



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3688
Vol. 13 / N° 1
Primer semestre 2025

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN : 0719-3688 (en línea)

Vol. 13 / N° 1

2025

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN 0719-3688 (en línea)

Volumen 13, N° 1, 2025

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.

Director

Dra. Paola Aceituno O.

Editora

Comité Editorial:

Nacional

- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública
y Ciencia Política,
Universidad de Concepción, Chile.
- Dr. Zenobio Saldivia Maldonado
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile
- Dr. Gregorio Pérez Arrau
Universidad de Santiago de Chile.

Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Universidad de Alicante, España.
- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.

- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and
Community Service, Florida International
University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Fabricio Monteiro Neves
Universidad de Brasilia, Brasil.
- Dr. Aldo Ponce Ugolini
Centro de Investigación y Docencias
Económicas A. C., México.
- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
- Dra. Úrsula Zurita Rivera
FLACSO, México.
- Dr. Carlos Artieda Cajilema
Universidad de las Américas, Quito, Ecuador.
- Dr. Jorge Aragón
Pontificia Universidad Católica del Perú.

Comité Asesor Científico:

- Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
Directora de Extensión
- Claudio Lobos
Coordinador Editorial

Corrección de estilo

- Gonzalo López
Ediciones UTEM

Diseño Editorial

- Yerko Martínez

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.utem.cl
www.utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri n° 722,
Providencia, Santiago, Chile
Código postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:

sec.pepp@utem.cl
editorial@utem.cl

Contacto

Correo electrónico:

paola.aceituno@utem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl

Teléfono: (56-2) 27822995

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos
Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la
Licencia Creative Commons de Atribución – No
Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción
Internacional).”

Políticas editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a

la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponibles en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or in-

terpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index

(ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).

Tabla de contenidos

Editorial Leonardo Gatica Paola Aceituno	GOBERNANZA ANTICIPATORIA, PACTO GLOBAL Y COMISIONES PARLAMENTARIAS. UNA NUEVA ERA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10-13
autores Pablo A. Curarello Juan I. Curarello	PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO, INTELIGENCIA COLECTIVA, APROPIACIÓN- COOPERACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES SOCIALES PARA EL CAMBIO	14-34
autores Doris Sequeira Daza Carolina Muñoz-Vergara Carolina Núñez Ruiz Javier González Cuevas	PERCEPCIÓN DE ESTRÉS EN ADULTOS MAYORES: UNA MIRADA DE SALUD PÚBLICA SOBRE EL ANÁLISIS DE FACTORES DEMOGRÁFICOS Y PSICOSOCIALES PARA PROMOVER UN ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y SALUDABLE	36-61
autor Eduardo David Chalapud Narváez	CONSTRUYENDO UNA CIUDAD SOSTENIBLE: PROSPECTIVA DE LA MOVILIDAD EN IPIALES, COLOMBIA A 2040	62-92
autores María Gloria Paredes Luis G. Maldonado Rubén Martínez Sergio Cáceres Derlis Salinas Francisco Alcaraz Martín Couchonnal	CIUDADANÍA RESPONSABLE DE JÓVENES EN PARAGUAY: ESCENARIOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA 2040	94-119
autores Mariana González Insúa Sergio Daniel Ferraro Juan José Pintos Radice	LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO GIRSU: ESTUDIO COMPARATIVO, DESDE EL ENFOQUE SOCIOTÉCNICO, A PARTIR DE LOS CASOS DE LOS MUNICIPIOS DE QUILMES Y GRAL. PUEYRREDÓN	120-146
autores Federico Antonio Paredes Patricia Paula Lang	GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y AGRICULTURA FAMILIAR EN ITATÍ, CORRIENTES (ARGENTINA)	148-165
autores Eladio Jardón Ferreiro Manuel Octavio del Campo Villares Mara Shakti Pantoja Montiel	PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA PARA UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL, RIBA-ROJA DE TÚRIA, ESPAÑA	166-196

EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica

Director de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

Dra. Paola Aceituno

Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

GOBERNANZA ANTICIPATORIA, PACTO GLOBAL Y COMISIONES PARLAMENTARIAS. UNA NUEVA ERA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las estructuras tradicionales de formulación de políticas públicas, centradas en la inmediatez y la gestión de crisis, muestran limitaciones frente a desafíos de gran escala, como el cambio climático, la transformación digital, el envejecimiento y las tensiones geopolíticas. Ante esta realidad, la Gobernanza Anticipatoria se presenta como una estrategia esencial para integrar la previsión estratégica en la toma de decisiones, permitiendo a los gobiernos no solo reaccionar ante eventos, sino también anticiparse y moldear futuros deseables.

La Gobernanza Anticipatoria se define como la incorporación sistemática de la previsión estratégica en toda la arquitectura del Estado, incluyendo el análisis de políticas, la participación y la toma de decisiones (OCDE, 2022). Este enfoque busca superar la miopía política; es decir, la tendencia de los gobiernos a centrarse en el corto plazo, descuidando las consecuencias a largo plazo de sus decisiones.

En América Latina la adopción de la gobernanza anticipatoria ha sido creciente. Chile, por ejemplo,

ha establecido la Comisión del Futuro del Senado, que ha abordado temas emergentes, como la inteligencia artificial y los neuroderechos. Además ha sido sede de la Tercera Cumbre Mundial de Comisiones de Futuro en 2025, donde se discutieron desafíos globales y se promovió la integración de la gobernanza anticipatoria en la labor parlamentaria. Los acuerdos adoptados en estas cumbres han estado orientados a que los estados miembros adopten visiones de largo plazo en sus quehaceres, considerando los impactos y bienestar de las generaciones venideras, a través de acciones interparlamentarias o multilaterales para desarrollar capacidades de previsión en los parlamentos, conminar a los gobiernos a entregar informes de largo plazo, creando y financiando instituciones que otorguen capacidades de anticipación estatal.

Lo anterior alineado con el Pacto para el Futuro, que es un acuerdo multilateral adoptado por los líderes mundiales durante la Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas, realizada el 22 de septiembre de 2024. Este pacto establece una hoja de ruta con 5 pilares y 56 acciones concretas para abordar los desafíos globales actuales y futuros, con el objetivo de revitalizar el multilateralismo y fortalecer la cooperación internacional.

PRINCIPALES EJES DEL PACTO PARA EL FUTURO

Pilar 1. Desarrollo sostenible y financiación: se busca acelerar los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) antes de 2030, abarca doce acciones centradas en la erradicación de la pobreza, promoviendo un modelo económico que equilibre el crecimiento con la equidad social y la preservación ambiental.

Pilar 2. Paz y seguridad internacionales: el pacto enfatiza la prevención de conflictos, la protección de civiles y el fortalecimiento de las operaciones de paz de la ONU. También se compromete a avanzar hacia un mundo libre de armas nucleares. Son quince acciones que se centran en el establecimiento y mantenimiento de sociedades inclusivas, pacíficas y justas

Pilar 3. Ciencia, tecnología e innovación para la cooperación: destaca la importancia de aprovechar el conocimiento científico y tecnológico para abordar los desafíos globales y promover un desarrollo sostenible e inclusivo. Además, se promueve la creación de mecanismos para contrarrestar la desinformación y proteger la privacidad y la libertad de expresión en el entorno digital. Seis acciones propuestas.

Pilar 4. Juventud y generaciones futuras: el pacto incluye una Declaración sobre las Generaciones Futuras, que busca incorporar sus intereses en la toma de decisiones globales y empoderar a los jóvenes como agentes de cambio. Enumera 4 acciones específicas para llevar a cabo.

Pilar 5. Transformaciones de la Gobernanza Global: propone una reforma profunda del sistema multilateral para adaptarlo a las realidades del siglo XXI. Este pilar busca fortalecer la cooperación

internacional, promover la equidad y garantizar que las instituciones globales sean más inclusivas, representativas y eficaces. Son diecinueve acciones las que se plantean en este punto.

Además, el Pacto para el Futuro incluye dos anexos: el Pacto Digital Global, que establece principios para una cooperación digital inclusiva y segura, y la Declaración sobre las Generaciones Futuras, que reafirma el compromiso de proteger los derechos e intereses de las generaciones venideras. Este acuerdo representa un esfuerzo significativo por parte de la comunidad internacional para enfrentar los desafíos del siglo XXI, mediante una acción colectiva y coordinada, buscando construir un futuro más justo, sostenible y pacífico para todos. El Pacto para el Futuro, el impulso de la Gobernanza Anticipatoria, la consolidación de Comisiones Parlamentarias del Futuro y el fortalecimiento de ecosistemas prospectivos evidencian una convergencia global hacia una nueva manera de concebir la política. Este enfoque sitúa la anticipación y la sostenibilidad como pilares esenciales en la formulación de políticas públicas, permitiendo a los gobiernos diseñar estrategias más eficaces y adaptativas que promuevan la resiliencia mediante la previsión y la construcción colectiva.

En este contexto, la Gobernanza Anticipatoria se presenta como una herramienta clave para enfrentar desafíos emergentes y fomentar una participación ciudadana más activa en la toma de decisiones. Este cambio paradigmático en la gobernanza refleja un compromiso global con la construcción de un futuro más inclusivo y sostenible, donde la anticipación y la colaboración intergeneracional son fundamentales para el desarrollo de sociedades resilientes y equitativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHAHÚAN; BITAR y ACEITUNO (2024). *Gobernanza Anticipatoria: una institucionalidad de prospectiva para Chile –comisión Desafíos del Futuro, Ciencia, Tecnología e Innovación (1ª edición)*. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: https://www.bcn.cl/portal/publicaciones/ediciones-bcn/detalle_libro?id=10221.1%2F92585.

NACIONES UNIDAS (2024). *Pacto por el Futuro. 5 ejes, 56 acciones*. Recuperado de: <http://pactodel-futuro.com/pilares/>.

KOSKIMAA, V. y RAUNIO, T. (2022). Expanding anticipatory governance to legislatures: The emergence and global diffusion of legislature-based future institutions. *International Political Science Review*, 1-17.

KOSKIMAA, V. y RAUNIO, T. (2023). Curtailing political short-termism in legislatures: a trade-off between influence and institutionalization? *Eur J Futures Res*, (11), 8.

OCDE (2022). *Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization*. Strategic Foresight Unit. Office of the Secretary-General. Recuperado de: https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf.

SCHOOL OF INTERNATIONAL FUTURES (2021). *Features of Effective Systemic Foresight in Governments Around the World*. Londres, Reino Unido: SOIF.

TÖNURIST, P. y HANSON, A. (2020). OECD. *Anticipatory Innovation Governance Shaping the future through proactive policy making*. Recuperado de: <https://www.sdg16hub.org/system/files/2021-01/cce14d80-en.pdf>.

TV SENADO CHILENO (16 junio, 2022). *Conformación de la Mesa de Prospectiva*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=95abHNZkGRQ&t=3s>.

PROSPECTIVA PARA EL DESARROLLO,
INTELIGENCIA COLECTIVA,
APROPIACIÓN-COOPERACIÓN Y
DESARROLLO DE CAPACIDADES
SOCIALES PARA EL CAMBIO

*PROSPECTIVE DEVELOPMENT, COLLECTIVE
INTELLIGENCE, APPROPRIATION-COOPERATION, AND
DEVELOPMENT OF SOCIAL CAPACITIES FOR CHANGE*

*PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO,
INTELIGÊNCIA COLETIVA, PROPRIEDADE-COOPERAÇÃO
E CAPACITAÇÃO SOCIAL PARA A MUDANÇA*

autores

Pablo A. Curarello *

Juan I. Curarello **

Artículo recibido el 25 de abril de 2025
y aceptado el 8 de mayo de 2025

ABSTRACT

How can territorial foresight exercises be designed to encourage, throughout its social construction process, rules of the game that predispose sustained cooperation among actors over time? This question arises from ongoing theoretical considerations regarding whether prospective only guides paths for territorial management, or whether it has the capacity to be an instrument of transformation and change. For the social construction of the future to occur, anticipation must move into action, through appropriation. But can a foresight exercise guarantee appropriation? Experimental economic research that support the Sigma Method, promoted in Argentina as a branch of Latin American thought within the Human and Social Foresight school, suggest that the more playful elements are embedded in *the methodological design of territorial foresight, the stronger the long-term cooperative behaviors (proxy for appropriation) of its participants*.

KEY WORDS: prospective, human and social welfare, territorial development, cooperation, change

RESUMO

Como devemos projetar um exercício de prospecção territorial para que, durante seu processo de construção social, surjam regras do jogo que envolvam os atores a cooperar ao longo do tempo até que o futuro desejado se materialize? Este artigo debate as reflexões inacabadas sobre se a previsão apenas orienta possíveis direções para a gestão territorial, ou se ela tem a capacidade de ser um instrumento de transformação e mudança. A construção social do futuro implica passar da antecipação à ação por meio da apropriação. No entanto, um exercício de previsão pode garantir a apropriação? Os estudos de economia experimental que sustentam o Método Sigma, desenvolvido na Argentina como uma vertente do pensamento latino-americano da escola de Prospectiva Humana e Social, mostram que: *quanto mais componentes lúdicos nos projetos metodológicos de prospectiva territorial, maior será o comportamento cooperativo (proxy de apropriação) em longo prazo por parte de seus participantes*.

PALAVRAS-CHAVE: perspectiva, previsão humana e social, desenvolvimento territorial, cooperação, mudança.

