desarrollada a mediados de la década del noventa bajo el liderazgo del ex director de la CEPAL, German Rama, en su labor como director del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), podemos ver una estrategia tradicional, marcadamente estado-céntrica, elaborada sobre una base fuertemente tecnocrática (Bentacur, 2008). En esta reforma, que fue una de las más profundas de la historia del siglo XX uruguayo, no se contó con la colaboración y el apoyo de actores claves en el quehacer educativo como los sindicatos de la enseñanza (pública y privada) y las Asambleas Técnico Docentes (A.T.D.).

Se transformaron los currículum, la formación docente, la evaluación de rendimientos, se implementaron políticas focalizadas, entre otros aspectos (Bentacur, 2008), pero a diferencia de lo que ocurrió en otras reformas latinoamericanas de la época, no se alteró la centralización en la estructura y el funcionamiento en el sistema educativo (Mancebo, 2012). La ANEP como ente autónomo continuó centralizando la provisión, regulación y evaluación de todo el sistema. La mayoría de las decisiones se continúan tomando a nivel central y posteriormente se implementan en todo el país (Mancebo, 2012). El proceso de elaboración de esta reforma implicó escasa participación social, lo cual sumado a la distancia ideológica que existía entre los colectivos docentes y el gobierno de la época generaron una reforma educativa con escasa legitimidad social (Bentacur, 2008). La propuesta pretendía actualizar la educación uruguaya a los paradigmas predominantes, pero utilizando para ello la lógica del paradigma tradicional de las políticas públicas, y eso, más allá de varias virtudes, la llevó a convertirse en el chivo expiatorio de la educación uruguaya de la época.

Aprendiendo de la experiencia histórica la llegada del Frente Amplio al gobierno no solo trajo aparejado el desmantelamiento de la reforma de Germán Rama, sino que se impulsó un debate educativo de escala nacional de caras a la realización de una ley de educación que contara con apoyo social desde su génesis (Bentancur, 2008). El debate contó con una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) que se integraba por veintidós miembros representantes de organismos públicos vinculados a la educación, instituciones educativas públicas y privadas, los gremios docentes y estudiantiles entre otros. El debate estaba diseñado en base a asambleas territoriales y populares que se extenderían por todo el territorio y culminaba con un gran congreso de educación. Pese a este gran despliegue, los especialistas coinciden en que la participación efectiva de la ciudadanía en las asambleas territoriales fue bastante restringida con un fuerte predominio de representantes de agremiaciones docentes. A pesar del gran despliegue de asambleas por todo el territorio, el debate educativo no ocupó un lugar prioritario en la agenda ciudadana, ni en la de los medios de comunicación. Sí fue un tema en la agenda del gobierno (aunque no llegó a ser una de sus reformas prioritarias) y en la agenda de los gremios y asambleas docentes (Bentancur, 2008).

El resultado del debate educativo no dejaría conforme a los principales actores del debate, los colectivos docentes. En primer lugar, los gremios docentes pretendían que las resoluciones del Congreso, que estaban alimentadas por los aportes de las asambleas territoriales, tuvieran un carácter vinculante en relación a su inclusión en la futura ley de educación, cosa que el CODE no apoyó, dándole un carácter resolutivo pero transformando sus postulados en recomendaciones a las autoridades que podían o no incluirlos en la futura ley. La posición de los docentes se apoyaba en tres ejes claves: defensa de la educación pública, reconocimiento de un sistema en crisis y democratización de la educación (Bentancur, 2008). El último de estos puntos fue el que generó la polémica con relación a la posición del gobierno y el que tuvo mayor protagonismo en el Congreso, los docentes reclamaban que la dirección de ANEP debía ser co-gobernada, sin injerencia del poder político

en la designación de sus autoridades y esto se vio plasmado en el informe final del Congreso (Bentancur, 2008). Sin embargo, el gobierno no siguió al pie de la letra el punto de mayor protagonismo en los debates sociales y elaboró una propuesta que luego transformó en ley en la que los docentes participan de forma minoritaria en el gobierno de la educación, siendo mayoría los representantes políticos, tanto en el CODICEN como en los Consejos desconcentrados.

En síntesis, en este caso se buscó reformar con una base social amplia, pero manteniendo el poder de resolución en los representantes políticos. Ninguno de los actores involucrados plantearon reformas maximalistas y el tema que los colectivos docentes lograron colocar como protagonista no fue aceptado por los representantes políticos, lo que terminó dejando un saldo bastante pobre para el despliegue que implicó. Quizás uno de los aspectos más innovadores de este marco legal fue la creación de espacios de participación dentro de las instituciones educativas y la instalación de la dinámica de asambleas y congresos cada dos años con miras a generar insumos que orienten las políticas educativas.

En el año 2015 se inicia el tercer gobierno nacional del Frente Amplio y el mismo traía aparejado una propuesta de profunda transformación educativa que el propio gobierno denominaba, el cambio de ADN. La propuesta salía de los círculos políticos y académicos cercanos a Vázquez, de hecho, la figura que más argumentos había esgrimido en torno al cambio de ADN era el reconocido sociólogo Fernando Filgueira a quien Vázquez sorprendentemente designó como subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) acompañado por el Maestro Juan Pedro Mir como Director de Educación con quien Filgueira tenía afinidad intelectual.

Como hemos mencionado, la educación en Uruguay está manejada por los Entes Autónomos y en lo referente a los niveles de inicial, primaria, media y formación docente, el ente encargado es la ANEP. De ahí la sorpresa de que Vázquez colocara a las figuras más asociadas a la propuesta del cambio de ADN en el MEC y mantuviera básicamente incambiadas las autoridades de ANEP, con Wilson Netto, asociado a una fracción frenteamplista diferente

a la del presidente, al frente del CODICEN. Para algunos la estrategia del presidente iba a ser provocar una nueva centralización y manejar la reforma desde el Poder Ejecutivo; para otros, las designaciones eran la prueba de que el cambio de ADN no se iba a producir, y en los hechos esto último fue lo que efectivamente sucedió. Se comenzaron a advertir tensiones entre Filgueira y Mir, por un lado, y Wilson Netto por el otro, que terminaron con el pedido de renuncia a Mir por parte de la Ministra María Julia Muñoz, luego de que el primero declarara que el cambio de ADN no iba a ser posible, porque no estaban las condiciones políticas dadas. Mir lo expresó de esta forma:

“No hay nada más de izquierda que articular una transformación educativa real, estamos muy lejos (...) Sin entrar en detalles, más que cambio de ADN, y lo digo bajito, si las cosas siguen así vamos a hacer una transfusión. No creo que hagamos un cambio de ADN porque no están dadas las condiciones políticas en el gobierno de la educación” (Gil, 2015)

Seguidamente se produjo la renuncia de Filgueira y con ello se consolidó el triunfo del ala más conservadora en términos educativos. Sin embargo, el gobierno, hasta el día de hoy, continúa hablando del cambio de ADN. Según expresiones de la ministra Muñoz el cambio de ADN al que refiere el gobierno tiene como objetivo lograr la universalización de la enseñanza media y asegurar que todos los niños/as y jóvenes entre 3 y 17 años estudien y culminen los tramos que corresponden a su edad. Para ello, proponían entre otras acciones profundizar la protección de las trayectorias educativas y el seguimiento de cada alumno buscando evitar su desvinculación del sistema, generar un marco curricular con referencia nacional para educación primaria y media, espacios de continuidad entre la escuela y secundaria, coordinación interinstitucional, la expansión del tiempo pedagógico, la generación de recorridos más flexibles para evitar la desvinculación de educación media y la ejecución de programas que posibiliten alternativas para la culminación de este ciclo (Presidencia de la República, 2016).

En síntesis, la salida de los principales referentes de la propuesta de cambio, sumado a que los gremios docentes sostenían que el MEC debía respetar la autonomía del CODICEN y no intervenir en el rumbo de la enseñanza, marcaron la derrota política de la idea de cambio de ADN, y aunque el gobierno hasta el día de hoy utilice ese término lo cierto es que la propuesta que triunfó, encabezada por Netto, difiere en aspectos sustantivos con la de Filgueira y Mir, por ejemplo, en la idea de la existencia de un marco curricular común. El cambio de ADN pasó en poco tiempo de ser bandera del gobierno a ser bandera de la sociedad civil con la creación de EDUY21.

La estrategia alternativa EDUY21

Habiendo fracasado el intento de reforma maximalista, los principales referentes intelectuales de la misma, lideraron una iniciativa desde la sociedad civil en la cual se proponen influir en las reformas educativas del futuro gobierno sea del partido que sea. El grupo se denominó EDUY21 y se autodefine como: “una Iniciativa Ciudadana que nace con el propósito de dar inicio a un debate que plantee transformaciones profundas, sostenibles, de carácter dinámico y permanente en la educación” (s/f)¹¹

La idea que plantea esta asociación civil es que el sistema educativo en su conjunto debe ser reformado, pero la estrategia que se toma se aparta del intento fallido de cambio de ADN a través de los órganos del gobierno; esta vez, se busca una estrategia en la línea de la gobernanza intentando articular una red que de a poco vaya abriendo su base e incluyendo actores políticos y sociales que se comprometan con la transformación educativa.

La estrategia en concreto implica el desarrollo de una propuesta de transformación de la educación, que está basada en la idea original de cambio de ADN que Filgueira y Mir intentaron desarrollar en el gobierno, esto implica: a) crear un observatorio independiente no gubernamental sobre

11 - <http://eduy21.org/quienes-somos/>

la educación de manera de producir conocimiento y propiciar procesos de diálogo político y técnico; b) convocar a mesas de diálogos político-técnicas interpartidarias para presentar y afinar su hoja de ruta, lo cual implica un proceso de negociación con partidos políticos y gremios de la enseñanza con miras a generar acuerdos y compromisos de caras a los futuros periodos de gobierno; c) realizar una serie de talleres de formación docente, ofrecer becas y pasantías para formación docente fuera del país, realizar ciclos de conferencias elaborados por expertos de diferentes países abiertas a la ciudadanía en general como forma de ir generando una comprensión del problema y un clima proclive a la reforma (EDUY 21, s/f).