* UINTA EEA Catamarca. Correo electrónico: curarello.pablo@inta.gob.ar.

**INTA EEA Chubut. Correo electrónico: curarello.juan@inta.gob.ar.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Enfoque

En la búsqueda de indagar posibles respuestas a algunos de los interrogantes claves y principales desafíos entorno a la construcción social del futuro, el Método Sigma (Curarello, 2018) reflexiona acerca de cuáles son los marcos de referencia que deberíamos integrar al análisis prospectivo para poder transformarlo en un proceso de cambio social (Medina et al., 2014). A su vez, explora y predice qué tipos de diseño metodológicos contribuyen mejor a la materialización de la visión compartida de futuro (Masini, 2002; Concheiro y Medina, 2013). El dilema de lo público y lo colectivo que emerge de la prospectiva para el desarrollo es un gran desafío por asumir. Especialmente donde la capacidad de transformación del territorio radica en la gobernabilidad de lo colectivo (Curarello y Curarello, 2024). La acción colectiva para el desarrollo puede ser robusta y perdurar durante generaciones si desde el diseño del ejercicio de prospectiva se promueve un marco institucional (reglas de juego) adecuado a su sistema socioecológico. Ya que las variables específicas que estructuran el microentorno inmediato de los participantes que intervienen en el proceso, tienen un fuerte impacto sobre los niveles de cooperación (Cárdenas y Carpenter, 2005; Curarello, 2024).

Se demuestra que es posible diseñar un proceso de prospectiva que encauce la acción colectiva (la comunidad como base de la gobernabilidad territorial) con el fin de torcer el surco de los acontecimientos y materializar proyectos compartidos de futuro. Esto es muy significativo resaltarlo, ya que, si se utilizan los métodos tradicionales de prospectiva, para contextos donde la gobernabilidad del proceso no recae únicamente en la autoridad de una administración local, sino que

está repartida en múltiples fracciones entre los actores y la comunidad territorial; el pasaje de la anticipación a la acción (Godet, 1994 y 2004) no se provoca naturalmente (Medina et al., 2014), ya que en este contexto no necesariamente se produce apropiación por parte de los actores y, menos aún, por la comunidad territorial (Curarello y Curarello, 2024).

1.2 El ejercicio de la prospectiva

La *prospectiva* estudia el futuro para comprenderlo y poder influir en él (Berger, 1967). Es una disciplina que provee la estructura conceptual y metodológica para la anticipación mental del futuro. Puede ser cognitiva o estratégica. La prospectiva cognitiva analiza y comprende las fuerzas interactuantes que estructuran el futuro de un territorio, y se enfoca primordialmente en reconocer tendencias pesadas y hechos portadores de futuro. La prospectiva estratégica busca anticipar las evoluciones del territorio para construir el futuro deseado (Espinosa y González, 2004).

Como disciplina emergente de las ciencias sociales, comparte una serie de conceptos, metodologías, prácticas, valores y responsabilidades que están orientadas a *la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones estratégicas* para el desarrollo (Medina et al., 2014). Consiste en un conjunto de intentos sistemáticos por observar a largo plazo y prever el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el fin de identificar las innovaciones y actividades estratégicas para el desarrollo futuro de los territorios.

El ejercicio de la prospectiva requiere una epistemología que promueva la construcción social de procesos de cambio que permitan materializar las visiones del futuro. Una epistemología que

proponga, integre, ordene y potencie procesos de diálogo social y aprendizaje colectivo permanente para la transformación territorial.

Con el ejercicio de la prospectiva se aborda la complejidad desde las distintas comunidades con sus conocimientos y experiencias complementarias, lo que conduce a un proceso de toma de decisiones y concertación más transparente (Espinosa y González, 2004). Como resultado cognitivo provee mapas dinámicos del conocimiento socialmente distribuido. El ejercicio de la prospectiva es un medio estratégico para la comprensión de la realidad que potencia la capacidad de aprender la complejidad del mundo desde el enfoque holístico y sistémico necesario para contribuir a su transformación. El resultado más importante de un ejercicio de prospectiva es la “preparación calificada de los sujetos para la acción” (Espinosa y Gonzales, 2004).

La *prospectiva territorial* es el análisis de las alternativas de futuro de un espacio geográfico determinado (municipio, departamento, país, región, subregión, provincia, etc.), tratando de proveer referentes de cambio respecto de: bienes, servicios, tecnologías, conocimientos que podrán adoptar los actores y organizaciones territoriales. Esto, con el fin de lograr sustentabilidad respecto de las dimensiones del desarrollo territorial: competitividad, equidad, desempeño institucional, sostenibilidad (Miklos et al., 2008; Sandoval, 2014).

Para ello, se implementan procesos de anticipación, participación, trabajo en red, visión y acción en una escala donde la proximidad de los factores juega un rol determinante. Se busca reconocer anticipadamente las *posibilidades de desarrollo* existentes y aquellas que es posible construir, cuando se comprenden y movilizan los potenciales de desarrollo por medio de sus actores y

organizaciones, y se articulan iniciativas sociales y económicas sobre un medio natural, una red de centros urbanos, empresas e infraestructuras. La prospectiva territorial, como instrumento de política pública es el medio para *lograr transformaciones socioeconómicas sustantivas*. Para lo cual se tiene en cuenta el contexto espacial (interno y externo) en que se espera inducir los cambios deseados, uniendo esfuerzos alrededor de una visión de desarrollo (Sandoval, 2014).

En el contexto de la Economía del Desarrollo, el ejercicio de la prospectiva es un proceso que integra los *estudios de futuro, el análisis de políticas públicas y la planificación estratégica*. Se construye sobre la base de sistemas de toma de decisiones transparentes y basados en evidencia. Busca dar respuestas efectivas a la necesidad de recolectar, integrar y relacionar información relevante, mediante metodologías y herramientas que permiten realizar análisis robustos y complejos de la realidad. Esencialmente, pretende hacer análisis sistémicos para integrar contextos, contenidos y procesos, que permitan mejores respuestas dentro de los procesos de toma de decisiones. Su importancia radica en *reconocer y comprender el sentido general de las transformaciones*, una aproximación a la *velocidad* con la cual se producen los cambios sociales, y encontrar los factores profundos que de ellos se derivan. Sintetiza en sí misma las funciones básicas de un proceso completo de planificación: *prospectiva, evaluación, coordinación y concertación*. Propicia procesos de construcción social de la realidad, generando incentivos y regulaciones que promuevan motivaciones, decisiones y acuerdos de trabajo, en principio, sostenibles (Sandoval, 2014; Medina et al., 2014; Curarello, 2024).

Aunque habitualmente los procesos políticos no lo permiten, es importante que el proceso dure el tiempo necesario de maduración social que permita

convergencia en una visión consensuada, y el establecimiento de acuerdos y acciones de cooperación para su realización. La transformación de la realidad surgirá de la capacidad que desarrolle el equipo de trabajo para convocar y captar las expectativas y el interés de los sujetos sociales (públicos, privados, universidades y sociedad civil), como así también de la sostenibilidad de las motivaciones que genere en ellos para diseñar las formas y medios para hacer realidad esa visión. El ejercicio de la prospectiva siempre queda supeditado a los acuerdos, el grado de compromiso y la voluntad política de los actores involucrados para el cumplimiento de los mismos.

Concluyendo, con la prospectiva territorial se propone organizar la acción colectiva en la superación de conflictos territoriales y dilemas sociales mediante experiencias de gestión y desarrollo. Con su ejercicio, se busca mejorar el abordaje de la complejidad y la construcción colectiva de estrategias para el proceso social de cambio y transformación territorial que propicien los modelos de desarrollo consensuados.

1.3 Principales interrogantes

El éxito de los proyectos de desarrollo depende de su apropiación intelectual y afectiva por parte de los actores y protagonistas del territorio. Dar forma al futuro implica llegar a la acción material, pasar de la anticipación a la acción por medio de la apropiación, construir relaciones sostenibles a mediano y largo plazo, modificar actitudes y comportamientos colectivos. No basta con observar los cambios sociales, sino que es necesario desarrollar capacidades para gestionar esos cambios (Godet, 1994; Godet y Durance, 2011; Medina et al., 2014; Curarello, 2024).

Un proyecto comprende normalmente cuatro dimensiones: una visión de futuro, una voluntad colectiva, un sistema de valores compartidos y unos grandes ejes estratégicos a medio plazo (Giroire, 1985). Es una expresión de una voluntad colectiva de futuro, el reconocimiento de un sistema de valores compartidos (Masini, 2002; Curarello, 2024). Implica la movilización en torno a unos objetivos, los cuales serán mejor aceptados cuanto más claramente se hayan fijado y cuanto más intensamente se hayan debatido (Godet, 1994).

Para Godet y Durance (2011), Medina et al. (2014), Masini (2002) y Curarello (2024), cualquier proyecto que implica organizar una acción colectiva para lograr sus metas, requiere construir una visión global de futuro, que provoque a la sociedad para lograr movilizar la acción local. Lo cual implica que cada individuo pueda comprender el sentido y el impacto de sus acciones insertas en la estrategia del proyecto de desarrollo. Enfocar y comprometer la inteligencia de cada cual, en ello, es mucho más eficaz cuando el proyecto es explícito y conocido por todos. Aún más cuando es producto de una construcción colectiva. Para Godet (1994, 2004), tanto la motivación interna, como la estrategia externa, son metas indisolubles que no se pueden conseguir por separado.

El modelo de planificación prospectivo, originado en los trabajos de Berger (1967) y actualizada con los aportes metodológicos de Godet (2002), se enfoca en la corriente de la *antropología prospectiva* sustentada en la construcción de las personas. El objetivo específico de la prospectiva es el futuro que se puede construir colectivamente desde el presente.

En términos de la prospectiva territorial, por su escala y alcance, la construcción del proyecto de desarrollo requiere de una movilización colectiva

que, por su propia naturaleza, no participa en forma directa del proceso de formulación de las opciones estratégicas que permitirán alcanzar el escenario deseado. Con lo cual, la que da el contenido y el sentido a la acción colectiva y permite incorporar la estrategia, son los procesos de participación abierta para el diálogo y reflexión prospectiva de los factores de cambio y las distintas alternativas de futuro que se pueden concebir para la comunidad, el sector o el territorio. La apropiación intelectual y afectiva es el único camino que permite pasar del proceso de anticipación a la acción colectiva. Con lo cual, si la prospectiva, en el diseño de su proceso metodológico para la construcción del futuro, no provoca dicha apropiación, el ejercicio queda reducido sólo a un proceso intelectual de previsión (Godet y Durance, 2011; Medina et al., 2014; Curarello, 2024).

A su vez, Godet y Durance (2011) explicita que, en la planificación del desarrollo, el tiempo de la acción no es el tiempo de la reflexión. Cuando es momento de actuar no se puede detener el tiempo para reflexionar. La intuición predomina sobre la razón. La acción implica acto-reflejo. Un reflejo rápido y apropiado en la medida que los actores se hayan preparado y entrenado.

Por otro lado, Medina et al (2014) concibe a la prospectiva como ciclo continuo de diálogo social donde, debatir el futuro implica discusión informada, organizada y sistemática sobre lo que está en juego en la sociedad. De esta forma, se anticipan problemas y se aprende a actuar a tiempo. El debate público sobre el futuro propicia que la acción colectiva sea oportuna. Por otro lado, al modelar el futuro, el ejercicio de la prospectiva busca establecer una conexión real entre el escenario deseado y el diseño de las rutas estratégicas para alcanzarlo. En otras palabras, visto desde la perspectiva de una Teoría de Cambio, nos referimos al Camino del Impacto.

Por ende, dar forma al futuro implica alcanzar la acción material, en palabras de Godet, pasar de la anticipación a la acción. Lo cual, en Medina, no sólo se da a través de la apropiación, sino que para que esta se produzca incorpora el aprendizaje. Pero, al igual que en Godet, esto se da como suerte natural del propio proceso de diálogo social permanente, en el cual se inscriben los ejercicios de prospectiva.

En este marco, se espera que la praxis prospectiva propicie la construcción de sentidos acerca del futuro común y movilice la inteligencia colectiva, desarrollando en la sociedad capacidad de anticipación para la adopción instintiva de decisiones estratégicas. El diálogo social permanente, más allá de ser un espacio de participación abierta para conversar estratégicamente entre todos los actores y crear nuevas perspectivas de futuro, es el espacio de encuentro donde se entretienen y construyen relaciones sostenibles de mediano y largo plazo. Un espacio donde el propio proceso de encuentro modifica actitudes y comportamientos colectivos (Scapolo, 2011; Van der Heijden, 2009; Masini, 2002; Curarello, 2018, 2024). Medina et al. (2014, p. 303) expresa firmemente que la prospectiva afirma que no basta con observar los cambios sociales, sino que es necesario desarrollar capacidades para gestionar esos cambios.

Si bien las propuestas metodológicas de las escuelas tradicionales de prospectiva no contemplan explícitamente la introducción de técnicas específicas que fortalezcan y sostengan los procesos de aprendizaje social, propiciar la apropiación, implica que estas deben estar debidamente diseñadas y previstas a lo largo de todo el proceso metodológico del ejercicio de prospectiva. Esto implica efectivamente garantizar procesos que permitan organizar la acción colectiva para que ella pueda tomar el control de su propio desarrollo, coconstruyendo pensamiento crítico, instrumen-

tos e instituciones que permitan a sus miembros sostener el proceso hasta alcanzar el escenario deseado y replicarlo en el futuro el tiempo que sea necesario (Curarello, 2024).