¿Cuáles son los desafíos de esta innovadora y ambiciosa propuesta de la sociedad civil?

a) Un primer aspecto tiene que ver con que pese a que EDUY21 es una iniciativa ciudadana, esa ciudadanía tiene como grupo duro, básicamente, a una élite de técnicos expertos en el área educativa, algunos de ellos pertenecientes a instituciones universitarias del Uruguay y otros reconocidos asesores en la materia. Siendo además sus socios académicos las universidades privadas del Uruguay. Basta dar un vistazo a los socios fundadores, el comité académico y la comisión honoraria para observar el perfil técnico del emprendimiento. Pueden observarse en esta lista nombres como Renato Opertti, Gerardo Caetano, Beatriz Mancebo, Tabaré Fernández, Juan Pedro Mir y por supuesto Fernando Filgueira. El desafío aquí es procedimental, es muy tentador teniendo una plantilla tan prestigiosa tomar el camino de seducir a las partes con la propuesta, pero sin entablar un diálogo horizontal en donde las ideas se sometan a la crítica y puedan ser mejoradas. Una verdadera iniciativa ciudadana necesita ser plural en su composición y dirección y ahí entendemos que hay un desafío grande para no quedar en una propuesta de élite con escasa base de legitimidad. A nuestro entender, la legitimidad de la iniciativa depende de la capacidad de integrar propuestas de otros actores a lo plasmado en el documento fundacional. La elaboración de lo que ellos denominan el libro blanco para el cambio educativo, donde estarán los grandes trazos de la reforma, y posteriormente

las bases operativas del cambio, ambos documentos a elaborarse durante el 2017 y 2018 respectivamente, deben incluir los aportes de una pluralidad de actores. Es fundamental que el acento esté más en construir en conjunto que en convencer, de lo contrario no parece viable conseguir los socios necesarios para hacer una reforma y darle continuidad en el tiempo. Para esta tarea, si bien los ciclos de formación y conferencias son necesarios para ir generando un marco conceptual común, el verdadero partido se juega en las mesas de diálogo en donde se negociará con los demás actores. En ese mismo sentido, resulta interesante ver qué posición tomará esta iniciativa ciudadana en el próximo debate educativo promocionado por el gobierno en el marco de lo establecido por la ley de educación. Esta puede ser una oportunidad para que los líderes de EDUY21 se coloquen a la altura de la ciudadanía como un actor más, capaz de debatir y de aprender de ese diálogo democrático.

b) En el mismo sentido que lo anterior, es necesario que intensifiquen las estrategias para generar simpatías dentro del Frente Amplio (FA) y en el gremio docente. Por el momento EDUY21 ha tenido mayor aceptación en los partidos de oposición que en el FA, cosa que era esperable que sucediera teniendo en cuenta los sucesos que terminaron con la expulsión de Filgueira y Mir, pero si no logran comprometer al FA con la propuesta, la iniciativa terminará asociada a los partidos de oposición y probablemente se utilizará en la campaña en contra del FA. Esto puede ser conflictivo para muchas figuras de la organización que a título personal han apoyado históricamente a este partido. Por otro lado, si bien EDUY21 se propone dialogar con los gremios docentes estos deberían ser colocados en la misma línea de prioridad que los partidos políticos, ya que la experiencia histórica ha mostrado que no alcanza con la voluntad de los partidos políticos y que la fase de ejecución es tan importante como la planificación. Siendo los docentes actores claves en la ejecución y siendo los gremios y las asambleas técnicas los principales portavoces de los mismos. Hay aquí un desafío clave, que es lograr el acercamiento, lo cual, seguramente se verá influido por la actitud futura del FA en relación a la iniciativa. La hipótesis es que si el FA se distancia de EDUY21 y esta termina más asociada a los partidos de oposición, la distancia ideológica entre estos y los gremios terminará siendo una vez más un obstáculo para apoyar la propuesta.

Análisis de los principales ejes de cambio propuestos en el documento fundacional de EDUY21

En lo que sigue analizaremos la propuesta de transformación plasmada en documento fundacional de EDUY21. En ella proponen una plataforma que orientaría el cambio educativo en Uruguay, cimentada en base a cinco áreas sobre las que se requeriría una transformación.

El primer punto es el paradigma educativo sobre el que se sustenta el sistema. Destacan que las formas tradicionales de evaluar, la impronta asignaturista y los planes cargados de contenidos son elementos que favorecen la desigualdad y se hallan deslindados de las necesidades actuales de los estudiantes que pueblan nuestras aulas. Sobre este punto es importante, en primera instancia, la toma de conciencia por parte de los actores educativos de que cuando se continúa con las formas tradicionales de enseñar y aprender, en primer lugar, se está siguiendo un paradigma educativo. ¿Es posible cambiar de paradigma cuando algunos de sus actores no reconocen el hecho de que están actuando desde uno?

El paradigma educativo que se sigue, casi por instinto, en nuestras aulas es el paradigma tradicional, con una fuerte impronta de la psicología conductual de sus primeras épocas y una concepción del conocimiento basada en el paradigma de la simplicidad, de allí la parcelación del conocimiento en áreas estancas (asignaturas), las formas tradicionales de evaluar basadas en la memorización de contenidos y que no apuntan a un aprendizaje significativo (Ausubel, 1983), con una evaluación sumativa desligada del proceso.

Se plantea el imperativo de avanzar hacia un paradigma holístico, basado en la complejidad y contextualizado. Una de las características del paradigma de la complejidad es la borrosidad en los límites del conocimiento (Pastor y García, 2007), esto se traduciría en abandonar las fronteras estancas de las asignaturas para trabajar desde una visión del conocimiento como un todo.

Es importante considerar en este sentido, las posibles limitaciones de este postulado. Najmanovich (2008) sostiene que la interdisciplina es un momento al que se llega en algunas fases del trabajo multidisciplinar, no un estado al que se puede acceder de manera permanente.

Lo cierto, es que no es posible arribar al trabajo interdisciplinar, sin que exista, previamente una voluntad y orientación abocada hacia ese fin, y que a su vez, tenga en cuenta el contexto educativo de cada centro.

Se menciona también en este punto, la necesidad de una genuina inclusión de los estudiantes. El término genuina inclusión resulta muy atinado, dado que desde hace décadas se está mencionando el término inclusión e intentando generarla, si bien estas buenas intenciones han pasado muchas veces a reforzar lo contrario. Gentili (2009) plantea el término exclusión incluyente para definir a aquellos dispositivos que en apariencia buscan generar inclusión y en los hechos terminan excluyendo. Estos mecanismos terminan generando una etiqueta (Rist, 1999) sobre algunos grupos de estudiantes que en definitiva refuerzan la exclusión, ya que los separa del resto y tiende a estigmatizarlos. Lo más importante, entonces, no es solamente el cuidadoso diseño de planes, programas y proyectos abocados a la inclusión educativa, sino fundamentalmente quiénes lo aplican y cómo lo hacen. Una inclusión genuina solo es posible si se es minucioso no solo con el diseño, sino con la implementación de aquello que se ha proyectado.

Asimismo, se menciona el objetivo de propender el desarrollo de competencias generales, de vida y ciudadanas. El término competencias permite visualizar al conocimiento no como un cúmulo estanco, sino como una aptitud flexible que le posibilita a la persona desarrollar diferentes estrategias de resolución pese a que la situación le sea novedosa. Las nuevas conceptualizaciones (Aguerrondo, 2009) incorporan esta terminología, que más que un simple cambio de nomenclatura propone un cambio de paradigma sobre lo que es la inteligencia, concebida más como una inteligencia fluida que como una inteligencia cristalizada (Cattell, 1963). Es importante tener en cuenta que el coeficiente intelectual es algo relativo y mutable (Ardilla, 2011) de lo cual da cuenta el término capacidades.

Pero también es importante considerar con suma precisión cuáles son estas capacidades que se busca estimular en los estudiantes y ello se relaciona con los objetivos de la educación para el futuro. El posicionamiento será distinto si concebimos la educación como la formadora de personas que integren

una parte productiva del engranaje de la economía local y global; que si efectivamente pretendemos personas empoderadas, críticas y reflexivas que promuevan un cambio social y no solo una competencia individual por acceder a una posición.

En definitiva, la cuestión es también considerar si esas capacidades apuntan solo a desarrollar la aptitud individual del ser humano y fomentan la competitividad y el individualismo o se encausan al empoderamiento colectivo de las comunidades. Aguerrondo (2009) manifiesta que existen diferentes perspectivas desde las que se puede abordar las competencias, nos interesa plantear la necesidad de que este enfoque sea desde una visión constructivista y/o compleja y no desde una visión funcionalista que las proponga y las desarrolle pensándolas como un cúmulo de atributos que deben tener los seres humanos para cumplir básicamente con propósitos laborales y profesionales.

En relación al término educación para la vida que postula la UNESCO sostiene Rodrigues Brandão (2016: 6) que "... , a la propuesta de la UNESCO se le debe agregar una palabra esencial y debería ser pronunciada como educación para transformar toda la vida". En concordancia con ello concebimos que las competencias a desarrollar deben, necesariamente, estar encausadas a la transformación de la vida de los estudiantes y de su entorno, es decir, que se debe promover y estar dispuestos a que estas capacidades fomentadas empoderen a la comunidad y posibiliten cambios sociales. No es posible educar para fomentar el pensamiento crítico, sin estar dispuesto a cuestionar el orden social y los cambios que esto genere. No planteamos aquí que la propuesta de EDUY21 carezca de esta mirada, sino que la misma debería ser considerada a la hora de especificar y ahondar en las propuestas para el cambio educativo.

Para que estos cambios sean posibles es necesario que en primer lugar los docentes sean capacitados y concebidos como educadores críticos, como intelectuales transformadores (Giroux, 1990) y no como meros reproductores de contenidos. Cuando se menciona la intención de que los estudiantes no sean únicamente receptores pasivos de informaciones y conocimientos, casi

automáticamente se nos representa el concepto de educación bancaria de Freire (1991) y la idea central de que el conocimiento debe ser producido, no reproducido; lo cual nos lleva nuevamente a la concepción sobre la que se cimentan las teorizaciones de este autor y es que la educación debe ser el vehículo que permita una reflexión crítica radical y la transformación social.

El segundo eje que incluye la propuesta de EDUY21 es el que se relaciona con la organización y gestión. Se postula en él, a grosso modo, que es necesario que los centros educativos adquieran mayor autonomía para gestionar recursos cumpliendo con las debidas medidas que garanticen la transparencia en el manejo de los mismos. Se plantea también la importancia de la radicación de los diferentes actores (directores, docentes, funcionarios no docentes) en el centro debido a que la misma posibilita un mayor involucramiento con el proyecto de centro y con la comunidad.

Nuevamente podríamos aseverar que concordamos con los planteamientos, pero que es importante pensar detenidamente el aterrizaje de estas ideas en lo concreto de cada centro. Asimismo, agregaríamos que sería un elemento importante no solo considerar una reforma educativa desde una lógica mercantil, sino y especialmente desde un enfoque basado en la teoría del desarrollo humano (Ibarra, 2001), poniendo el énfasis en el empoderamiento comunitario y el desarrollo de capacidades para ampliar las libertades de los seres humanos.

En el tercer punto que se expresa en la propuesta se vincula con las carreras profesionales de los docentes, especialmente los de educación media. El desarrollo de este punto permite visualizar un mapeo general de la situación en este aspecto. Concordamos plenamente en la necesidad de cambiar la forma en cómo se organiza la carrera docente, posibilitando e incentivando la profesionalización de la carrera corriendo el eje de la impronta asignaturista, otorgando valor y mérito a aquellos emprendimientos interdisciplinarios, al trabajo sobre las dificultades específicas de los estudiantes y a aquellas propuestas que tengan real consideración en la diversidad de los estudiantes y sus diferentes procesos de aprendizaje, elementos a los que, en la actualidad, un importante sector del cuerpo inspectivo, no asigna un peso relevante y sobre lo cual no capacita a los docentes de su área.

Se pueden apreciar modificaciones en el ámbito de la educación media básica que han buscado otorgar una mayor poder de decisión sobre cómo enseñar y evaluar a los estudiantes que poseen alguna dificultad específica, pero este mayor poder no ha tenido su correlato en una capacitación hacia el cuerpo docente para que éste tenga los conocimientos suficientes para proponer e implementar nuevas formas de enseñar y aprender. En los hechos se pasó de solicitar la tolerancia para algunos estudiantes, lo que regresaba al centro con una serie de recomendaciones generales y estandarizadas, no siempre adecuadas a la realidad de cada alumno particular; a realizar los que se denominan las adecuaciones curriculares, que de forma muy loable intentan que el cuerpo de docentes que trabaja directamente con el estudiante realice sus propias propuestas sobre cómo enseñarle a ese estudiante particular, pero que solo terminan generando desconcierto y abandonan al docente a su suerte. Los profesionales de la educación no han recibido capacitación sobre las posibles dificultades que puede presentar un estudiante y las estrategias que se pueden emplear para la atención del mismo. Por otro lado, de un tiempo a esta parte se han eliminado en un gran número de centros los equipos interdisciplinarios que complementaban la mirada del equipo educativo para buscar estrategias en estos casos, además de poseer funciones que les eran propias de carácter medular, como establecer contacto con redes de apoyo en casos de estudiantes en situaciones de vulnerabilidad o mediar en conflictos. La carrera docente se ha precarizado en muchos sentidos, si bien ha existido una recuperación salarial, aún no se contempla en el salario las horas extra aula, tampoco se valora para el pasaje de grado o para el establecimiento del puntaje de los docentes efectivos la formación de grado, ni de posgrado. Se trabaja con un sistema de pasaje anquilosado en el tiempo cuyo criterio es la antigüedad que tiene el docente en el sistema. Todo esto genera que la carrera sea vista como poco atractiva por las nuevas generaciones y se produzca un estancamiento en cuanto a la formación en los docentes, especialmente aquella que no se vincula a la asignatura sino que se aboca más a la formación de su rol como docente, pues la misma no es valorada sustancialmente por las inspecciones que son las que sí influyen con sus informes en el puntaje dentro del grado.

En cuanto al cuarto punto, se propone un cambio en la evaluación y monitoreo global y de proceso, consideramos que es necesario trabajar con formas innovadoras y contextualizadas de evaluar y no coincidimos en la búsqueda de la estandarización mediante la aplicación regular de pruebas.

Las nuevas formas de enseñar y aprender requieren nuevas formas de evaluar que no busquen homogeneizar los saberes. Nos proponemos plantear la necesidad de percibir la educación como un derecho de los estudiantes, esencial para su formación como ciudadanos y no un instrumento para formar personas empleables, que en palabras de Marrero (2005) sean "Buenos, bonitos y baratos". En este sentido, adherimos a las apreciaciones de Gentili (2007) quien sostiene que "Evaluar la "calidad" de la educación es (...) mucho más que medir indicadores tecnocráticos. Evaluar la calidad debe implicar la consideración de una serie de procesos que incluyen, pero exceden, el resultado obtenido en pruebas puntuales y estandarizadas" (p. 93). Sostenemos, en definitiva, que si se pretende mejorar la formación de los futuros ciudadanos del país el foco debería estar puesto en el empoderamiento de las comunidades de pertenencia y en la superación de sus propios puntos de referencia.

En este punto da la impresión de que se incurre en contradicción en la propuesta ya que se plantea que es necesario un modelo de evaluación que esté diseñado por competencias, que sea común a todo el sistema, pero que a la vez esté contextualizado. Realmente es difícil visualizar cómo es posible que un modelo de evaluación sea común y a la vez contextualizado, quizá debería proponerse un aterrizaje a la realidad en forma de propuesta concreta para que sea posible apreciar la propuesta.

Finalmente, en el último punto del documento se refiere a los recursos y la eficiencia, planteando que es necesario gestionar los recursos existentes de manera más eficaz e implementar una transformación en el modelo educativo previo a realizar una mayor inversión.

Coincidimos en la necesidad de una reforma que posibilite una gestión más eficaz de los recursos existentes y generar una mayor autonomía en la gestión de los recursos por parte de cada centro. Aunque consideramos que como se ha venido reclamando por parte de los sindicatos educativos es necesario llegar al 6% del PBI para la educación y reconsiderar la inversión estatal que realiza el Estado al subsidiar a los centros educativos privados.

Reflexiones finales

Resulta una necesidad insoslayable el desarrollo de una reforma educativa que se sostenga en el tiempo, la cual permita visualizar a mediano y largo plazo los resultados de la misma. En este sentido, percibimos como valiosa la iniciativa de EDUY21 ya que busca la integración de diferentes actores sociales, pudiendo lograr un grado de consenso que consiga, no solo su puesta en marcha, sino también y esencialmente su continuidad. Pero el hecho de que nazca en el seno de la sociedad civil no significa que tenga la suficiente base social como para ser aceptada o influir en los actores educativos y en los partidos políticos en su conjunto. Las posibilidades de éxito de la estrategia dependerá entre otras cosas de cuanto logren desprenderse de una posible percepción social de élite de intelectuales y sean percibidos como un movimiento social plural con una base social ancha y capaz de administrar las heterogeneidades internas.

En relación a la propuesta base que plantean podemos decir que en líneas generales concordamos pero que es necesario desarrollar de manera más minuciosa y pensando en su aplicación concreta la propuesta de reforma, sobre lo cual EDUY21 ha manifestado que tiene planificado hacerlo entre 2017 y 2018, es importante que al llegar a este punto la elaboración de la propuesta concreta haya incorporado la voz de los diversos actores educativos para que la misma cuente con una fuerte base de legitimidad a la hora de ser implementada.

Bibliografía

Aguerrondo, I (2009). *Conocimiento complejo y competencias educativas*. Ginebra: UNESCO. Recuperado en:

http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/Working_Papers/knowledge_compet_ibewpci_8.pdf

Ardila, R (2011). *Inteligencia. ¿Qué sabemos y qué nos falta por investigar?* Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, 35 (134), 97-103. Recuperado en:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-39082011000100009&lng=en&tlng=es.

Ausubel, D, Novak, J y Hanesian, H (1983) *Psicología Educativa: Un punto de vista cognoscitivo*. México D.F: Trillas.

Bentancur, N. (2008) *La nueva agenda de las políticas educativas en el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay 2005-2008)*. En Revista Debates, V. 2 (2). P.272-298.

Bentancur, N. (2012). *Aportes para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 21.

Cattell, R (1963). *Theory of fluid and crystalized intelligence: a critical experiment*. Journal of Educational Psychology, 54:1- 22.

EDUY21 (S/F). *Cambio Educativo y Educación para el cambio*. Documento Fundacional. Recuperado en:

http://edy21.org/wp-content/uploads/2016/10/Documento_fundacional_EDUY21.pdf (14/08/2017)

Fernández, T et.al. (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior del Uruguay*. Montevideo: CSIC-UdelaR.

Franco, R. (2003). *Descentralización, participación y competencia en la gestión social*. Comunicación presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Freire, P (1991). *Pedagogía del oprimido*. Bs. As.: Siglo XXI Editores.

Gentili, P (2009). *Marchas y Contramarchas y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina*. En: Revista Iberoamericana de Educación N° 49, año 2009.

Gentili, P (2007). *Pedagogía de la esperanza y escuela pública en una era de desencanto*. En: Desencanto y Utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos. P. Gentili. Caracas: CLACSO.

Gil, V. (22 de octubre de 2015). *El gobierno admitió que no cambiará el ADN de la educación*. En Diario El País. Recuperado en <http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-admitio-no-cambiara-educacion.html> (14/08/2017)

Giroux, H (1990). *Los profesores como intelectuales*. Barcelona: Paidós.