El sentido de estas acciones es generar sinergias para una apropiación intelectual y afectiva, tanto de los potenciales de cambio como de las alternativas estratégicas, constituyéndose esto en un punto de paso que resulta obligado si es que se quiere que la anticipación cristalice en una acción eficaz. A pesar de que también se asume como válido el supuesto de que el acto reflejo de la acción es tanto más rápido y apropiado cuanto más haya sido el cerebro entrenado previamente. Aun así, estos mecanismos no son suficientes para producir apropiación (Curarello, 2024).

La construcción de hábitos y preferencias sociales de confianza y reciprocidad necesarias para que se produzca la apropiación y, por ende, la cooperación necesaria hasta la materialización del proyecto compartido, responden a una regla de aprendizaje que lleva tiempo adquirir, a una estructura social sedimentada que no se transforma de un día para otro, sino bajo ciertas lógicas y ejercitación de habilidades.

Algunas preguntas claves que surgen de estas apreciaciones: ¿se reflexiona y ejercita la práctica de la anticipación sobre la dinámica de la acción colectiva en torno al proyecto compartido de futuro? ¿Se construyen escenarios sobre las distintas alternativas de construcción de una acción colectiva que tenga capacidad de fijar rumbo a los procesos sociales en la orientación deseada? ¿Se practica el ejercicio de la prospectiva sobre la dinámica del juego social? Además, a la hora de analizar estos temas, ¿se cuenta, o no, desde la prospectiva con la capacidad para anticipar la posibilidad de la acción colectiva para la cooperación del desarrollo? ¿Los

procesos de prospectiva tienen, o no, la capacidad para crear la estructura artefactual favorable para sostener en el tiempo la acción colectiva que impulsará los cambios? Para estos fines, se entiende como estructura artefactual, término acuñado por la Nueva Economía Institucional, contar con los sistemas y niveles de confianza, reciprocidad, justicia, preferencias sociales, mecanismos de comunicación y regulación, entre otros, favorables para una cooperación sostenida en el tiempo en torno al proyecto compartido de futuro (Curarello, 2024).

El desarrollo del territorio está subordinado a una adecuación entre la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta y las decisiones adoptadas por sus actores. ¿Cómo aproximarnos a las lógicas de los procesos de toma de decisiones individuales y colectivas en un contexto de asimetrías ecológicas, tecnológicas, sociales y políticas, dilemas sociales y aplicaciones de política y proyectos públicos con información asimétrica y monitoreo imperfecto? (Cárdenas, 2004) ¿Cómo identificar los factores críticos que afectan la conducta de los actores en ámbitos institucionales complejos que puedan resultar en la solución de dilemas de acción colectiva? (Berardo et al., 2010).

Si bien las decisiones políticas pueden influir en el cambio del comportamiento social, estas no son tan contundentes para que toda una sociedad cambie. ¿Cómo conciliar el propósito y valor indiscutible de la prospectiva en construir alternativas de futuro, de abrir la mente y el corazón a la apertura de posibilidades, de ampliar modelos mentales y confrontar sistemas de creencias de una comunidad territorial... con el direccionamiento estratégico que nos lleva a actuar sólo en pos de materializar un futuro? Es importante poder ubicarnos realmente en el rol estratégico de la prospectiva en desarrollar capacidades sociales para el cambio (concen-

trándose en superar los límites de la anticipación estratégica y la construcción social de futuros) y, a partir de ellas, coconstruir modelos de gobernanza y planificar a partir de ellos procesos de creación de impacto que fortalezcan la competitividad y el desarrollo (Curarello, 2024).

1.4 Sinergias y puentes de complementariedad entre enfoques metodológicos

A partir de diversas experiencias que fuimos acompañando desde el INTA durante los últimos diez años (Curarello, 2018 y 2024), creamos y seguimos validando esta propuesta conceptual, metodológica y operativa.

Este artículo propone reflexionar posibles puentes de complementariedad y sinergia entre la economía experimental y del comportamiento, la nueva economía institucional y la prospectiva, con el objetivo de estudiar cómo provocar, y/o garantizar, capacidades sociales para el cambio. “El reconocimiento de procesos no observables es esencial para el crecimiento de nuestro entendimiento de los fenómenos sociales” (Smith, 2005). Se propone un trabajo inter y transdisciplinario que profundice el análisis de las conductas que han determinado que el ser humano modifique el medio que lo rodea. Un camino conceptual, metodológico y operativo que generen sistemas de incentivos y regulaciones que proporcionen impulsos para la acción colectiva, motivación a los procesos de cambio y establecer valores y reglas de decisión para la cooperación, junto a sistemas de coordinación que propicien desarrollar capacidades de transformación social. Un enfoque que dinamice las creencias generando nuevos comportamientos para el cambio sustentados por el proceso de aprendizaje y la construcción colectiva del futuro territorial (Curarello, 2018 y 2024).

Para comprender los procesos de transformación, es clave entender la intencionalidad de los sujetos sociales que establecen el cambio institucional y su comprensión de los temas. Intencionalidad que surge de un ciclo de retroalimentación y aprendizaje permanente entre *realidad percibida, creencias, instituciones, políticas y cambios en la realidad percibida*. Intencionalidades estratégicas de los sujetos sociales que se agudizan según la forma en que las creencias son alteradas por la retroalimentación de los cambios en la realidad percibida como consecuencia de las políticas establecidas, la eficiencia adaptativa de la matriz institucional y las limitaciones de los cambios en las reglas formales como correctivos de los fracasos percibidos (North, 2005; Curarello, 2024).

Debemos encontrar las fuerzas subyacentes que configuran los procesos de cambio y definen las lógicas de los procesos de toma de decisiones. Nuestro objetivo debe centrarse en los elementos de la sociedad que sustentan y determinan ese proceso. Las decisiones que tomamos surgen de entre las alternativas que elegimos, que en sí mismas son construcciones de la mente humana. Por lo cual, cómo la mente trabaja y comprende el entorno es fundamental. El entorno es una construcción humana de reglas, normas, convenciones, y formas de hacer las cosas que define el marco de interacción entre sujetos (North, 2005). El rol que juegan las ideas, creencias y modelos mentales es de vital importancia para estudiar los procesos de desarrollo y transformación.

La *economía experimental* es un mundo de oportunidades para estudiar modelos mentales y factores de comportamiento, que ofrece información detallada sobre la toma de decisiones, y más aún combinada con *metodologías participativas*, que profundizan la explicación de los procesos y dinámicas de los factores que afectan la problemática de una co-

munidad. A partir de *experimentos sociales* usados principalmente por la economía y la psicología social se busca analizar posibles explicaciones a los *resultados socialmente ineficientes* que se enfrentan al bienestar deseado por la comunidad rural (Cárdenas, 2009; Poteete et al., 2012; Curarello, 2024). Por otro lado, la Nueva Economía Institucional (NEI) nos provee una explicación para el análisis profundo de porqué existen las reglas, normas, convenciones, y formas de hacer las cosas. Se centra en las creencias que desarrollan los humanos para explicar su entorno y las instituciones (políticas, económicas y sociales) que crean para darle forma (North, 2005; Poteete et al., 2012; Cárdenas, 2009; Curarello, 2024).

Los modelos mentales construidos para explicar e interpretar el entorno, las creencias y las percepciones de los individuos son elementos que interrelacionan con el contexto sociocultural y afectan a las elecciones más importantes. Por esto es tan importante realizar una aproximación a la arquitectura genética de la mente y a las particularidades de los procesos cognitivos. Las creencias y la cultura son claves para la supervivencia exitosa de la sociedad. El rol que juegan las ideas, creencias y modelos mentales es de vital importancia para estudiar el cambio institucional (North, 2005; Poteete et al., 2012; Curarello, 2024).

Desde el ejercicio de la prospectiva, se asume un marco conceptual transdisciplinario que permite comprender: a) las distintas dimensiones (social, económica, política, cultural, tecnológica, ambiental) que conforman un territorio; b) su conocimiento funcional (la interacción del sistema territorio con su entorno, generador de sinapsis y sinergia propios a su complejidad desde los subsistemas axiológico, de acumulación, decisional, organizacional, procedimental y subliminal); y c) estudiar sus dinámicas, vinculaciones y jerarquías que configuran diversas

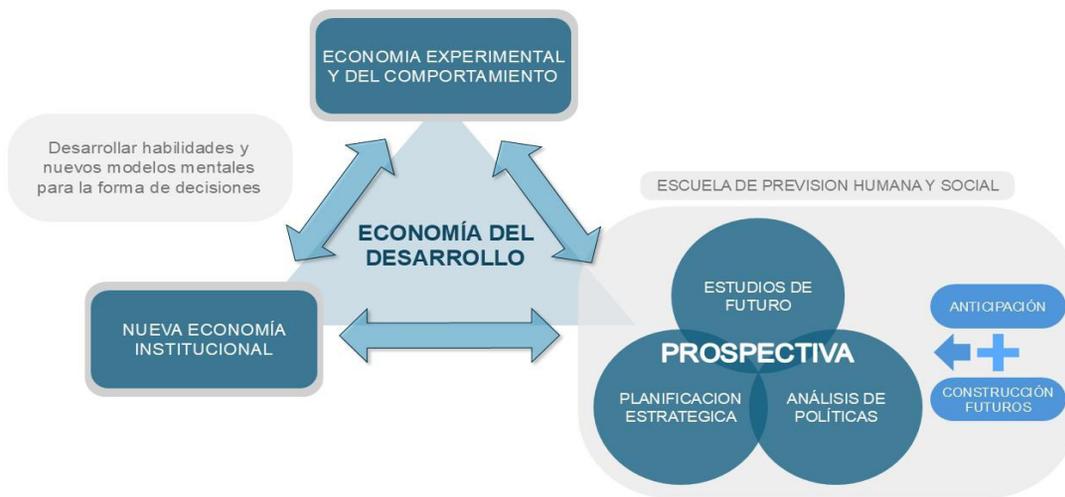
realidades socio-económico-espaciales en distintas temporalidades (Sandoval, 2014).

La prospectiva territorial es la clave analítica de los procesos de ordenamiento y desarrollo de los territorios. Considera que la dinámica de los agentes socioeconómicos se manifiesta en una relación poder-conflicto producto de la desigualdad social. Su repartición y acrecentamiento son objeto de riesgos y de estrategias, de alianzas y de conflictos. La única meta de desarrollo digna de alcanzarse mediante la acción social (en términos prospectivos, el escenario deseado), será aquella meta que en el ordenamiento social derivado de los valores o preferencias ocupe el primer lugar (Hernández, 2006; Sandoval, 2014).

En la Figura 1 podemos observar el proceso de síntesis del marco teórico, que es producto de la integración del arte y la ciencia de la construcción de futuros con las ciencias cognitivas y del comportamiento (Masini, 2002; North, 2005; Concheiro y Medina, 2013; Camerer et al., 2004; Cárdenas, 2009; Poteete et al., 2012; Godet, 1994 y 2004; Godet y Durance, 2011; Medina et al., 2014; Scharmer, 2016; Curarello, 2018 y 2024).

Marco teórico que nos permite abordar la complejidad como la unidad y sinergias entre los futuros posibles de materialización, al tiempo que busca captar los sentidos (significados y rumbos) de las transformaciones territoriales a partir de sus elementos constitutivos: espacio (la diversidad y comunión de los territorios), tiempo (la percepción de los cambios y el entrelazamiento de los distintos ciclos y velocidades de reproducción del sistema y sus temporalidades), movimiento (acciones, lógicas, presiones y poder de la comunidad territorial), ecos (resonancias vitales del territorio) y evolución (devenir de la complejidad social y la organización comunitaria en pos de provocar un futuro) (Curarello y Curarello, 2024).

Figura 1. Sinergias y puentes de complementariedad entre enfoques metodológicos



Fuente: elaboración propia (Curarello, 2024).

2. MATERIALES Y MÉTODOS

Asumimos el desafío de posicionar a la prospectiva como capacidad social de gobernar, por su potencialidad para promover el desarrollo de capacidades de gestión de cambio y de coevolucionar con los sistemas de toma de decisiones estratégicas y políticas. Si bien las decisiones políticas y las estrategias corporativas pueden producir cambios en el comportamiento social, estas no son definitivas para que una sociedad se transforme. Es necesario que la prospectiva incorpore enfoques que promuevan el desarrollo de la conciencia social con el fin de configurar una acción colectiva que logre ser protagonista en la orientación del cambio (Curarello, 2024).

Una particularidad de los contextos donde el INTA planifica es que la gobernabilidad de los procesos de desarrollo no recae únicamente en la autoridad

de una administración local, sino que está repartida en múltiples fracciones entre los protagonistas del territorio. Razón por la cual, con el fin de contribuir a la planificación del desarrollo, el INTA planifica sobre contextos estratégicos que dependen de la planificación de otros actores. Esto es muy significativo resaltarlo, ya que, si se diseñan los ejercicios de prospectiva para estos contextos a la manera tradicional, su principio fundamental que expresa que el pasaje natural de la anticipación a la acción se produce por medio de la apropiación, no se cumple (Curarello, 2024).