Ibarra, P (2001). Participación política y desarrollo humano. En: Ensayos sobre el desarrollo humano. Ibarra, P y Unceta, K (coords.) Barcelona: Icaria.

Mancebo, M. (2012). *Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay*. En Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol.21.

Marrero, A (2005). *Buenos, bonitos y baratos. Las expectativas empresariales sobre los jóvenes y la educación en Uruguay*. En: Cuadernos de Relaciones Laborales. Norteamérica, 22 (febrero). Recuperado en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0404220137A>.

Najmanovich, D (2008). *Mirar con nuevos ojos. Nuevos paradigmas en la ciencia y pensamiento complejo*. En: Interdisciplina: Riesgos y beneficios del arte dialógico. Najmanovich, D. Bs. As.: Biblos.

Pastor, J y León García- Izquierdo, A (2007) *Complejidad y Psicología Social de las Organizaciones*. En: Psicothema. 19 (sin mes) Recuperado en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72719205>> ISSN 0214-9915

Presidencia de la República (12 de octubre de 2016). *Cambio en marcha del ADN de la Educación es comparable a la reforma vareliana de primaria*. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/cambio-adn-educacion-maria-julia-interpelacion> (10/08/2017).

Rist, R (1999). *Sobre la comprensión del proceso de escolarización: aportaciones de la teoría del etiquetado*. En: Enguita, M. (Ed.). Sociología de la Educación. Barcelona: Ariel.

Rodríques Brandão, C (2016). *La educación para toda la vida*. En: Encuentro de saberes: Luchas populares, resistencias y educación. 6 (setiembre). Bs.As: Riosal- CLACSO.

UNICEF (2015). *Informe anual en Uruguay 2015*. Recuperado en: <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/UNICEF-informeAnual-2015.pdf>.

Capítulo 11:

Innovación y Redes de Colaboración en las PYMES manufactureras del sector cuero-calzado del estado de Guanajuato.

Francisco Javier Álvarez Torres
Rosa María Ortiz Hernández
Gabriela Citalli López Torres

Introducción

Las organizaciones se insertan en un contexto en donde la globalización trastoca los procesos productivos de manera inmediata y con ello impulsa una amplia y rápida consolidación entre los diversos bloques de las naciones como lo son China, India y Brasil, quienes se asumen como representantes de una ola de apuesta por la economía del conocimiento y en donde se han elaborado estrategias y planes de desarrollo económico, político y social para impulsar las nuevas tecnologías y la transferencia de conocimientos (Shapiro, 2009).

En este nuevo esquema, los conceptos de innovación y colaboración adquieren un nuevo significado, especialmente cuando éstos se perfilan como las rutas de conexión atemporales de la economía global y regional de la segunda década del siglo XXI.

En este documento se plantea la importancia de la innovación y las redes de colaboración en el proceso de consolidación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) del estado de Guanajuato, México y se plantea la importancia de la investigación en estos temas.

Para ello, se parte de un contexto en donde las pequeñas y medianas organizaciones en el Estado son aquellas que mayormente son víctimas de los cambios económicos, políticos y sociales que afectan a nuestra región, el cambio tecnológico y la poca inversión en la banca de desarrollo.

Esto no solo impacta a estas empresas, sino a un ecosistema económico que aporta casi el 80% del PIB (INEGI, 2014; OCDE, 2015a), en entornos como el mexicano (y la mayoría de los países en vías de desarrollo) presentan una fuerte orientación al trabajo y a la organización familiar. Ambientes cada vez más competitivos impulsan a las empresas a salir de sus hábitos organizativos y con ello revalorar sus ejes rectores, prácticas y hasta mecanismos de producción para volverse más innovadores en un plazo cada vez más corto de tiempo y apostando por esquemas comerciales cooperativos en lugar de los destructivos (Davidsson, Achtenhagen, & Naldi, 2010; Davidsson & Honig, 2003).

Estos esquemas de colaboración no son nuevos (Penrose, 1959), sin embargo, en una economía que se reconfigura digitalmente, se convierte en uno de los activos más preciados, ya que facilita la capacidad de emprender nuevas ideas, ya sea al interior de la organización o a través de la creación de una empresa, ambos procesos conllevan una serie de procesos que involucra altamente a la innovación en la agenda de proyectos tanto de los profesionales, como de las organizaciones (Miller & Friesen, 1978, 1982).

Pero, en tiempos de crisis económica y poco dinamismo económico ¿por qué debería ser valioso impulsar a la innovación en las PYMES? En tiempos de crisis y reacomodo tanto social y económico, las organizaciones deben generar nuevos esquemas para mantenerse competitivos (OCDE, 2015a; Penrose, 1959; Shapiro, 2009), en este paradigma de la economía, la necesidad de fortalecer la innovación, mantener el empleo de las empresas existentes y fortalecer el ecosistema de emprendimiento para la producción de riqueza (OCDE, 2015a, 2015b) es fundamental no solo para el entorno económico, sino para cualquier agenda política, ya que a mayor consolidación de las empresas PYME, mayor consolidación de activos financieros requeridos para inversión (Shapiro, 2009), ya sea en el sector privado o público a través de la recaudación fiscal.

Este contexto, se vuelve un reto para los empresarios PYME y un caldo de cultivo rico para los investigadores de la nueva escuela de management (Mintzberg, 2009) que observan con buenos ojos la colaboración entre los diversos niveles

de la organización al interior y al exterior. Estas reglas del juego permiten visualizar que la próxima década estará enfocada a invertir en aquellas MIPYMES orientadas a fortalecer sus resultados y marcos de competitividad locales colaborativas y con miras a la exportación de sus bienes.

I. Definiendo a la innovación y a las redes de colaboración.

Pensar en la supervivencia y sustentabilidad de la PYME nos remite a hablar de innovación, especialmente en entornos altamente competitivos y complejos. La innovación se asume como una fuerza integradora y orientadora detrás de la consolidación de las empresas nuevas (Bessant, 2003). En ese sentido, empecemos a problematizar ¿En qué se distingue una PYME innovadora a aquella que no lo es? ¿la colaboración permite detonar estrategias innovadoras?

Sin duda, la innovación como un elemento esencial de la estrategia emprendedora (Covin & Miles, 1999) y que es desarrollada producto de la mezcla de dos competencias fundamentales del emprendedor: creatividad y cierto nivel de obsesión (Peters, 1990). En el proceso de innovación pueden distinguirse dos elementos esenciales (Franco & Haase, 2013): a) La introducción de nuevos productos, servicios y procesos tecnológicos y b) La frecuencia e impacto de la innovación.

Para que pueda darse la introducción de un nuevo producto, servicio o proceso, tanto el acceso como la localización de los recursos básicos son elementos fundamentales, ya que la estrategia de las PYMES orientada a invertir en Investigación y Desarrollo (I+D) requiere de una cuantiosa inversión de recursos, que comprenden el orden material, económico, humano y de financiamiento, es por ello, que una organización que desee innovar debe atender el tema como un obstáculo o como un aliciente. ¿De qué depende este enfoque? ¿De la colaboración?

Una fuente fundamental de recursos económicos y sociales son las redes de colaboración (Baum, Calabrese, & Silverman, 2000; Bullinger, Auernhammer,

& Gomeringer, 2004; Hatala & Lutta, 2009; Jarillo, 1988; Mancinelli & Mazzanti, 2009; Martins, 2016; Oyedokun Akintunde, Adele Ademola, Ogunkunle Oluwatobi, & Adegbile Aderibigbe, 2016), siendo un binomio clave innovación-colaboración con otras empresas y clientes (Stamm, 2004); pero para que esto ocurra ¿qué procesos en la organización deben ocurrir para asumirse como innovadora?

La innovación irremediablemente impacta en el rendimiento de la organización (Neely, 1998), en dos puntos fundamentales, el primero en la relación frente a sus rivales de mercado al posicionar nuevos productos o servicios y estableciendo un nuevo diálogo con el mercado y los actores de éste: otros productores y consumidores. La organización se asume con un nuevo estándar de competitividad y además tiene evidencia de que el proceso de innovación, si mejora el rendimiento, crea un antecedente en ese contexto temporal y espacial (Bradmore, 1996; Drucker, 1958) haciéndola atractiva con ello.

El segundo punto de impacto es que la innovación permite acercamientos significativos entre sus capacidades internas, sus recursos y su personal, mejorando con ello sus resultados. Lo anterior provee a la organización de una nueva concepción de flexibilidad, adaptabilidad y por ende competitividad frente a los retos y presiones del entorno, especialmente para que aquellas que no han adoptado a la innovación como una bandera de desarrollo interno.

En lo que nos conlleva a las redes de colaboración, sin duda es un tema que replantea como trabajan los innovadores, cambiando de un modelo 'desde casa' a un modelo de 'contacto' (Stamm, 2004). Es menester mencionar que la ciencia del management ha sido trastocada por los nuevos enfoques de orientación estratégica, especialmente por que en la economía actual, cada vez es más común, se convive con presiones del entorno que propician escenarios de colaboración cada vez más atingentes a una competencia cooperativa en lugar de una destructiva (Robinnet, 2016).

Este cambio de paradigma configura nuevas reglas del juego económico y organizacional, los científicos del área han situado a las redes de colaboración

y su rol en la organización como un área de investigación especialmente cuando se habla de emprendimiento e innovación y su correlación con desempeño (Ferreira & Garrido Azevedo, 2008; Ferreira, Reis, & Miranda, 2015; Lee, Lee, & Pennings, 2001; Stamm, 2004).

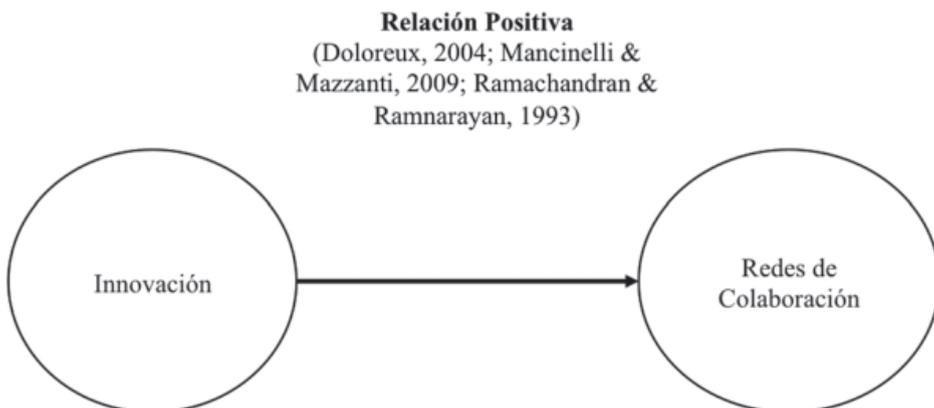
Pero, ¿qué son estas redes de colaboración? ¿por qué su influencia puede determinar el nivel de innovación de una organización? Las redes de colaboración pueden ser definidas como una estructura relaciones de largo plazo entre compañías, gerentes o en su defecto con unidades de la organización, siendo de forma unilateral o bilateral en donde los productos, servicios, productos y acciones son compartidas y las actividades de control terminan siendo conducidas a través de caminos de cooperación entre los actores de la red (Borgatti & Halgin, 2011; Milovanović, Primorac, & Kozina, 2016). Un efecto es interesante, cuando estas redes son establecidas en personajes del alto nivel directivo comúnmente se asumen como lazos de orden interpersonal (Geletkanycz & Hambrick, 2011; Lee et al., 2001; Van den Hooff & De Leeuw van Weenen, 2004). Al establecerse un lazo afectivo, promueve que sea un detonador fundamental para la búsqueda de recursos que comúnmente residen en las fronteras de la organización y que facilitan el crecimiento (Li, 2005; Stamm, 2004).

¿Cómo y dónde obtengo recursos? Es una pregunta que sin duda es un escenario común para cualquier gerente de una PYME, especialmente para aquellas insertas en economías emergentes, en donde no existe tanta confianza en las estructuras institucionales (Peng & Luo, 2000), cuando esto ocurre, son sustituidas por aquellas redes de contacto entre clientes, proveedores y socios clave (Stamm, 2004). Este efecto social, organizacional e individual se convierte en un tema de interés para los especialistas en administración (Hatala & Lutta, 2009) ya que detona conexiones entre los elementos que conectan el ecosistema organizacional: personas, organizaciones y medio ambiente.

¿Por qué trabajar en redes de colaboración es atractivo para la innovación? La innovación es un elemento fundamental de la estrategia emprendedora de una organización (Lumpkin & Dess, 1997; Miller, 1983) y aquellas

organizaciones con altos indicadores de innovación, son aquellas que se vinculan y establecen lazos con clientes, proveedores y competidores (Su, Xie, & Wang, 2015), es decir, sin colaboración el proceso de innovación puede desarrollarse acéfalamente o no desarrollarse (Doloreux, 2004; Mancinelli & Mazzanti, 2009; Ramachandran & Ramnarayan, 1993).

Ilustración 4. Relación entre la relación de los constructos Innovación y Redes de Colaboración.



Fuente: Elaboración Propia con los hallazgos en la literatura.

II. Planteamiento del problema.

Un nuevo mindset dio inicio con la segunda década del siglo XXI, una serie de cambios en los paradigmas de las organizaciones, las estructuras jerárquicas verticales y cerradas a los procesos de investigación se han trastocado a aquellos abiertos a la innovación, a la proactividad, a la diversidad y a la colaboración. En este nuevo escenario, el papel que juegan las PYMES es cada vez más valioso para el desarrollo económico y social para las regiones y para la generación de empleo (OCDE, 2015a, 2015b).

Sin duda alguna, el tema de innovar pareciera un elemento cada vez más recurrente en las agendas políticas y económicas de las regiones, especialmente en los países emergentes, sin embargo, en nuestro país, pareciera más un horizonte que se aleja de su concreción. Las recientes crisis económicas propician mayores debilidades entre las empresas y por ende su poca capacidad de sobrevivir más allá del año (INEGI, 2014), problemáticas como la rotación de personal, la baja productividad, la falta de procesos de innovación y la falta de desarrollo de personal altamente calificado son manifestaciones claras del retroceso del desarrollo empresarial a niveles de las PYMES y no abonan al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del país.

¿Qué ocurre en la economía mexicana? La destrucción de las PYMES ha sido paulatina y ha vivido su mayor estancamiento en los últimos 10 años. De acuerdo al último censo (INEGI, 2014) existió un incremento en promedio del 4.05% en el período 2008-2013 para empresas pequeñas (11-50 trabajadores), existiendo un decremento del 1.9% en el mismo período para aquellas con 11 a 15 empleados (el estrato más significativo, véase tabla 1).

Tabla 1. Evolución de las Unidades Económicas por Personal Ocupado durante los años 2003, 2008 y 2013.

Estratificación de personal	Unidades económicas			Crecimiento porcentual		
	2003	2008	2013	2003-2008	2008-2013	2003-2013
Total nacional	3 005 157	3 724 019	4 230 745	23.9	13.6	40.8
0 a 2	2 118 138	2 408 422	3 055 960	13.7	26.9	44.3
3 a 5	581 262	903 670	776 204	55.5	-14.1	33.5
6 a 10	153 891	224 086	203 739	45.6	-9.1	32.4
11 a 15	47 601	63 623	62 428	33.7	-1.9	31.1
16 a 20	24 361	31 311	32 966	28.5	5.3	35.3
21 a 30	25 177	30 346	31 161	20.5	2.7	23.8
31 a 50	20 946	24 688	27 178	17.9	10.1	29.8
51 a 100	16 142	18 668	19 405	15.6	3.9	20.2
101 a 250	10 931	12 029	13 929	10.0	15.8	27.4
251 a 500	4 043	4 136	4 506	2.3	8.9	11.5
501 a 1 000	1 689	1 913	1 989	13.3	4.0	17.8
1 001 y más personas	976	1 127	1 280	15.5	13.6	31.1

Fuente: INEGI, 2014

En el caso del personal ocupado, las PYMES de 11 a 15 trabajadores también vivieron un decremento del 0.6% en el mismo período, como puede analizarse en la tabla 2. De igual forma es menester notar el decremento notable de 14.3% en las unidades económicas micro.

Tabla 2. Evolución por Personal Ocupado en Unidades Económicas por estratificación de personal durante los años 2003, 2008 y 2013.

Estratificación de personal	Personal ocupado total			Crecimiento porcentual		
	2003	2008	2013	2003-2008	2008-2013	2003-2013
Total nacional	16 239 536	20 116 834	21 576 358	23.9	7.3	32.9
0 a 2	3 011 902	3 540 134	4 303 207	17.5	21.6	42.9
3 a 5	2 078 023	3 230 882	2 769 186	55.5	-14.3	33.3
6 a 10	1 135 040	1 643 428	1 507 634	44.8	-8.3	32.8
11 a 15	604 387	805 931	800 704	33.3	-0.6	32.5
16 a 20	433 765	558 099	593 297	28.7	6.3	36.8
21 a 30	627 223	753 572	783 911	20.1	4.0	25.0
31 a 50	813 589	961 063	1 071 291	18.1	11.5	31.7
51 a 100	1 138 960	1 312 888	1 363 382	15.3	3.8	19.7
101 a 250	1 689 346	1 886 762	2 160 184	11.7	14.5	27.9
251 a 500	1 385 897	1 423 569	1 551 825	2.7	9.0	12.0
501 a 1 000	1 157 703	1 334 001	1 378 500	15.2	3.3	19.1
1 001 y más personas	2 163 701	2 666 505	3 293 237	23.2	23.5	52.2

Fuente: INEGI, 2014.

Estas cifras nos sitúan en una gran reflexión: ¿Qué hacer para que las PYMES se consoliden? ¿Es la inversión y gestión en la innovación un aliciente para propiciar mejores condiciones de consolidación para las PYMES? Que existan o no PYMES en el entorno económico nos invita a una reflexión más allá del puro indicador macroeconómico, sino que es un objetivo perseguido por la agenda política de varios jefes de Estado que saben que un ambiente sano y competitivo a nivel de las PYMES genera confianza en el entorno y permea cierto nivel de salud financiera hacia la competitividad futura y actual.

Es por ello que este paradigma va más allá que solo analizar desde el escritorio los factores que afectan la consolidación de la PYME sin dejar de apremiar la necesidad de desarrollar políticas públicas certeras y claras de acciones que permeen a la supervivencia de las PYMES más allá que solo la apertura de créditos y concursos de nuevos emprendedores.

En ese sentido, desde los estudios seminales en materia de PYMES (Birch, 1989) donde se mencionan una de las primeras evidencias del aporte económico de los pequeños negocios en la economía. En el estudio se señala que aproximadamente el 66% de los nuevos empleos que fueron creados en el período 1969 a 1976 fueron creados por empresas no mayor a 20 empleados. Los resultados que se derivaron de esta investigación cimbraron no solo al nivel del estudio del management, sino a nivel político, ya que la administración en el poder a partir de los resultados elaboró los mecanismos legales y económicos para apoyar el desarrollo y crecimiento de la pequeña empresa. Este elemento después fue adaptado en otras fronteras de América del Norte, Europa, Asia y por supuesto en América Latina.

Este paradigma nos invita a entablar una relación acerca de la importancia de las PYMES en el entramado de la economía y por ende de sus procesos de innovación. Es por ello que existe una necesidad latente de una reconfiguración no solo de las estructuras internas de las organizaciones, sino de los nuevos diálogos que éstas mantienen con otras (Rauch, Wiklund, Lumpkin, & Frese, 2009). Es por ello que las áreas estratégicas de las empresas (especialmente en las PYMES) están viviendo rediseños bajo un enfoque de propiciar la innovación y la proactividad en la industria a través de la iniciativa, el liderazgo y la colaboración. En nuestros días, las redes de empresas, empresarios y emprendedores se conglomeran en pequeños y grandes grupos que asemejan una jungla de caos (De la Fuente & Gil Estallo, 2014). Las empresas PYMES requieren de fomentar mayores esquemas de colaboración con su entorno inmediato favoreciendo no solo la detonación de nuevos contactos y conocimientos, sino la creación de nuevos productos y servicios en entornos más flexibles, horizontales y abiertos.