Para que se produzca apropiación en contextos donde la gobernabilidad del proceso de cambio es baja, y compartida con otros protagonistas del territorio, es importante alcanzar un comportamiento de cooperación a lo largo del tiempo que permita alcanzar el proyecto compartido. Para lo cual, en principio, hay que poder conciliar dicho proyecto

de futuro en contextos donde los territorios se disputan su poderío. Construida la visión compartida, es crucial lograr generar la estructura de incentivos que evite un comportamiento desertor, que evite se produzca el dilema social (Curarello, 2024).

En esta sintonía, el Método Sigma, que se presentará a continuación, explora y predice qué tipos de diseño de ejercicios de prospectiva contribuyen mejor a la materialización de la visión compartida de futuro. Para lo cual propone un proceso de análisis de diseño experimental para anticipar la capacidad de cooperación de los protagonistas del desarrollo. Para esto, se trabaja con las variables microsituacionales de la economía del comportamiento y la nueva economía institucional. Dentro de los supuestos más significativos que aumentan la confianza y mejoran los resultados de cooperación para el desarrollo frente a la posibilidad de dilemas sociales por el futuro que se busca materializar, encontramos la reputación de los protagonistas, la libertad para formar parte del proyecto o dejarlo, las reglas de comunicación empleadas, la seguridad que el esfuerzo no es en vano y será retribuido en caso de que el proyecto no prospere, trabajar en el largo plazo, solidaridad intergeneracional que genera altos rendimientos marginales hacia la cooperación (Curarello, 2024).

El Método Sigma se sustenta en una integración y revisión profunda de los avances de la nueva economía institucional, el uso de herramientas como la teoría de juegos, el estudio de enfoques que contribuyen a tener mejor comprensión del problema social de lo colectivo y la formulación de políticas públicas más acordes con el problema mismo. Se busca explorar, analizar y evaluar empíricamente cómo las personas toman decisiones en situaciones que involucren interacciones sociales, especialmente cuando hay oportunidad para comportarse de manera altruista o cooperativa y

evaluar cómo influye la confianza, la reciprocidad, la reputación, la información y la presión social sobre esas decisiones en distintos contextos (Curarello, 2018 y 2024).

Parte de un análisis principalmente microeconómico, en el sentido de que gran cantidad de las causas que propician sostener en el tiempo la disposición a cooperar surgen de las decisiones que toma cada persona. El cómo cada quién perciba la situación (quién es el otro, por qué actúa así, que lo moviliza, su nivel socioeconómico, la información que maneja y que comparte, el poder que demuestra tener, entre otros) abre o reduce el abanico de posibilidades de acción para quien toma la decisión de cooperar o no en el proyecto de desarrollo (Curarello, 2024).

Por otro lado, la estrategia metodológica y el diseño experimental propuesto permite comprender la acción colectiva y anticipar la disposición a cooperar en contextos similares a los de planificación INTA. El propósito es coconstruir juegos apropiados para ser llevados a campo y gracias a la participación de cientos de personas que en su vida cotidiana enfrentan problemas similares, aprender sobre el comportamiento individual frente a los dilemas sociales y el efecto de diferentes arreglos institucionales para corregir las fallas de coordinación derivadas del dilema de la acción colectiva (Curarello, 2024).

A partir de ello, durante el proceso de construcción social de la visión de futuro, se va capturando los elementos más importantes del problema de la acción colectiva que permiten predicciones contrastables contra la evidencia generada previamente desde INTA durante estos años para integrar los resultados en pos de estudiar la disposición y voluntad a cooperar y cuáles son los factores que influyen sobre ello. Se utiliza este método para

generar evidencia bajo condiciones controladas con el objetivo de observar el impacto de los comportamientos en cada juego (Curarello, 2024) Este tipo de análisis, transversal al Método Sigma, es esencialmente exploratorio, basado en una combinación de elementos metodológicos provenientes de hipótesis y técnicas provenientes de la economía experimental (adaptación del juego del dictador puro, con información previa y con sus tres variantes de compensación y castigo a terceros; adaptación del juego de coordinación, cooperación y conflicto; adaptación del juego de confianza; adaptación del juego de bienes públicos), el análisis de *conjoint* y las encuestas de hogares.

En cuanto al ejercicio de la prospectiva, en su fase estrategia para el monitoreo del recorrido hacia la visión de futuro que se busca materializar, se propone el desarrollo de observatorios, sistemas dinámicos basados en evidencia para la toma de decisiones y laboratorios de futuro (entornos lúdicos de cocreación y aprendizaje). Con estos instrumentos, se busca brindar a los procesos de planificación estratégica el seguimiento de los procesos de cambio claves y la identificación de los factores críticos que irán surgiendo en el corto, mediano y largo plazo. Todo ello con el fin de: i) prever y delinear el escenario del territorio hacia el cual conducen; ii) contrastarlo con la evolución de las posibles rutas estratégicas del modelo de desarrollo que debe suscitarse para lograr el futuro territorial deseado; y iii) establecer las estrategias, políticas y acciones necesarias para continuar en los senderos que permitan alcanzarlo.

2.1 El Método Sigma

El Método Sigma se sustenta a partir de los desafíos y aprendizajes de 18 experiencias claves de prospectiva a 2030 y proyectos de investigación liderados por INTA entre los años 2014 y 2019 (Curarello y Curarello, 2024).

Se define al Método Sigma como una vertiente del pensamiento prospectivo latinoamericano de la Escuela de Estudios de Futuro: Previsión Humana y Social, fundada por Eleonora Masini. Su aspecto distintivo es que tiene el potencial de brindar un proceso metodológico para la implementación de un sistema de aprendizaje para el diálogo social y político permanente en torno a los desafíos de futuro y sus impactos.

El Método Sigma surge en la búsqueda por (Curarello, 2024):

1. Superar los desafíos de la prospectiva tradicional.
2. Poner a prueba de la realidad actual sus principios y supuestos, identificar las limitantes de fracaso, redefinir el rol estratégico de la prospectiva a los nuevos desafíos.
3. Torcer el surco de los acontecimientos (*path dependence*). Producir cambios sobre la dinámica de las interacciones sociales, sobre la inercia que nos conduce al futuro.
4. Desplegar en la sociedad (institución, comunidad, territorio, etc.) la capacidad de convertir la visión de futuro en un proyecto viable y autogestionable.

5. Abordar el desarrollo del potencial humano para convertirlo en capacidad de transformación.

6. Transfigurar... Cristalizar...Materializar... Gestionar por impacto...

7. Iniciar un proceso multiplicador de transformación sistémica.

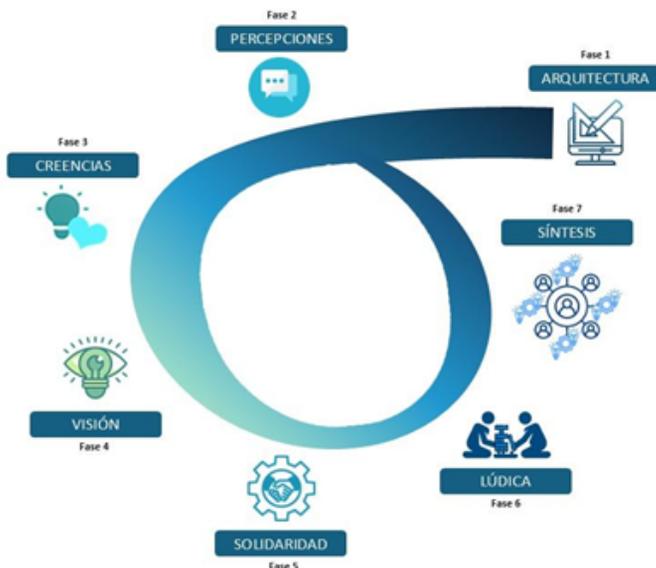
8. Bajo la lógica de que: *el futuro es un bien público. ¿Qué está en juego?* (Curarello, 2024)

- ¿Cómo hacer que se materialicen los futuros que construimos con la prospectiva?
- ¿Cómo iniciar un proceso multiplicador de transformación sistémica?
- Al no propiciarse nuevos surcos en los procesos de formación de creencias, continuamos atados a las mismas fuerzas motrices que nos mantienen reactivando estructuras altamente disfuncionales para transformar la inercia hacia el futuro.
- Recuperar la conciencia sobre cómo estamos construyendo la realidad presente y futura.
- Hacer experiencia de cómo sentimos, inspiramos y creamos en forma conjunta un futuro que emerge de nuestras creencias más profundas (las cuales muchas veces desconocemos), y que está en nosotros el poder de cambio.

El desafío metodológico radica en cómo organizar una serie de eventos continuos que se sucedan en forma natural hacia la profundización de la capacidad de escucha y percepción de la comunidad. Eventos que propicien la implementación de un sistema dinámico de innovación social que

encauce la acción colectiva hacia la materialización del proyecto compartido de futuro.

Es un proceso metodológico de siete fases (Figura 2). La primera, consiste en diseñar la arquitectura del sistema de organización social/comunitaria sobre la producción del devenir. La segunda, nos encamina a dialogar desde nuestras percepciones, buscando producir cambios en las miradas, en la forma de situarse, de coincidir y de enfocar una intención común con intencionalidad compartida. La tercera, desafía nuestras creencias, conversando desde la capacidad comunitaria de concienciar y cosentir/percibir la esencia de su conciencia colectiva. La cuarta, construye la visión que busca interpelar, movilizar y transformar la comunión de los modelos mentales. La quinta, apela a la solidaridad de la comunidad local a partir de presenciar, reproducir y transfigurar sus representaciones sociales. La sexta, afronta los desafíos de cocrear, experimentar y coevolucionar con el sistema de comportamientos del territorio en forma lúdica. La séptima construye un proceso continuo de acción, contemplación y síntesis (Curarello, 2018; Curarello y Curarello, 2024).

Figura 2. Método Sigma

Fuente: elaboración propia (Curarello, 2024).

Para medir y producir cambios en los comportamientos se diseñó la fase lúdica, a partir de la cual, se diseñaron juegos de economía experimental y diseños lúdicos de todo el proceso prospectivo. Por un lado, la propuesta supone trabajar experimentos de campo natural (*natural field experiment*), con algunas instancias de campo enmarcado (*framed field experiment*). La idea es que la mayor cantidad de las etapas del experimento sean en un entorno en el cual los participantes estén inmersos de forma natural en la tarea. Se trabaja bajo la idea de juegos (ludopedagogía) como entornos de aprendizaje y construcción social, en los ámbitos de participación local que utilizan en sus procesos de coordinación/cooperación para la toma de decisiones. Por otro, la sinergia entre cocrear, experienciar y coevolucionar. *Cocrear* implica realizar prototipos de lo nuevo. Con ejemplos reales para explorar el futuro a través del hacer. Crear juegos de mesa para las formas de ser y futuros del sistema. Laboratorio para el

desarrollo de entornos de aprendizaje, sistemas complejos dinámicos y juegos sociales. Poner en juego nuestras capacidades para gestionar riesgos y manejar incertidumbre (Curarello y Curarello, 2024).

Por su parte, *experienciar*, consiste en tomar lo cocreado y jugar a construir futuros. Presupone generar bancos de pruebas para la toma de decisiones estratégicas sobre el proceso y durante el mismo. Jugar, jugar y jugar es su principio clave. La lúdica como el método para propiciar los aprendizajes sociales necesarios para la construcción colectiva del devenir. Desarrollar y gestionar estrategias y políticas basadas en evidencia (diseños experimentales) (Curarello y Curarello, 2024).

Finalmente, se pone de manifiesto la necesidad de *coevolucionar*, de nutrir el sistema de producción social de futuros. Incorporar lo nuevo en micro-mundos que facilite el ver, decidir y actuar con

flexibilidad desde la totalidad. Analizar los impactos que emergen de lo nuevo: ¿surgen nuevos efectos?, ¿nuevas incertidumbres?, ¿nuevos riesgos?, ¿nuevas posibilidades? Desarrollar evaluaciones ex ante de impacto sobre los caminos por transitar. Dialogar diseños de evaluación ex post del impacto sobre la base de la estructura de coordinación y cooperación del proyecto de futuro compartido (Curarello y Curarello, 2024).

Con el objetivo de medir el impacto del método se combinó una serie de elementos metodológicos provenientes de hipótesis y técnicas de la economía experimental, el análisis de *conjoint* y las encuestas de hogares. A partir del instrumento generado, se recogieron datos sobre factores reales e hipotéticos, y se observaron efectos en la toma de decisiones y comportamientos de los participantes de las experiencias y su comunidad.

La propuesta de esta transdisciplina no disocia el momento de la planificación sobre el de la construcción de escenarios, sino que a partir de los avances de las ciencias del comportamiento genera un proceso espiralado y recursivo donde la construcción de los escenarios se produce y emerge desde la transformación de nuestras creencias y modelos mentales. Un proceso espiralado y recursivo que se va concentrando a medida que avanza en el tiempo, producto de la visión compartida de futuro, la disposición a cooperar y los avances en la materialización. Con lo cual, ya no sería necesario un proceso de apropiación y planificación para alcanzar el escenario deseado, sino que el propio proceso genera los aprendizajes sociales necesarios para gestionar por impacto la materialización del proyecto compartido de futuro (Curarello, 2024). Los juegos son una buena forma de construir conciencia compartida para la coordinación de estrategias y producir cooperación para la materialización de un proyecto compartido de futuro.

Generan aprendizajes y habilidades para desarrollar procesos de toma de decisiones profundas, flexibles y dinámicas. La construcción de juegos como síntesis del ejercicio de prospectiva, permite modelar la realidad combinando los elementos esenciales de su pasado, su presente y su futuro. Como propuesta integradora de trabajo, los juegos incorporan la dimensión emocional e instintiva a la dimensión del desarrollo cognitivo. A su vez, permiten introducirse en una observación y escucha profunda, tanto individual como colectiva, para poder significar, percibir, experimentar y actuar desde un alto potencial del porvenir, y traer a la existencia aquellos futuros que dependen de nuestro accionar (Curarello, 2018 y 2024).

¿Por qué es importante jugar a construir el futuro? Para recuperar el gozo de la esperanza, junto a la capacidad de soñar e imaginar. Los juegos tienen una cualidad muy importante para la transformación, promueve un proceso interior que produce recuerdos, que graba experiencias nuevas en la memoria, que interactúa con nuestros procesos cognitivos de formación de creencias, que produce cambios en nosotros y en nuestras posibilidades de acción transfigurándonos en semillas de cambio y propiciando los medios para que emerja *sinergia cognitiva* (concepto acuñado por Boisier (2010) para referirse a la capacidad de los protagonistas de un sistema territorial para realizar acciones en común sobre una misma percepción de la realidad y sus posibilidades de cambio) (Curarello, 2024).

3. DISCUSIÓN Y PRINCIPALES RESULTADOS

Ya en su clásico libro *La lógica de la acción colectiva*, Olson (1965) rompe con el supuesto implícito de que, intereses y metas similares de actores individuales resultan en formas de organización (acción colectiva) para llevar a cabo esos intereses y esas metas (Rimisp, 2011; Cárdenas, 2009).

Según Matus (Huertas, 2006) para que exista planificación deben cumplirse tres principios. El primero resalta la importancia de crear condiciones que mejoren las reglas del juego evitando todo tipo de inestabilidad e inseguridad con el fin de alcanzar eficiencia y eficacia en la acción. El segundo, la necesidad de anticipar o prever las jugadas claves que configuran el provenir, establecer los posibles desarrollos del juego preparándose para ellos y generando capacidades sociales para afrontarlos y estar dispuestos a cooperar. El tercero, evoca la relevancia de calcular cada jugada en forma minuciosa y precisa aludiendo a la creatividad y espontaneidad que pudiera desarrollar cada jugador con el fin de poder anticipar la acción colectiva. Cárdenas afirma que:

[...] la solución a los dilemas de lo colectivo y lo público deberá necesariamente alinear los intereses e incentivos individuales con los colectivos, de manera que la suma de las decisiones individuales genere una solución individual y socialmente deseable para los involucrados (2009, p. 7).

A su vez, citando a Hardin (1968) introduce frente a esta afirmación de que ante la denominada *tragedia de los comunes* el interés individual prevalecería sobre el colectivo. Razón por la cual, sobre la base de argumentos microeconómicos podemos predecir que los individuos, buscando su bienestar perso-

nal terminarían provocando un escenario social e individualmente inferior al deseado.

La resolución de los dilemas de la acción colectiva continúa siendo motivo de controversia tanto en la academia como en la política pública, y más aún entre sus propios protagonistas. Las escalas, espacios territoriales y actores varían en cada situación, pero el dilema de lo colectivo sigue siendo el mismo. Los avances actuales en la literatura de las ciencias sociales y del comportamiento humano son claves para mejorar la comprensión de los factores y atributos que generan o impiden la solución al dilema de la acción colectiva y de la tragedia de Hardin. Para lo cual, comprender los efectos que los incentivos individuales y los condicionantes institucionales provocan sobre el dilema, es esencial (Ostrom, 1990, 1998; Cárdenas, 2009; Poteete et al., 2012).

Como la alternativa de no cooperar implica menores costos individuales, pero sigue existiendo la posibilidad de recibir beneficios de la cooperación de una fracción de los demás, los involucrados tienen una fuerte tentación a decidir individualmente no cooperar, y por esta razón el resultado colectivo termina siendo subóptimo. Este fenómeno se denomina *dilema de los prisioneros* en la mayoría de la literatura en las ciencias sociales, y refleja gran cantidad de situaciones donde el comportamiento individual, incluso si se reconocen las ventajas de cooperar y lograr un mejor resultado colectivo, lleva a que la mayoría decidan no cooperar y por tanto a renunciar a beneficios sociales. Aún si la planificación del desarrollo estuviera enmarcada en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con una autoridad central bien definida, como lo suele ser en la mayoría de los casos el propio intendente del Municipio, le sería imposible o socialmente muy costoso tener información completa sobre las preferencias sociales, causas y efectos de cada una

de las decisiones que afectan el resultado colectivo (Cárdenas, 2009; Rimisp, 2011; Poteete et al., 2012).

3.1 Principales resultados y desafíos atribuibles al Método Sigma

El Método Sigma demuestra que (Curarello y Curarello, 2024):

1) En contextos donde la gobernabilidad del proceso de desarrollo territorial no recae únicamente en la autoridad de una administración local, sino que está repartida en múltiples fracciones entre los actores y la comunidad territorial, los mecanismos tradicionales de un ejercicio de prospectiva no son suficientes para producir apropiación. Es necesaria la construcción de hábitos y preferencias sociales de confianza y reciprocidad para que se produzca apropiación, entendida como cooperación sostenida a largo plazo para la materialización del escenario deseado.

2) A mayores componentes lúdicos en diseños metodológicos de prospectiva territorial, mayores comportamientos de cooperación (proxi de apropiación) a largo plazo de sus participantes.

En situaciones donde el futuro que se pretende provocar por la comunidad territorial es diferente del impulsado por los actores con gobernabilidad sobre el territorio, es donde mayor provecho tiene la implementación del Método Sigma, ya que el nivel de cooperación y sensibilización social requerido en la comunidad para provocar el cambio no suele ser logrado por los diseños metodológicos tradicionales de la prospectiva.

Las principales limitaciones son que, al ser un proceso de cambio social, requiere: en primer lugar, tiempo de dedicación, cercanía y esfuerzo mayor

a la duración de los ejercicios tradicionales de prospectiva. En segundo, motivaciones altruistas, institucionalidad neutral y continuidad en quienes lideran el proceso metodológico.

Principales desafíos y nuevas líneas de investigación: en las situaciones donde el escenario futuro que se pretende provocar por la comunidad territorial es diferente al impulsado por los actores con gobernabilidad sobre el territorio, explorar con mayor profundidad como influye en las decisiones y cuál es el impacto de la información sobre las preferencias de la comunidad relevada y brindada por el ejercicio de prospectiva a los actores, y como estas asimetrías de información influyen y dinamizan el juego de poder en la materialización del futuro.

CONCLUSIONES

El diseño de experimentos y entornos lúdicos cocrea un espacio de reflexión personal y táctica grupal a partir del cual comprender y debatir las causas y consecuencias de las decisiones tomadas. Diseñar experimentos en procesos prospectivos, cocrear prototipos, experimentarlos y nutrirlos con la nueva información generada por los aprendizajes de los participantes, permite brindar explicaciones detalladas sobre los mecanismos de decisión en función de las preferencias, emociones y creencias de la comunidad territorial; y aportar claridad sobre aquellas normas, reglas o factores que generan incentivos o desincentivos en la disposición a cooperar o desarrollar un comportamiento conflictivo ante el futuro esperado.

Los juegos son la forma más estratégica de producir la síntesis de los procesos de construcción de futuros. De esta forma se evita que el proceso permanezca sistematizado en un documento que

pasado un tiempo es probable que nadie más lea. Los juegos son la forma de mantener vivos y actualizados los procesos, se transforman en experiencias vividas.

Los juegos y formas lúdicas que se suscitan en laboratorios sociales y comunidades de práctica son la forma de mantener vivos y actualizados los procesos. De ellos emergen las nuevas semillas de cambio. Los resultados que se adquieren dejan de ser tan sólo conocimiento estratégico, puntuales a su momento histórico y se transforman en experiencias que trascienden las temporalidades y se encarnan en habilidades concretas, en inteligencia colectiva, en las semillas de cambio que modelarán el futuro.

En síntesis, el gran logro para la sociedad que emerge del Método Sigma es la forma en que promueve propósitos. Dar propósitos es delinear posibilidades de trayectorias de futuro, es dar sentido, cargar de significados nuestros campos de actuación. El sentido profundo de las experiencias desarrolladas por INTA radicó en la producción social de aprendizajes para contemplar y aprehender la complejidad y posibilidades de cambios sociales interpelando el sentir de los protagonistas en decisiones y conductas concretas en los juegos disparadoras de comportamientos sociales que permiten la anticipación del nivel de cooperación en torno al escenario deseado.

La trascendencia del Método Sigma radica en ser una innovación disruptiva en las formas de planeación del desarrollo y la construcción social de futuros, transformándose en producción social del porvenir. La unificación de las ciencias del comportamiento permite profundizar en la apropiación y en los mecanismos de cooperación y coordinación social, necesarios y suficientes, para materializar las alternativas de futuro que posibilitan el proyecto compartido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERARDO, R.; LUBELL, M. y SCHOLZ, J. (2010). *El Gobierno de los “Comunes Complejos”: redes de políticas y la ecología de juegos local*. University of Arizona.

BERGER, G. (1967). *Etapas de la prospective*. PUF.

BOISIER, S. (2010). Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo y anclaje territorial. *Semest. Econ.*, 13(27), 11-37.

CAMERER, C. F.; LOEWENSTEIN, G. y RABIN, M. (2004). *Advances in behavioral economics*. Princeton University Press.

CÁRDENAS CAMPO, J. C. (2009). *Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Universidad de los Andes.

CÁRDENAS, J. C. y CARPENTER, J. P. (2005). Experiments and Economic Development: Lessons from field labs in the developing world. Working Paper. Universidad de los Andes.

CÁRDENAS, J. C. (2004). Economía experimental para el análisis de la acción colectiva en el manejo de los recursos naturales. Seminario Internacional Condesan.

CONCHEIRO, A. A. y MEDINA VÁSQUEZ, J. (2013). *Eleonora Barbieri Masini, Alma de los estudios de los futuros*. México, D.F. Fundación Javier Barros Sierra.

CURARELLO, P. A. (2018). Filoprospectiva y teoría sigma: hacia una producción social de futuros. En Baena G. (Cord.) *Escenarios futuros en América Latina y el Caribe: debates, reflexiones y propuestas*. UNAM.

CURARELLO, P. A. (2024). Dilemas de acción colectiva en el ejercicio de la prospectiva y la planificación del desarrollo INTA. Tesis doctoral inédita. Fcecon UNR.

CURARELLO, P. A. y CURARELLO, J. I. (2024). Afrontando el desafío de la apropiación de los ejercicios de prospectiva y la materialización del escenario deseado. En actas del V Congreso Nacional de Prospectiva Prospecta Argentina 2024 y VII Congreso Latinoamericano de Prospectiva y Estudios de Futuro prospecta América Latina 2024.

ESPINOSA, J. O. y GONZÁLEZ, H. (2004). *Prospectiva Territorial Aplicada en los departamentos de Norte de Santander y Casanare*. Universidad Externado de Colombia.

GIROIRE J. (1985): *La volonté stratégique*. Entreprise Moderne d'Éditions.

GODET, M. y DURANCE, P. (2011). *Prospectiva Estratégica para las empresas y los territorios*. Fondation Prospective et Innovation, Unesco.

GODET, M. (1994). *De la Anticipación a la Acción: Manual de prospectiva y estrategia*. Editorial Marcombo.

GODET, M. (2004). *Creating futures: Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Economica.

HARDIN, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162.

HERNÁNDEZ, T. T. A. (2006). *Prospectiva y Métodos Estratégicos*. Atlantic International University.

HUERTAS, B. F. (2006). *Planificar para gobernar. El método PES: entrevista a Carlos Matus*. Fundación CiGob.

MASINI, E. (2002). A vision of futures studies. *Futures*, 34(3-4), 249-259.

MEDINA VÁSQUEZ, J.; BECERRA, S. y CASTAÑO, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Ilpes/Cepal.

MENDOZA, V. R. y CHEAZ, J. (2011). *El dilema de la acción colectiva y la trampa de la "zona de confort"*. Rimisp.

MIKLOS, T.; JIMÉNEZ, E. y ARROYO, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. Editorial Limusa.

NORTH, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.

OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

OSTROM, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

OSTROM, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.

POTEETE, A. R.; JANSSEN, M. A. y OSTROM, E. (2012). *Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Princeton University Press.

SANDOVAL, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Ilpes/Cepal.

SCAPOLO, F. (2011). *Foresight as an Instrument for Research Priorities Identification*. Centro Común de Investigación.

SCHARMER, C. O. (2016). *Theory U: Leading from the future as it emerges*. Berrett-Koehler Publishers.

SMITH, V. L. (2005). *¿Qué es la economía experimental?* *Apuntes del CENES*, 25(39), 7-16.

VAN DER HEIJDEN, K. (2009), *Planejamento por cenários: a arte da conversação estratégica*. Porto Alegre, Bookman.