En esta postura se agrupan aquellos estudios que visualizan a la interacción de las redes de colaboración del gerente (o fundador) con otros actores sociales para la consecución de ciertos recursos que por sí misma la empresa no podría obtener y con ello generar innovaciones que les propicie una ventaja competitiva en el mercado (Ahuja, 2000; Aldrich & Zimmer, 1986; Li, Zhou, & Shao, 2009; Luo, 2003; Mitrega, Forkmann, Ramos, & Henneberg, 2012; Peltier & Naidu, 2012; Stamm, 2004; Zhao & Aram, 1995).

En esa capacidad de aportación a este segmento del mundo científico del management empezaremos con la siguiente pregunta orientadora: ¿Qué situación es generalizada en el escenario de las PYMES manufactureras del sector cuero-calzado del estado de Guanajuato?

Tabla 3. Evolución de las Unidades Económicas por Personal Ocupado durante los años 2003, 2008 y 2013.

Estratificación de personal	Unidades económicas			Crecimiento porcentual		
	2003	2008	2013	2003-2008	2008-2013	2003-2013
Total nacional	3 005 157	3 724 019	4 230 745	23.9	13.6	40.8
0 a 2	2 118 138	2 408 422	3 055 960	13.7	26.9	44.3
3 a 5	581 262	903 670	776 204	55.5	-14.1	33.5
6 a 10	153 891	224 086	203 739	45.6	-9.1	32.4
11 a 15	47 601	63 623	62 428	33.7	-1.9	31.1
16 a 20	24 361	31 311	32 966	28.5	5.3	35.3
21 a 30	25 177	30 346	31 161	20.5	2.7	23.8
31 a 50	20 946	24 688	27 178	17.9	10.1	29.8
51 a 100	16 142	18 668	19 405	15.6	3.9	20.2
101 a 250	10 931	12 029	13 929	10.0	15.8	27.4
251 a 500	4 043	4 136	4 506	2.3	8.9	11.5
501 a 1 000	1 689	1 913	1 989	13.3	4.0	17.8
1 001 y más personas	976	1 127	1 280	15.5	13.6	31.1

Fuente: INEGI, 2014

En el caso del personal ocupado, las PYMES de 11 a 15 trabajadores también vivieron un decremento del 0.6% en el mismo período, como puede analizarse en la tabla 2. De igual forma, es menester notar el decremento notable de 14.3% en las unidades económicas micro.

Estas cifras nos sitúan en una gran reflexión: ¿Qué hacer para que las PYMES se consoliden? ¿Es la inversión y gestión en la innovación un aliciente para propiciar mejores condiciones de consolidación para las PYMES? Que existan o no PYMES en el entorno económico, nos invita a una reflexión más allá del puro indicador macroeconómico, sino que es un objetivo perseguido por la agenda política de varios jefes de Estado que saben que un ambiente sano y competitivo a nivel de las PYMES se genera confianza en el entorno y permea cierto nivel de salud financiera hacia la competitividad futura y actual.

Tabla 4. Evolución por Personal Ocupado en Unidades Económicas por estratificación de personal durante los años 2003, 2008 y 2013.

Estratificación de personal	Personal ocupado total			Crecimiento porcentual		
	2003	2008	2013	2003-2008	2008-2013	2003-2013
Total nacional	16 239 536	20 116 834	21 576 358	23.9	7.3	32.9
0 a 2	3 011 902	3 540 134	4 303 207	17.5	21.6	42.9
3 a 5	2 078 023	3 230 882	2 769 186	55.5	-14.3	33.3
6 a 10	1 135 040	1 643 428	1 507 634	44.8	-8.3	32.8
11 a 15	604 387	805 931	800 704	33.3	-0.6	32.5
16 a 20	433 765	558 099	593 297	28.7	6.3	36.8
21 a 30	627 223	753 572	783 911	20.1	4.0	25.0
31 a 50	813 589	961 063	1 071 291	18.1	11.5	31.7
51 a 100	1 138 960	1 312 888	1 363 382	15.3	3.8	19.7
101 a 250	1 689 346	1 886 762	2 160 184	11.7	14.5	27.9
251 a 500	1 385 897	1 423 569	1 551 825	2.7	9.0	12.0
501 a 1 000	1 157 703	1 334 001	1 378 500	15.2	3.3	19.1
1 001 y más personas	2 163 701	2 666 505	3 293 237	23.2	23.5	52.2

Fuente: INEGI, 2014.

Es por ello, que este paradigma va más allá que solo analizar desde el escritorio los factores que afectan la consolidación de la PYME sin dejar de apremiar la necesidad de desarrollar políticas públicas certeras y claras de acciones que permeen a la supervivencia de las PYMES más allá que solo la apertura de créditos y concursos de nuevos emprendedores.

En ese sentido, desde los estudios seminales en materia de PYMES (Birch, 1989) en donde se mencionan una de las primeras evidencias del aporte económico de los pequeños negocios en la economía. En el estudio se señala que aproximadamente el 66% de los nuevos empleos que fueron creados en el período 1969 a 1976 fueron creados por empresas no mayor a 20 empleados. Los resultados que se derivaron de esta investigación cimbraron no solo al nivel del estudio del management, sino al nivel político, ya que la administración en el poder, en aquél país, a partir de los resultados se elaboraron mecanismos legales y económicos para apoyar el desarrollo y crecimiento de la pequeña empresa; elemento que después fue adaptado en otras fronteras de América del Norte, Europa, Asia y por supuesto en América Latina.

Este paradigma nos invita a entablar una relación de la importancia de las PYMES en la economía y por ende de sus procesos de innovación, es por ello, que existe una necesidad latente de una reconfiguración no solo de las estructuras internas de las organizaciones, sino de los nuevos diálogos que éstas mantienen con otras (Rauch et al., 2009). Es por ello, que las áreas de las empresas (especialmente las PYMES) se están viendo rediseñadas bajo un enfoque de propiciar la innovación y la proactividad en la industria a través de la iniciativa, el liderazgo y la colaboración. En nuestros días, las redes de empresas, empresarios y emprendedores se conglomeran en pequeños y grandes grupos que asemejan una jungla de caos (De la Fuente & Gil Estallo, 2014). Las empresas PYMES requieren de fomentar mayores esquemas de colaboración con su entorno inmediato favoreciendo no solo la detección de nuevos contactos y conocimientos, sino la creación de nuevos productos y servicios en entornos más flexibles, horizontales y abiertos.

En esta postura se agrupan aquellos estudios que visualizan a la interacción de las redes de colaboración del gerente (o fundador) con otros actores sociales para la consecución de ciertos recursos que por sí misma la empresa no podría obtener y con ello generar innovaciones que les propicie una ventaja competitiva en el mercado (Ahuja, 2000; Aldrich & Zimmer, 1986; Li et al., 2009; Luo, 2003; Mitrega et al., 2012; Peltier & Naidu, 2012; Stamm, 2004; Zhao & Aram, 1995).

En esa capacidad de aportación a este segmento del mundo científico del management, empezaremos con la siguiente pregunta orientadora: ¿Qué situación es generalizada en el escenario de las PYMES Manufactureras del sector cuero-calzado del estado de Guanajuato?

III. La PYME del Sector cuero-calzado: Guanajuato, el prisma de la industria.

En la industria de fabricación de calzado se concentra a la mayor parte de la actividad económica del ramo industrial del sector de cuero-calzado, contando con el 73.3% del personal ocupado y con el 78% de la producción. La industria empleó a 112, 727 personas, representando con ello al 2.4% del total de los empleados de la Industria Manufacturera representando a un 1.7% del Sector y con una aportación de la producción del 0.5 (INEGI, 2014). El panorama de la Industria Manufacturera y el Sector del Cuero-Calzado es muy similar en la variable de discriminación ocupacional por género con un 61% de participación masculina y un 39% femenina. En lo que corresponde a las características como tamaño, la industria del calzado, a la par que la radiografía general del sector manufacturero, es mayormente ocupado por empresas micro con un 78.5% de las cuáles solo emplea al 19% del personal del sector y generando el 6.2% de la producción total.

Las empresas pequeñas y medianas produjeron el 54% de la producción total del sector, mientras que las empresas grandes casi el 40%. Este elemento nos invita a un panorama para describir el panorama económico del sector, pocas empresas concentran la producción, sin embargo, existen un amplio abanico de micro negocios que emplean a pocas personas y producen poco. El principal foco de análisis para la proyección económica es fortalecer a las pequeñas y medianas empresas, ya que a mayor tamaño, mejores condiciones de salario para el trabajador y consolidación del sector (Davidsson et al., 2010).

Para las empresas del sector de cuero-calzado el principal cliente es el consumidor final, representado con un 90.9% de la demanda total por familias, gobierno, empresas privadas y con 8.7% las exportaciones al mundo. En ese sentido, ¿dónde se ubica el principal bastión de la industria?