PERCEPCIÓN DE ESTRÉS EN ADULTOS
MAYORES: UNA MIRADA DE SALUD
PÚBLICA SOBRE EL ANÁLISIS DE
FACTORES DEMOGRÁFICOS Y
PSICOSOCIALES PARA PROMOVER UN
ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y SALUDABLE

*PERCEPTION OF STRESS IN OLDER ADULTS: A
PUBLIC HEALTH PERSPECTIVE ON THE ANALYSIS OF
DEMOGRAPHIC AND PSYCHOSOCIAL FACTORS TO
PROMOTE ACTIVE AND HEALTHY AGING*

*PERCEPÇÃO DO STRESS NOS IDOSOS: UMA
PERSPECTIVA DE SAÚDE PÚBLICA SOBRE A ANÁLISE
DOS FATORES DEMOGRÁFICOS E PSICOSSOCIAIS PARA
PROMOVER UM ENVELHECIMENTO ATIVO E SAUDÁVEL*

autores

Dra. Doris Sequeira Daza*
Mg. Carolina Muñoz-Vergara**
Mg. Carolina Núñez Ruiz***
Mg. Javier González Cuevas****

Artículo recibido el 6 de mayo de 2025
y aceptado el 8 de mayo de 2025

RESUMEN

Chile está atravesando una transición demográfica avanzada, caracterizada por un envejecimiento sostenido de su población. Actualmente, las personas mayores de 60 años representan el 17,5% del total y de acuerdo con las proyecciones poblacionales de 2019 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para 2050 la población de personas mayores en Chile representará un 32% del total (6.430.169 personas) (CEPAL, 2021). Frente a este fenómeno, se han implementado diversas políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores y a mitigar los efectos que este cambio demográfico puede generar sobre el sistema de salud pública. Este proceso de envejecimiento conlleva transformaciones biológicas, psicológicas y sociales, donde el estrés —tanto positivo como negativo— incide en la calidad de vida y el bienestar de las personas mayores, exacerbando condiciones como la ansiedad y la depresión. El objetivo fue evaluar el nivel de estrés percibido por mayores de 60 años que viven en San Bernardo y la Serena en Chile, y su relación con variables demográficas y psicosociales. Participaron 290 personas de dos ciudades chilenas, 84% fueron mujeres. Para comparar niveles de estrés se utilizaron pruebas t de Student y ANOVA

de un factor, mediante software SPSS v.20. El 31,6 % presenta estrés, los hombres presentan estrés leve 28,3% y las mujeres presentan más estrés moderado 6,9%, sin diferencias estadísticamente significativas. Niveles altos en convivientes (18,8% leve y 6,5% moderado), enseñanza básica (22,2% moderado), tres patologías (33,3% y 50%), viven acompañados (77,8% y 50%), estado depresivo (38,9% moderado). El estrés impacta significativamente con escolaridad y depresión. Amerita diagnóstico precoz e implementación de programas para mejorar la calidad de vida y disminuir el estrés

PALABRAS CLAVE: estrés psicológico, personas mayores, salud pública, envejecimiento activo, factores psicosociales

* Enfermera. Doctora en gerontología. Docente-investigadora, Instituto de Investigación y Doctorados, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: doris.sequeira@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1793-8372>.

** Enfermera. Magíster en Investigación en Ciencias de la Enfermería. Académica en la Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: carolina.munoz@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8638-9146>.

*** Enfermera. Magíster en Envejecimiento y Calidad de Vida. Académica en la carrera de Enfermería, Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: carolina.nunez@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9507-6758>.

**** Psicólogo. Magíster en Bioestadística, Académico en la carrera de Psicología, Facultad de Medicina y Ciencias de la Salud, Universidad Central de Chile, Coquimbo, Chile. Correo electrónico: javier.gonzalez@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8748-3663>.

ABSTRACT

Chile is undergoing an advanced demographic transition, characterized by a sustained aging of its population. Currently, individuals over the age of 60 represent 17.5% of the total population, and projections indicate that by 2025, the proportion of people over 60 will equal that of those under 14. In response to this phenomenon, various public policies have been implemented to improve the quality of life of older adults and to mitigate the potential impacts of this demographic shift on the public health system. This aging process entails biological, psychological, and social changes, where stress—both positive and negative—affects the quality of life and well-being of older adults, exacerbating conditions such as anxiety and depression.

The objective of this study was to assess the level of perceived stress among individuals over 60 years of age living in the cities of San Bernardo and la Serena, and to analyze its relationship with demographic and psychosocial variables. A total of 290 participants from both cities took part, 84% of whom were women. Student's t-tests and one-way ANOVA were used to compare stress levels, using SPSS v.20. Results showed that 31.6% experienced stress; men presented mild stress (28.3%), while women exhibited higher levels of moderate stress (6.9%), though differences were not statistically significant. Higher stress levels were found among those living with others (18.8% mild, 6.5% moderate), those with only primary education (22.2% moderate), those with three comorbidities (33.3% mild, 50% moderate), and individuals living with companions (77.8% mild, 50% moderate) or presenting depressive symptoms (38.9% moderate). Stress was significantly associated with educational level and depression. These findings highlight the

need for early diagnosis and the implementation of programs aimed at improving quality of life and reducing stress among older adults.

KEY WORDS: psychological stress, elderly people, public health, active aging, psychosocial factors

RESUMO

O Chile está a passar por uma transição demográfica avançada, caracterizada por um envelhecimento constante da sua população. Atualmente, as pessoas com mais de 60 anos representam 17,5% do total e prevê-se que, em 2025, a proporção de pessoas com mais de 60 anos seja igual à das crianças com menos de 14 anos. Em resposta a este fenómeno, foram implementadas várias políticas públicas para melhorar a qualidade de vida dos idosos e atenuar os efeitos que esta mudança demográfica pode ter no sistema de saúde pública. Este processo de envelhecimento implica transformações biológicas, psicológicas e sociais, onde o stress - tanto positivo como negativo - afeta a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas idosas, exacerbando condições como a ansiedade e a depressão. O objetivo foi avaliar o nível de stress percebido por pessoas com mais de 60 anos que vivem em San Bernardo e La Serena, no Chile, e a sua relação com variáveis demográficas e psicossociais. Participaram 299 pessoas de duas cidades chilenas, sendo 84% mulheres. Foram utilizados os testes t de Student e ANOVA de um fator para comparar os níveis de stress, utilizando o software SPSS v.20. Dentro da amostra, 31,6% apresentaram stress, Os homens apresentaram stress ligeiro 28,3% e as mulheres apresentaram stress mais moderado 6,9%, sem diferenças estatisticamente significativas. Níveis elevados entre pessoas que vivem em casal juntas (18,8% ligeiro e 6,5% moderado); ensino básico (22,2% moderado); três patologias (33,3% e 50%), pessoas que vivem com familiares ou amigos (77,8% e 50%), estado depressivo (38,9% moderado). O stress tem um impacto significativo na escolaridade e na depressão. É necessário um diagnóstico precoce

e a implementação de programas para melhorar a qualidade de vida e reduzir o stress.

PALAVRAS-CHAVE: stress psicológico, pessoas idosas, saúde pública, envelhecimento ativo, fatores psicossociais

INTRODUCCIÓN

Actualmente Chile se encuentra en una etapa avanzada de transición demográfica, con un aumento de la proporción de personas mayores de 60 años, la que representó en el año 2017 el 17,5% de la población total del país. Se estima que para el año 2025 existirá la misma proporción de menores de 14 años y de mayores de 60 años, proyectándose un aumento del 30% de persona mayores para el año 2050; es decir, casi un tercio de la población nacional (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017). Esta transición, caracterizada por un envejecimiento sostenido de la población, ha llevado al Gobierno a implementar diversas políticas públicas como el: Plan Nacional de Salud Integral para personas mayores 2020-2030, que retoma la Política de Envejecimiento Positivo para Chile 2012. Orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores y a reducir los efectos adversos que esta transición puede generar sobre el sistema de salud pública (Ministerio de Salud, 2021, 2023). Uno de los factores importantes y críticos que impactan el bienestar de las personas mayores es el estrés, agravando condiciones como la ansiedad y la depresión (Piña Morán et al., 2022), estos factores deben integrarse a las políticas actuales para reducción del estrés y alinearse con los objetivos de las políticas nacionales, ayudando a reducir las cargas sobre el sistema de salud mediante una atención preventiva más eficaz.

Desde 1990 hasta 2024, el desarrollo de intervenciones y programas públicos se ha centrado en ámbitos como la salud, los cuidados, las pensiones y la autonomía de las personas mayores. Estas políticas han puesto especial énfasis en abordar las diversas situaciones que enfrenta este grupo etario, tales como las desigualdades socioeconómicas y culturales, y la marginalización (Subsecretaría de Hacienda, Chile, 2024).

En el ámbito de la salud mental, se publica la Estrategia de Salud Mental para Personas Mayores, desarrollada por el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) en conjunto con el Ministerio de Salud de Chile. Esta iniciativa tiene un enfoque de promoción y protección de la salud mental a lo largo del curso de vida, abogando por entornos y condiciones vitales que favorezcan el bienestar psicológico de las personas mayores (Ministerio de Salud, 2023).

Dado el impacto del estrés en el bienestar de las personas mayores, tal como lo han evidenciado diversos estudios internacionales (Sequeira y Silva, 2017; García-Valdez et al., 2019), resulta fundamental que las políticas públicas incluyan medidas específicas para abordar los factores estresantes identificados en estas investigaciones. Las intervenciones orientadas a la reducción del estrés y a la promoción de la salud mental pueden contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, fortaleciendo a su vez la sostenibilidad de las políticas públicas y reduciendo las cargas sobre el sistema de salud mediante una atención preventiva eficaz (Ramos et al., 2024).

En la vejez, se presentan múltiples cambios que son inherentes al proceso de envejecimiento; a nivel biológico se dan en órganos y sistemas del organismo; a nivel psicológico, en el estado cognitivo principalmente en la memoria y a nivel social; en la disminución o pérdida de las interacciones sociales y de los roles que cumplen las personas mayores en su entorno. Aunque estos cambios son propios del proceso de envejecimiento, se pueden sumar otros factores que pueden generar en las personas mayores distintos niveles de estrés, los cuales pueden condicionar o acelerar el proceso de envejecimiento (Sequeira y Silva, 2017) encontrándose entre ellos; una condición económica desfavorable, cambios del entorno y

de la interacción con personas significativas. Estos factores se constituyen como estresantes capaces de desencadenar respuestas neuroendocrinas y de comportamiento en las personas, como un intento de adaptación a dichos eventos estresores que afectan la calidad de vida e influyen en su percepción de bienestar (García-Valdez et al., 2019)

El estrés se puede definir como la respuesta psicobiológica de la persona frente a situaciones internas o externas que plantean demandas, limitaciones u oportunidades siendo el evento estresor o factor desencadenante de activar esta respuesta (Patlán, 2019; Quick et al., 2003; García-Valdez et al., 2019) siendo su percepción, el grado en que las personas evalúan cognitivamente estos cambios como retos, amenazas, daños o pérdidas. La forma en cómo las personas mayores perciben los estresores y sus principales determinantes será cómo se verán afectados por el estrés, a medida que sienten que sus niveles de control sobre ellos es menor, aumenta su nivel de estrés y, por tanto, su sensación de malestar (Palma-Ayllón, y Escarabajal-Arrieta, 2021).

El estrés puede ser tanto positivo como negativo, el positivo es esencial para el crecimiento y desarrollo de las personas, puede mejorar la calidad de vida y agregar años a la vida (Carstensen et al., 2011). El estrés negativo conocido también como distrés o presión favorece prácticas de salud más deficientes, incide en un mayor riesgo de enfermedad, progreso acelerado de la enfermedad presente, mayor referencia de síntomas, aumento en la utilización de los servicios de salud y mayor mortalidad (Ávila, 2014). Quick et al. (2003) refieren que el estrés es perjudicial cuando persiste por mucho tiempo afectando la salud física, psicológica y social, pudiendo generar sufrimiento, depresión, insomnio y fatiga (Andrés y Aznar, 2018), influir en la calidad de la comunicación, generar alteraciones en el comportamiento emocional, en la

función social, en los procesos intelectuales, en las creencias espirituales contribuyendo además, al desarrollo de enfermedades (Barros dos Santos, 2015) cardiovasculares y respiratorias (asma) y a un deterioro cognitivo por la pérdida de neuronas, particularmente en el hipocampo.

La percepción del estrés es un proceso de evaluación cognitiva, en este sentido, el cerebro es el órgano central de la respuesta fisiológica, psicológica y comportamental del estrés (la respuesta emocional del estrés se caracteriza principalmente por síntomas de ansiedad, irritación, ira, cólera, preocupación, tristeza, pánico y estados de desesperanza (Carmiña, 2018).

Entre los estresores más frecuentes se encuentran el sexo, la edad, la escolaridad, los ingresos económicos, algunos eventos vitales, la presencia de enfermedades, la cohabitación, la percepción del estado de salud, los estados depresivos, la soledad (Scott et al., 2011) y la percepción de apoyo social entre otros (Alpi et al., 2018; Donet et al., 2016).

En las personas mayores, los resultados son divergentes en cuanto a la influencia del sexo en la percepción del estrés, mientras algunos autores refieren que las mujeres presentan un nivel de estrés más alto que los hombres (Luft et al., 2007; Ezzati et al., 2014; Foong et al., 2018), otros no han encontrado esta asociación (Barros dos Santos et al., 2015).