Siendo privilegiada por el acceso a recursos acuíferos, una red de carreteras federales y estatales y un clima templado, la región del bajo guanajuatense es un campo fértil para la industria del calzado. Es por ello que el estado de Guanajuato se asume como el principal bastión de producción y exportación

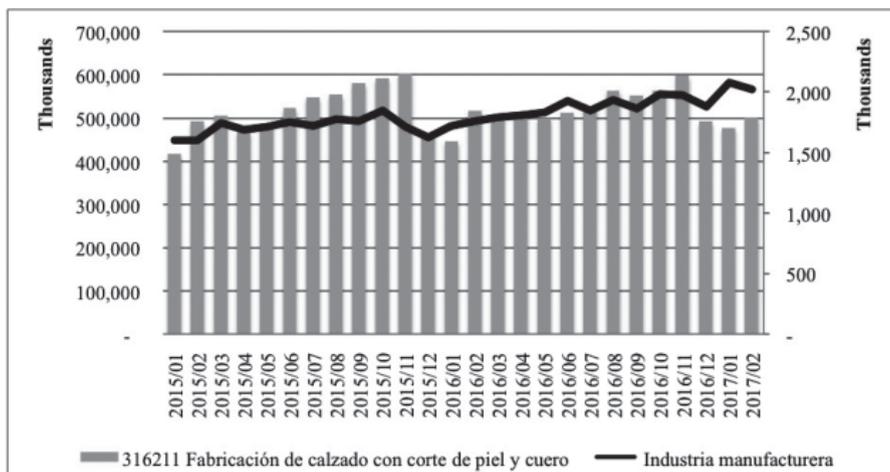
En lo que corresponde a la consolidación en crecimiento económico, la tendencia en comparativa con el primer trimestre hasta el último de cada año es positiva, estableciéndose los meses de octubre y noviembre como las épocas de mayor valor de producción en este sector (INEGI, 2014). Es importante detectar esta tendencia ya que se asume que existen picos de crecimiento en la fabricación de calzado de piel y cuero, a diferencia de la industria manufacturera en general que pareciera permanecer estable en los diversos meses del año (véase ilustración 3).

En lo que corresponde a la balanza comercial, las exportaciones representaron una tendencia en crecimiento a partir del año 2010 siendo el calzado con corte de piel y cuero con el 75% el producto de mayor exportación principalmente a países como Estados Unidos con el 83%, Japón con el 2.1%, Canadá con el 2%. El estado de Guanajuato representa el 83.5% de las exportaciones totales de este sector a nivel nacional y que suma al 0.5% a nivel internacional de exportaciones de este bien que representa nuestro país (Gobierno de la República Mexicana, 2017).

En el caso de las importaciones de igual forma manifiestan una tendencia creciente hasta 2013 en donde el país que representa la fuerza de compra es China con el 35.4% sumando al 96.4% de importaciones de países asiáticos. Las importaciones se resumen a calzado de cuero natural y textil.

En este panorama tan diverso económicamente (tamaño de empresas, productividad, crecimiento, etc) se constituye la industria del sector de cuero-calzado en el estado de Guanajuato siendo la empresa micro, pequeña y mediana los mejores representantes. Siendo el estandarte del sector: ¿hacia donde se orienta la innovación en estas empresas?

Ilustración 6. Valor de Producción de los productos elaborados en la industria manufacturera y la fabricación de calzado de corte de piel y cuero durante el período Enero 2015 a Febrero 2017.



Fuente: INEGI. Encuesta mensual de la industria manufacturera. Consulta realizada el 5 de mayo de 2017.

IV. Los retos de innovación y colaboración en el sector: PYMES, pieza clave.

Si bien vivimos en una época en donde es difícil imaginar a las PYMES sobreviviendo en el entorno sin una estrategia innovadora en el mercado que les permita seguir creciendo y fortaleciendo su presencia. Sin embargo, la poca inversión para el financiamiento de las PYMES por parte del Sector Privado y Público (INEGI, 2014; OCDE, 2015a, 2015b) ha causado una rápida desaceleración en la consolidación de las empresas pequeñas a medianas y de igual forma fortalecer la tasa de supervivencia de las micro y pequeñas. A pesar de lo anterior existen claras tendencias en la industria, éstas se encuentran teñidas por el uso de tecnología, la capacidad de la personalización de los productos y una inversión en procesos de marketing. Las que se destacan son (véase Tabla 5)

Tabla 5. Relación de Megatendencias, Actores Clave y Aplicaciones.

Megatendencia de innovación en el Sector	Actores Clave	Aplicaciones
1) Crowdsourcing and Social fashion: El uso de nuevas immersiones tecnológicas recolecta información y financiamiento para los prototipos, diseños y comercialización de producto, dando así importancia al involucramiento de la demanda.	Productor con una visión orientada a las conexiones y redes de colaboración a través del uso de TIC.	a. Gerencia y descubrimiento del conocimiento b. Análisis de información masiva c. Diseño por los usuarios d. Nuevas plataformas sociales
2) Wearable technologies: La capacidad de incluir tecnología inteligente en los elementos de vestimenta, en este caso los zapatos, junto con ropa y accesorios. Este tipo de tecnologías de manera primaria se orientan al cuidado de la salud.	Productor y área de mercadotecnia que permita explorar con los posibles consumidores las adaptaciones de estos <i>gadgets</i> .	a. Accesorios inteligentes b. Nuevas telas c. Ropa inteligente
3) Diseño personalizado: Los consumidores de hoy en día buscan la <i>customización</i> de sus productos, diferenciarse a través de sus diseños o de la combinación que pueda atraerles. De igual forma, el cambio de la pirámide poblacional, la sofisticación de los productos y de los propios consumidores y el involucramiento mayor de la mujer en el mercado laboral hacen que los productores tengan un reto mayor al adaptarse a las necesidades tan intermitentes de los consumidores.	Consumidores y Productores en red colaborando para diseñar los mejores mecanismos para intercambiar ideas y plataformas para la venta de productos con las capacidades de diseño individual.	a. Catálogos y pruebas virtuales 3D b. Producción personalizada de prendas de vestir y del calzado c. Impresión 3D
4) Nuevos canales de mercadotecnia: Los avances en el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) hacen que se trastoken los modelos de comunicación tradicionales y ahora los consumidores desean ser atraídos a modelos de compra a través de estos nuevos diálogos digitales.	Productores trabajando en colaboración en algún organismo empresarial para la estrategia de marketing.	a. eComercio b. Impresión 3D c. Tiendas Interactivas d. Interacción con productos e. Realidad Aumentada
5) Eficiencia de la producción: Los nuevos paradigmas de globalización permiten competir en los mismos mercados a productores locales, internacionales, pequeños y grandes. La ventaja competitiva reside en la capacidad de sus procesos y como éstos premia la producción automatizada y la apuesta por nuevos materiales.	Productores con una visión de colaboración con otros para aprender nuevas técnicas de mejora del negocio.	a. Computer Assisted Design (CAD) b. Computer Assisted Manufacturing (CAM) c. Computer Integrated Manufacturing (CIM)

Fuente: Elaborado con información de CONACYT, 2014.

Como puede analizarse en la Tabla 5, las megatendencias de innovación en la industria de cuero y calzado van orientadas al uso de tecnología y nuevos materiales, salvaguardando el intercambio de información entre los actores, lo que nos hace invitar a la reflexión para la industria en temas de innovación. Y es que el horizonte es claro, el siguiente paradigma asume a la colaboración como fundamental para el desarrollo de propuestas en diseños estéticos y de altos niveles de vanguardia.

Para la OECD (2015a) el apoyo a los procesos de innovación en el desarrollo de las PYMES es una estrategia central tanto por parte de los gobiernos locales como a nivel federal y a través de organismos internacionales. Bajo ese contexto, el panorama a partir del año 2012 pareciera más alentador en temas de crecimiento y coyuntura global en productividad, innovación, emprendimiento y en el dinamismo de la inversión en las PYMES, especialmente para América Latina.

En ese contexto alentador la respuesta de países como Chile, Colombia, Perú y México es fundamental para la economía latinoamericana. La orientación de estos países es fortalecer el proceso de introducción de mecanismos más ágiles y útiles para fomentar además de los apoyos tradicionales en el sector de financiamiento, capitales de colaboración a través de inversiones semilla y de riesgo. Este esfuerzo busca consolidar una cultura de innovación y emprendimiento en la PYME, especialmente en la manufacturera por su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) (INEGI, 2014). Sin embargo, la innovación sigue siendo un tema limitado para la mayoría de estas empresas, de acuerdo aun estudio realizado por la Revista Expansión (Domínguez, 2010) en donde participaron 287 ejecutivos de empresas manufactureras del país con el propósito de conocer las formas en las que aplicaban la innovación y con ello determinar las estrategias a seguir. Los resultados nos permiten conocer fehacientemente la realidad de la PYME Manufacturera en estos temas.

Los hallazgos más significativos fueron:

- Los proyectos de innovación nacen en un 48% por el área de Ingeniería, 23% por Investigación y Desarrollo y en menor medida en áreas como Diseño, Calidad, Mercadotecnia, Producción, Servicio al Cliente y en algunos casos incluso la Dirección.
- La gran mayoría de las empresas para emprender o innovar recurren al establecimiento de relaciones de colaboración con clientes.
- Hay empresas que desarrollan en su estructura organizacional áreas específicas para proyectos de innovación.
- Hay organizaciones que perciben a los procesos de innovación a partir de la exigencia de los clientes y no de una postura interna de proactividad y plasticidad hacia el mercado.

Los resultados evidencian una postura y una realidad. Las empresas manufactureras buscan la innovación, pero como en cualquier proceso humano, hay altibajos, sin embargo, para construir un futuro sustentable debemos propiciar e investigar los emprendimientos innovadores para generar empleo de calidad especialmente entre los jóvenes de las economías emergentes y fomentar a través de la colaboración de diversos actores el diseño de proyectos para la mejora del rendimiento de las empresas micro y pequeñas en sectores clave (INEGI, 2014; OCDE, 2015a, 2015b; Stamm, 2004).

Bibliografía

Ahuja, G. (2000). *Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation: A Longitudinal Study*. *Adminis*, 45(3), 425-455. <http://doi.org/10.2307/2667105>

Aldrich, H., & Zimmer, C. (1986). *Entrepreneurship through social networks*. *California Management Review*, (January), 154-167. <http://doi.org/10.2139/ssrn.1497761>

Baum, J. A. C., Calabrese, T., & Silverman, B. S. (2000). *Dont Go It Alone Alliance Network*, 294, 267-294. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Bessant, J. (2003). *High-Involvement Innovation*. Chichester: John Wiley and Sons Ltd.