La relación entre percepción de estrés y edad no está del todo clara, las investigaciones efectuadas no muestran coincidencias en sus resultados. Ezzati et al. (2014) y Zhang et al. (2014) en Estados Unidos y Osmanovic-Thunstrom (2015) en Suecia, encontraron que los niveles de estrés percibidos aumentaban al aumentar la edad de los participantes, aumento que fue atribuido a factores relacionados

con la salud y cognitivos, con la funcionalidad, la multimorbilidad, la discapacidad física y depresión, aspectos que eran más prevalentes en las personas de edad más avanzada. Lockenhoof et al. (2008) en otro estudio realizado en Estados Unidos y Trigo et al. (2010) en Brasil, encontraron que el estrés psicológico disminuía en forma gradual a medida que aumentaba la edad, lo que se explicaría por la capacidad de las personas con más edad, de interpretar los eventos como menos estresantes y desarrollar estrategias de afrontamiento, por lo que se enfocarían menos en las cosas negativas, disfrutando los aspectos positivos de la vida, existiendo una reevaluación positiva de las situaciones. En cuanto a la escolaridad, los resultados obtenidos por Luft et al. (2007) muestran que cuanto mayor es la escolaridad, menor es el nivel de estrés. A diferencia de lo encontrado por Cohen y Janicki-Deverts (2012) y Trigo et al. (2010), quienes observaron que existía un mayor nivel de estrés en personas con mayores niveles educativos especialmente los con educación universitaria. Trigo et al. (2010) encontraron un mayor nivel de estrés en las personas solteras que casadas y Sanhueza et al. (2017) en las viudas y separadas que en las personas casadas.

Al considerar la situación económica de las personas, Cohen y Janicki-Deverts (2012) encontraron un mayor riesgo de salud asociado al estrés mientras más bajo era el estatus socioeconómico. Luft et al. (2007), analizando los cambios en la situación económica de las personas, no encontraron diferencias en la percepción del nivel de estrés entre los que mantuvieron su situación económica con los que la empeoraron; pero sí encontró diferencias en relación con si la renta alcanzaba para satisfacer sus necesidades básicas: presentaban un mayor nivel de estrés en aquellos cuyos ingresos no satisfacían sus necesidades básicas.

La asociación entre el nivel de estrés y la composición del hogar no está bien establecida, pues hay estudios que muestran que a mayor cantidad de personas en el hogar, el nivel de estrés percibido es más alto (Trigo et al., 2010; Cohen y Janicki-Deverts, 2012; Luchesi et al., 2016), mientras que otros estudios indican que las personas mayores que viven solas tienen un mayor nivel de estrés percibido (Osmanovic-Thunstrom et al., 2015).

El apoyo social es un elemento protector de la salud en las personas mayores, pues modera los efectos negativos del estrés, contribuyendo al bienestar y la satisfacción con la vida (Aguerre y Bouffard, 2008; Fernández et al., 2000). Vivaldi y Barra (2012) encontraron que el apoyo social percibido presentaba una relación significativa con el bienestar psicológico.

En relación con la percepción del estado de salud, las personas mayores que perciben su salud como regular, presentan mayor nivel de estrés que las que la consideran buena u óptima. (Luft et al., 2007; Vivaldi y Barra, 2012) al igual que aquellas que encuentran que su salud es mala o muy mala (Luchesi et al., 2016); las personas mayores que presentan hipertensión arterial, diabetes presentan un mayor nivel de estrés percibido que aquellos que no presentan enfermedades (Luft et al., 2007). Un mayor nivel de percepción de estrés se observa en las personas que presentan estados depresivos (Trigo et al., 2010; Barros dos Santos et al., 2015), angustia y una menor capacidad de afrontamiento (Ezzati et al., 2014).

En Chile no se encontraron estudios relacionados con la medición del nivel de estrés en las personas mayores en forma específica, solo como parte de estudios que incluyen a personas de 17 a 87 años (Sanhueza et al., 2017) y de 18 a 75 años (Calderón et al., 2017). Considerando que el estrés representa

un factor de riesgo para la salud física, psicológica y social que afecta el bienestar y calidad de vida de las personas mayores, es necesario investigar el nivel de estrés que perciben las personas mayores identificando aquellos factores estresantes que puedan estar influyendo en su percepción, de manera de implementar medidas de prevención de prevención primaria y secundaria para disminuir los niveles de estrés en las personas mayores. Frente a estas consideraciones, este estudio tuvo por objetivo evaluar el nivel de estrés percibido por personas mayores de 60 años que viven en San Bernardo y La Serena y su relación con variables demográficas y psicosociales.

del Mini-Mental State Examination abreviado y la voluntad de participar.

En la Tabla 1 se muestra el número y porcentaje de hombres y de mujeres que participaron en el estudio conforme su edad, estado civil, nivel educacional, cohabitación e ingresos.

1. METODOLOGÍA

1.1 Tipo de estudio

Se realizó un estudio descriptivo de tipo transversal-correlacional que tuvo como propósito evaluar el nivel de estrés percibido en personas de 60 o más años que participan en organizaciones comunitarias de las comunas de San Bernardo y La Serena, y la relación de este con factores demográficos y psicosociales, durante abril-septiembre.

1.2 Participantes

Participaron voluntariamente 291 personas mayores de 60 años (46 hombres y 245 mujeres) pertenecientes a diferentes organizaciones comunitarias de las comunas de San Bernardo y La Serena, cuyas edades variaron entre 60 y 90 años ($m=72,1$ años, $DE=6,7$). Como *criterios de inclusión* para participar en el estudio, se consideraron la edad: tener 60 y más años; sin deterioro cognitivo medido a través

Tabla 1. Características de los participantes según sus características demográficas

Características demográficas		Hombres		Mujeres		Total	
		n	%	n	%	n	%
Edad	60-64 años	7	15.2	34	13.9	41	14.1
	65-69 años	6	13.0	61	24.9	67	23
	70-74 años	12	26.1	63	25.7	75	25.7
	75-79 años	13	28.3	49	20.0	62	21.3
	80 y más	8	17.4	38	15.5	46	15.8
Estado Civil	Soltero	3	6.5	29	11.8	32	11
	Casado/conviviente	34	73.9	112	45.7	146	50.17
	Separado/divorciado	1	2.2	32	13.1	33	11.34
	Viudo	8	17.4	72	29.4	80	27.5
Escolaridad	No lee ni escribe	1	2.2	6	2.4	7	2.40
	Básica	22	47.9	110	44.9	122	41.9
	Media	15	32.6	90	36.8	105	36.1
	Técnica	6	13.0	28	11.4	34	11.7
	Universitaria	2	4.3	11	4.5	13	4.7
Cohabitación	Vive solo	2	4.3	48	19.6	50	17.18
	Vive acompañado ^a	44	95.7	197	80.4	241	82.8
Ingresos	Cubre sus necesidades	7	15.2	36	14.7	43	14.8
	A veces	9	19.6	22	9.0	31	10.65
	No cubre	30	65.2	187	76.3	217	74.6

Fuente: elaboración propia.

Nota. 49.5 vive con esposo, 33.0 vive con hijos, 13.1 vive con nietos.

1.3 Instrumento y variables

Se construyó un instrumento sin características psicométricas para recolectar información relacionada con características demográficas: sexo, edad, estado civil, nivel de escolaridad, nivel de ingresos, cohabitación y composición del grupo familiar; las variables psicosociales como el estado depresivo, la percepción de apoyo social fueron medidas a través de las siguientes escalas:

Depresión

Esta variable se midió a través de la Escala de Depresión de Yesavage (GDS-15), que consta de 15 ítems con un patrón de respuesta dicotómico (sí o no) que investiga síntomas cognoscitivos de un episodio depresivo mayor, durante los últimos quince días. Excluye intencionalmente los síntomas depresivos somáticos, debido a la alta prevalencia en adultos mayores, que podrían limitar la validez del cuestionario. Se da un punto a cada respuesta sugestiva de un episodio depresivo. En un estudio realizado en Colombia por Gómez et al. (2010), presentó una consistencia interna de 0,78.

Apoyo social

Para su medición se utilizó el Cuestionario de Apoyo Social MOS, constituido por 20 ítems. El primero dimensiona el número de amigos íntimos y familiares cercanos que tiene el entrevistado, los demás se estructuran de acuerdo con una escala de Likert que puntúa de 1 (nunca) a 5 (siempre). Permite investigar el apoyo social global y cuatro dimensiones: afectiva (demostración de amor, cariño y empatía), interacción social positiva (posibilidad de contar con personas para comunicarse), instrumental (posibilidad de ayuda doméstica) y emocional/informacional (posibilidad de asesoramiento, consejo, información). El índice global puntúa en un rango de 19 a 95, siendo mayor el apoyo social percibido cuanto mayor es este puntaje; en un estudio realizado por Sequeira (2011) con personas mayores de 60 años chilenas, obtuvo un alfa de Cronbach de 0,95 para la puntuación total.

Escala de Estrés Percibida

Evalúa en qué medida la persona percibe como estresantes diversos factores de su vida cotidiana, sin plantearle estímulos concretos, consta de 14 ítems con un formato de respuesta de una escala de cinco puntos (0 = nunca, 1 = casi nunca, 2 = de vez en cuando, 3 = a menudo, 4 = muy a menudo). La puntuación total de la PSS se obtiene invirtiendo las puntuaciones de los ítems 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 13. La puntuación directa obtenida indica que a una mayor puntuación corresponde un mayor nivel de estrés percibido. Sanhueza et al. (2017), en la aplicación en una muestra de trabajadores chilenos entre 17 y 83 años, obtuvieron una consistencia de 0,83.

El impacto de la enfermedad

Fue medido a través del *Índice de Comorbilidad de Charlson*: instrumento pronóstico de comorbilida-

des utilizado en ancianos para predecir hospitalizaciones, reacciones adversas a fármacos, mortalidad y deterioro cognitivo. Consta de 19 condiciones médicas ponderadas de 1 – 6 con resultados totales que varían de 0 – 34. Se considera ausencia de comorbilidad: 0-1 puntos, comorbilidad baja: 2 puntos y alta > 3 puntos. Tiene una fiabilidad de 0.945 (Blanco et al., 2011) en adultos mayores. Se realizó una prueba piloto del instrumento final en San Bernardo, con 50 personas mayores. El análisis de los datos obtenidos determinó la eliminación de la escala que mide el Índice de Coherencia por no obtener el índice de consistencia aceptable. El análisis de confiabilidad (mediante Coeficiente Alpha de Cronbach) de las escalas, se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Confiabilidad de las escalas utilizadas

Escala	Alfa de Cronbach
Escala de Depresión de Yesavage	.653
Cuestionario de Apoyo Social de Mos	.914
Escala de Estrés Percibido	.809
Índice de Comorbilidad de Charlson	1

Fuente: elaboración propia.

1. 4 Procedimiento de recogida de datos

Se prepararon tres estudiantes para aplicar el instrumento en los meses de abril a septiembre de 2017, quienes concurrieron a las organizaciones comunitarias de las ciudades de San Bernardo y La Serena previa coordinación con la Oficina Comunal del Adulto Mayor de los municipios respectivos. A las personas que aceptaron voluntariamente participar, se les explicó en qué consistía el estudio y se les solicitó firmar el consentimiento informado antes de comenzar a responder el instrumento.

1.5 Tratamiento de los datos

Los datos obtenidos en las entrevistas fueron recogidos en una base de datos creada en el programa SPSS v20.0, la representación gráfica de los resultados se ha realizado mediante el paquete Office 2007, a través del programa Excel.

1.6 Análisis de la información

En primer lugar, se realiza un *análisis descriptivo*, mediante tablas de frecuencia y estadígrafos básicos (tendencia central y dispersión) para caracterizar a los participantes tanto por factores sociodemográficos como por las variables de estudio. Luego, para analizar la asociación entre estrés percibido y las variables estudiadas, se calcularon los coeficientes Rho de Spearman (al evaluar variables numéricas y puntaje total de estrés) y coeficiente chi-cuadrado (variables categóricas). Para analizar la característica psicométrica de confiabilidad se realizó un análisis de *consistencia interna* (Coeficiente Alfa de Cronbach).

Finalmente se realizaron comparaciones de los niveles de estrés percibido según sexo, estado civil, edad, nivel de estudios, ingresos y cohabitación mediante pruebas no paramétricas (de la mediana para 2 grupos y Anova, para no Paramétrica para más de 2 grupos), pues no se cumplían todos los requisitos para comparar medias (análisis de normalidad mediante prueba K-S y Shapiro-Wilk).

1.7 Consideraciones éticas

La investigación contó con la aprobación del Comité de Ética de la Universidad.

RESULTADOS

Del análisis de la Tabla 1 se puede comentar que los participantes fueron mayoritariamente mujeres (76,3%), quienes se concentraron entre los 70 y 79 años (45,7%). El 50,2% de los participantes al momento del estudio se encontraba casado o conviviendo y un 27,5% viudo; el 41,9% de ellos tienen al menos, ocho años de estudios, un 2,4% no sabe leer ni escribir; el 82,8% vive en compañía de algún familiar y un 17,2% vive solo. El ingreso mínimo y máximo fluctúa entre \$1.500.000 y los \$10.000, con una media de \$179.000, que en un 74,6% no cubre sus necesidades.

Del análisis descriptivo de las variables psicosociales (Tabla 3) se puede comentar que el 57,8% de mujeres participantes, percibe que su salud es buena, cifra cercana a la de los hombres 56,5%. Estos últimos son los que presentan más patologías crónicas (34,8%) tienen dos patologías y son los que consumen dos medicamentos al menos (55,2%) y más de cuatro (13,1%). El 14,3% de las mujeres cursan una depresión leve, mientras que los hombres perciben un nivel de estrés moderado (28,3%), un 37% percibe no tener apoyo social. Las participantes mujeres presentan menos comorbilidades que los hombres.