Birch, D. L. (1989). *Change, innovation, and job generation*. *Journal of Labor Research*, 10(1), 33-38. <http://doi.org/10.1007/BF02685510>

Borgatti, S. P., & Halgin, D. S. (2011). *On Network Theory*. *Organization Science*, 2(1), 71-87. <http://doi.org/10.1287/orsc.1100.0641>

Bradmore, D. (1996). *Competitive Advantage-Concepts and Cases*. Sidney, Australia: Prentice Hall.

Bullinger, H.-J., Auernhammer, K., & Gomeringer, A. (2004). *Managing innovation networks in the knowledge-driven economy*. *International Journal of Production Research*, 42(17), 3337-3353. <http://doi.org/10.1080/00207540410001695970>

CONACYT. (2014). *Agenda de Innovación de Guanajuato Documentos De Trabajo*, 1-63.

Covin, J. G., & Miles, M. P. (1999). *Corporate Entrepreneurship and the Pursuit of Competitive Advantage*. *Entrepreneurship: Theory & Practice*, 23(3), 47-63. <http://doi.org/Article>

Davidsson, P., Achtenhagen, L., & Naldi, L. (2010). *Small Firm Growth. Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 6(2), 69-166. <http://doi.org/10.1561/03000000029>

Davidsson, P., & Honig, B. (2003). *The role of social and human capital among nascent entrepreneurs*. *Journal of Business Venturing*, 18(3), 301-331. [http://doi.org/10.1016/S0883-9026\(02\)00097-6](http://doi.org/10.1016/S0883-9026(02)00097-6)

De la Fuente, F., & Gil Estallo, M. de los A. (2014). *La organización de empresas: Hacia un modelo de futuro*. (ESIC, Ed.). Madrid, España: ESIC.

Doloreux, D. (2004). *Regional networks of small and medium sized enterprises: evidence from the Metropolitan Area of Ottawa in Canada*. *European Planning Studies*, 12(2), 173-189. <http://doi.org/10.1080/0965431042000183923>

Domínguez, H. (2010). *Innovación: México en el Camino*. Recuperado a partir de <http://expansion.mx/manufactura/2010/10/19/innovacion-mexico-en-el-camino>

Drucker, P. (1958). *Business Objectives and Survival Needs: Notes on a Discipline of Business Enterprise*, 31(2), 81-90.

Ferreira, J., & Garrido Azevedo, S. (2008). *Entrepreneurial orientation (EO) and growth of firms: key lessons for managers and business professionals*. *Problems and Perspectives in Management*, 6(1), 82-88.

Ferreira, J., Reis, N., & Miranda, R. (2015). *Thirty years of entrepreneurship research published in top journals : analysis of citations , co-citations and themes*. *Journal of Global Entrepreneurship Research*, 3(3), 205-209. <http://doi.org/10.1186/s40497-015-0035-6>

Franco, M., & Haase, H. (2013). *Firm resources and entrepreneurial orientation as determinants for collaborative entrepreneurship*. *Management Decision*, 51(3), 680-696. <http://doi.org/10.1108/00251741311309724>

Geletkanycz, M. A., & Hambrick, D. C. (2011). *The External Ties of Top Executives : Implications for Strategic Choice and Performance*. *Administrative Science Quarterly*, 42(4), 654-681. <http://doi.org/10.2307/2393653>

Gobierno de la República Mexicana. (2017). *Atlas de Complejidad Económica*. Recuperado 1 de noviembre de 2017, a partir de <http://complejidad.datos.gob.mx/>

Hatala, J. ., & Lutta, J. . (2009). *Managing information sharing within an organizational setting: A social network perspective*. *Performance Improvement Quarterly*, 21(4), 5-33.

INEGI. (2014). *Censo Económico*. México. Recuperado a partir de www.inegi.gob.mx

Jarillo, J. C. (1988). *On Strategic Networks*. *Strategic Management Journal*, 9(1), 31-41. <http://doi.org/10.1002/smj.4250090104>

Lee, C., Lee, K., & Pennings, J. M. (2001). *Internal capabilities, external networks, and performance: A study on technology-based ventures*. *Strategic Management Journal*, 22(6-7), 615-640. <http://doi.org/10.1002/smj.181>

Li, J. J. (2005). *The formation of managerial networks of foreign firms in China: The effects of strategic orientations*. *Asia Pacific Journal of Management*, 22(4), 423-443. <http://doi.org/10.1007/s10490-005-4118-8>

Li, J. J., Zhou, K. Z., & Shao, A. T. (2009). *Competitive position, managerial ties, and profitability of foreign firms in China: an interactive perspective*. *Journal of International Business Studies*, 40(2), 339-352. <http://doi.org/10.1057/jibs.2008.76>

Lumpkin, G. T., & Dess, G. G. (1997). *Proactiveness versus competitive aggressiveness: Teasing apart key dimensions of an entrepreneurial orientation*.

Luo, Y. (2003). *Industrial dynamics and managerial networking in an emerging market: The case of China*. *Strategic Management Journal*, 24(13), 1315-1327. <http://doi.org/10.2307/20060623>

Mancinelli, S., & Mazzanti, M. (2009). *Innovation, networking and complementarity: Evidence on SME performances for a local economic system in North-Eastern Italy*. *Annals of Regional Science*, 43(3 SPEC. ISS.), 567-597. <http://doi.org/10.1007/s00168-008-0255-6>

Martins, I. (2016). *Network Usage, Entrepreneurial Orientation and Their Effectiveness on SMEs Growth*. *Journal of Entrepreneurship*, 25(1), 18-41. <http://doi.org/10.1177/0971355715616230>

Miller. (1983). *The Correlates of Entrepreneurship in three types of firms*. *Management Sciences*, 29(7), 770 – 791.

Miller, D., & Friesen, P. H. (1978). *Archetypes of Strategy Formulation*. *Management Science*, 24(9), 921-933. <http://doi.org/10.1287/mnsc.24.9.921>

Miller, D., & Friesen, P. H. (1982). *Innovation In Conservative And Entrepreneurial Firms - 2 Models Of Strategic Momentum*. *Strategic Management Journal*, 3(1), 1-25.

Milovanović, B. M., Primorac, D., & Kozina, G. (2016). *Two-dimensional analysis of the influence of strategic networking on entrepreneurial orientation and business performance among SMEs*. *Tehnicki vjesnik - Technical Gazette*, 23(1), 247-255. <http://doi.org/10.17559/TV-20150428210214>

Mintzberg, H. (2009). *Managing*. (E. Norma, Ed.) (21 ed.). San Francisco, California.

Mitrega, M., Forkmann, S., Ramos, C., & Henneberg, S. C. (2012). *Networking capability in business relationships - Concept and scale development*. *Industrial Marketing Management*, 41(5), 739-751. <http://doi.org/10.1016/j.indmarman.2012.06.002>

Neely, A. (1998). *Innovation and Business Performance*. *Business*, 5(5), 49. <http://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2004.00398.x>

OCDE. (2015a). *Estudios del Centro de Desarrollo Startup América Latina, Construyendo un futuro innovador* (Informe), 30. Recuperado a partir de <http://www.oecd.org/dev/americas/ProgressReport.pdf>

OCDE. (2015b). *Estudios económicos de la OCDE México*. Recuperado a partir de https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf

Oyedokun Akintunde, J., Adele Ademola, H., Ogunkunle Oluwatobi, J., & Adegbile Aderibigbe, S. (2016). *Strategic Influence of Networks on the Innovative Capability Entrepreneurial Firms*. *Frontiers of Accountig and Finance*, 1(1), 01-07.

Peltier, J. W., & Naidu, G. M. (2012). *Social networks across the SME organizational lifecycle*. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 19(1), 56-73. <http://doi.org/10.1108/14626001211196406>

Peng, M. W., & Luo, Y. (2000). *Managerial Ties and Firm Performance in a Transition Economy: The Nature of a Micro-MacroLink*. *The Academy of Management Journal*, 43(3), 486-501.

Penrose, E. (1959). *Teoría del Crecimiento de la Empresa*. (Aguilar, Ed.). Madrid, España.

Peters, T. (1990). *Get Innovative or Get Dead (Part 1)*. California Management Review, 33(1), 9. [http://doi.org/10.1016/0737-6782\(91\)90033-U](http://doi.org/10.1016/0737-6782(91)90033-U)

Ramachandran, K., & Ramnarayan, S. (1993). *Entrepreneurial orientation and networking: Some Indian evidence*. Journal of Business Venturing, 8(6), 513-524. [http://doi.org/10.1016/0883-9026\(93\)90036-5](http://doi.org/10.1016/0883-9026(93)90036-5)

Rauch, A., Wiklund, J., Lumpkin, G. T., & Frese, M. (2009). *Entrepreneurial orientation and business performance: An assessment of past research and suggestions for the future*. Entrepreneurship: Theory and Practice, 33(3), 761-787. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2009.00308.x>

Robinnet, J. (2016). *Networking Estratégico*. (P. Empresa, Ed.) (1ra ed.). Ciudad de México, México: Paidós Empresa.

Shapiro, R. . (2009). *2020: Un nuevo paradigma. Como los retos del futuro cambiarán nuestra forma de vivir y trabajar*. (Tendencias, Ed.). Barcelona, España.

Stamm, B. Von. (2004). *Collaboration with other firms and customers : innovation 's secret weapon*, 32(3), 16-20. <http://doi.org/10.1108/10878570410535727>

Su, Z., Xie, E., & Wang, D. (2015). *Entrepreneurial orientation, managerial networking, and new venture performance in China*. Journal of Small Business Management, 53(1), 228-248. <http://doi.org/10.1111/jsbm.12069>

Van den Hooff, B., & De Leeuw van Weenen, F. (2004). *Committed to share: commitment and CMC use as antecedents of knowledge sharing*. Knowledge and Process Management, 11(1), 13-24. <http://doi.org/10.1002/kpm.187>

Zhao, L., & Aram, J. . (1995). *Networking and growth of young technology-interest ventures in China*. Journal of Business Venturing, 10(95), 349-370.