Tabla 3. Características de los participantes según sus características psicosociales

Características psicosociales		Hombres		Mujeres		Total	
		n	%	n	%	n	%
Percepción de salud	Muy mala	1	2,2	2	0,8	3	1
	Mala	2	4,3	10	4,1	12	4,1
	Regular	14	30,4	70	28,7	84	29
	Buena	26	56,5	141	57,8	167	57,6
	Muy buena	3	6,5	21	8,6	24	8,3
Número patologías	Sin patologías	1	2,2	11	4,5	12	41
	Una patología	18	39,1	61	25	79	27,2
	Dos patologías ^a	16	34,8	82	33,6	98	33,8
	Tres patologías	6	13	60	24,6	66	22,8
	Cuatro y más	5	16,7	30	12,2	35	12
Índice de comorbilidad	Ausencia comorbilidad	28	60,9	173	70,9	201	69,3
	Comorbilidad baja	6	13	26	10,7	32	11
	Comorbilidad alta	7	15,2	24	9,8	31	10,7
N° de fármacos ingeridos	No toma	1	2,2	26	10,7	27	9,3
	Uno	11	23,9	44	18	55	19
	Dos	24	55,2	111	45,5	135	46,6
	Tres	3	6,5	31	12,7	34	11,7
	Cuatro - cinco	6	13,1	27	11,1	33	11,4
	Más de seis	1	2,2	5	2	6	1,1
Estado depresivo	Normal	42	91,3	203	83,2	245	84,5
	Depresión leve	2	4,3	35	14,3	37	12,8
	Depresión establecida	2	4,3	6	2,5	8	2,8
Estrés percibido	Sin estrés	32	69,6	178	72,7	210	72,2
	Estrés moderado	13	28,3	48	19,6	61	21
	Riesgo intermedio	1	2,2	17	6,9	18	6,2
	Estrés alto	0	0	2	0,8	2	0,7
Apoyo Social	Si	29	63	159	65,2	188	64,8
	No	17	37	85	34,8	102	35,2

Fuente: elaboración propia.

Nota. 64.6 tiene HTA, 42.6 Artrosis, estas dos son las más frecuentes dentro de los participantes.

En la Tabla 4 se reportan los puntajes mínimos y máximos, las medias y desviaciones estándares de las variables psicosociales

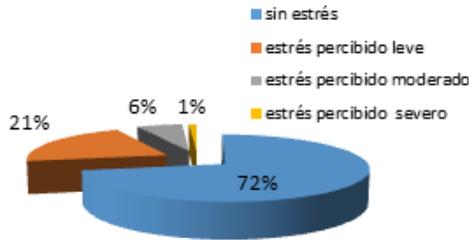
Tabla 4. Puntajes mínimos, medias y desviaciones estándares de las variables psicosociales

Variable	Pje. Mínimo	Pje. Máximo	Media	DE
Percepción de salud	0	10	6,43	1,66
Número de patologías	0	3	1,22	0,75
Índice de comorbilidad	0	99	9,89	28
Apoyo social	20	95	66,45	16,44
Estrés percibido	0	43	16,19	8,83
Depresión (GDS-15)	0	14	3,25	2,41

Fuente: elaboración propia.

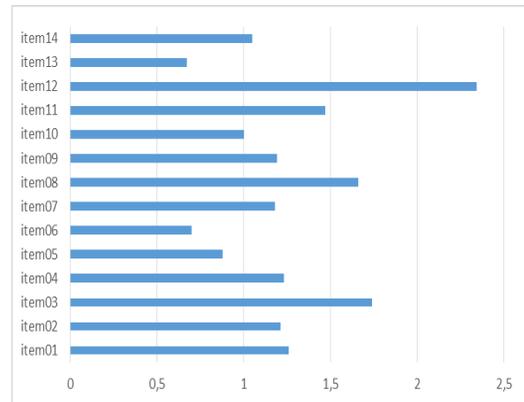
En cuanto a la percepción de estrés (Figura 1), el 28%% de los participantes presenta algún nivel de estrés, siendo el puntaje mínimo de 0 puntos y el máximo de 43 con una ds de 8,83. Los ítems que obtienen una media mayor son el 12 “En el último mes, ¿con qué frecuencia ha pensado sobre las cosas que le quedan por hacer?” media de 2,35 y el 33 “n el último mes, ¿con qué frecuencia se ha sentido nervioso o estresado?” con una media de 1,73.

Figura 1. Distribución porcentual de estrés percibido



Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Distribución de los puntajes del nivel de estrés



Fuente: elaboración propia.

La distribución de los participantes según sus características demográficas relacionadas con el nivel de estrés se muestra en la Tabla 5, de la cual se puede desprender que los hombres presentan un nivel de estrés leve porcentualmente mayor 28,3% que las mujeres y que las mujeres más que los hombres presentan un nivel de estrés moderado (6,9%). La edad en que los adultos mayores presentan mayores porcentajes de estrés leve, moderado y severo es entre los 70 y 79 años, los hombres solteros y los que viven en pareja perciben niveles leves de estrés, mientras que las mujeres perciben más estrés en su condición de viudas.

De los participantes que presentan estrés moderado, el 33,3% es viudo, el 22,2% tiene al menos ocho años de escolaridad, el 77,8% viven acompañados y el 77,8 % expresa que sus ingresos no cubren sus necesidades. De los participantes que presentaron estrés severo, el 100% está entre los 70 y 79 años, el 50 % son solteros y el 100% expresa que sus ingresos no cubren sus necesidades. No obstante, en ninguna variable se observan diferencias significativas entre sus categorías.

Tabla 5. Distribución de los participantes según sus características demográficas y su nivel de estrés percibido

Nivel de estrés percibido		Sin estrés n=210	Estrés percibido leve n=61	Estrés percibido moderado n =18	Estrés percibido Severo n =2
Sexo	Hombre	69,6%	28,3%	2,2%	0%
	Mujer	72,7%	19,6%	6,9%	0,8%
Edad	60-64 años	12,4%	18%	22,2%	0,0%
	65-69 años	23%	19,7%	38,9%	0,0%
	70-74 años	27,8%	19,7%	16,7%	50%
	75-79 años	21,5%	23%	11,1%	50%
	80 y más	15,3%	19,7%	11,1%	0,0%
Estado Civil	Soltero ^a	10,5%	13,1%	5,6%	50%
	Casado ^b /conviviente ^c	73,9%	18,8	6,5	0,7
	Separado/divorciado	7,7%	11,5%	5,6%	0,0%
	Viudo ^d	27,7%	27,9%	33,3%	0,0%
Escolaridad	No lee ni escribe	2,4%	1,6%	5,6%	0,0%
	Básica	19,6%	19,7%	22,2%	0,0%
	Media	20,1%	16,4%	16,7%	0,0%
	Técnica	11%	16,4%	5,6%	0,0%
	Universitaria	4,8%	4,9%	0,0%	0,0%
Cohabitación	Vive solo	16,7%	16,4	22,2%	50%
	Vive acompañado	83,3%	83,6%	77,8%	50%
Ingresos	Cubre necesidades	14,4%	16,4	11,1%	0,0%
	A veces	12%	6,6%	11,1%	0,0%
	No cubre	73,3%	77%	77,8%	100%

Fuente: elaboración propia.

Nota: ^a 66.7% de los hombres solteros percibe estrés.

^b 21.9% percibe estrés.

^c 50% percibe estrés.

^d 27% de las mujeres viudas perciben niveles leves-moderados de estrés.

Al analizar la asociación entre el nivel de estrés percibido y las variables psicosociales, se encuentra que las personas que perciben su salud como buena (55,6%), las que tienen más de tres patologías (33,3%), las que presentan una comorbilidad alta (16,7%), las que ingieren dos y más medicamentos (55,6%), las con síntomas depresivos leves (38,9%)

y las que perciben que no cuenta con apoyo social (66,7 %) perciben estrés moderado.

La asociación entre las variables psicosociales y el nivel de estrés se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Distribución de los participantes según sus características psicosociales y su nivel de estrés percibido

Características psicosociales		Sin estrés	Estrés percibido	Estrés percibido	Estrés percibido
		n=210	leve n=61	moderado n=18	Severo n=2
Percepción de salud	Muy mala	0	3,3	5,6	0
	Mala	3,3	6,6	5,6	0
	Regular	28,2	31,1	33,3	0
	Buena	58,4	54,1	55,6	100
	Muy buena	10	4,9	0	0
Número patologías	Sin patologías	4,8	3,3	0	0
	Una patología	27,8	27,9	16,7	50
	Dos patologías	35,9	32,8	16,7	0
	Tres patologías	21,5	23	33,3	50
Índice de comorbilidad	Cuatro y más	10	13,1	33,3	0
	Ausencia comorbilidad	73,7	59	61,1	0
	Comorbilidad baja	11	9,8	11,1	50
N.º de fármacos ingeridos	Comorbilidad alta	9,1	13,1	16,7	50
	No toma	10	6,6	11,1	0
	Uno	21,1	16,4	5,6	0
	Dos	46,9	41	55,6	100
	Tres	10	18	11,1	0
Estado depresivo	Cuatro - cinco	11	14,8	5,6	0
	Más de seis	1	3,3	11,1	0
	Normal	89,5	77	50	100
Apoyo Social	Depresión leve	9,6	16,4	38,9	0
	Depresión establecida	1	6,6	11,1	0
	Sí	70,8	55,7	33,3	0
	No	29,2	44,3	66,7	100

Fuente: elaboración propia.

Al estudiar la asociación entre estrés percibido y los factores estudiados se encuentra que está asociado con Apoyo Social ($\chi^2 = 18.461$, valor $p=0.000$) y Riesgo de Depresión ($\chi^2 = 25.128$, valor $p=0.000$), lo cual se repite al analizar los coeficientes numéricos para Apoyo Social ($\rho = -0.485$, valor $p= 0.000$) y Riesgo de Depresión ($\rho = 0.379$, valor $p= 0.000$); es decir, al aumentar el

Apoyo Social disminuye el Estrés Percibido y, al aumentar el Estrés Percibido aumenta el riesgo de Depresión.

3. DISCUSIÓN

El impacto del estrés en la salud física y mental de los adultos mayores subraya la importancia de políticas públicas que prioricen la promoción de la salud mental. Un informe reciente de la Organización Panamericana de la Salud, indica que intervenciones personalizadas en atención primaria pueden ser efectivas para abordar problemas de salud mental en ancianos (2022). En este contexto, Chile necesita reforzar su atención primaria para incluir la capacitación específica sobre el manejo del estrés en adultos mayores. En el ámbito de la atención primaria, es fundamental fortalecer el enfoque comunitario, es necesario promover el análisis integral de los servicios sociales de los territorios en donde se encuentran las personas mayores, así como optimizar la evaluación de recursos sociales y económicos, aspectos de movilidad, desigualdades sociales, elementos socioculturales y la participación cívica. Además, es importante impulsar programas intergeneracionales y actividades educativas dirigidas al envejecimiento activo, que faciliten el contacto entre diferentes generaciones. Estas intervenciones sociales no solo favorecen el envejecimiento saludable, sino que también fortalecen la salud física y mental, las habilidades sociales y las relaciones tanto de las personas mayores como de los otros miembros de la comunidad (Canedo-García, 2021).

El principal objetivo de esta investigación fue evaluar el nivel de estrés percibido por personas mayores de 60 años y su relación con algunas variables demográficas y psicosociales, en el marco del Plan Nacional de Salud Integral para personas mayores.

Este estudio subraya la necesidad de políticas públicas que no solo respondan al crecimiento de la población anciana, sino que se orienten

hacia la promoción de su bienestar integral. En un contexto como el chileno, donde las diferencias socioeconómicas y el acceso a recursos varían ampliamente, las políticas deben garantizar un acceso equitativo a servicios de salud mental y programas de apoyo social.

Los resultados del PSS 14 de este estudio son menores a los encontrados en otros estudios realizados en Chile, así tenemos que en este estudio, los participantes obtuvieron una media de 16,19 con un puntaje máximo de 45 puntos, mientras que Sanhueza et al. (2017) obtuvieron una media de 22,57 y 50 puntos como puntaje máximo y Calderón et al. (2017), una media de 21,37 con 41 puntos, esta diferencia entre los estudios puede deberse a que los participantes de este estudio son todos mayores de 60 años, a diferencia de los participantes en el estudio realizado por Sanhueza et al. (2017), que tenían entre 17 y 87 años y a los de Calderón et al. (2017) que tenían entre 18 y 75 años. Existiendo evidencia en los estudios de Lockenhoof et al., (2008) en Estados Unidos y Trigo et al. (2010) en Brasil que, a mayor edad, habría menor percepción de estrés.

Los hallazgos en relación con el sexo muestran que tanto mujeres como hombres presentan determinados niveles de estrés, los hombres presentan en mayor proporción niveles de estrés leves (28,3) y las mujeres, estrés moderado (6,9%) resultado que sería concordante con lo encontrado por (Luft et al., 2007; Ezzati et al., 2014 y Foong et al., 2018), lo cual quizá sea resultado de que a las mujeres se les ha responsabilizado de las múltiples tareas del mundo doméstico y del cuidado de las demás personas dentro y fuera de la familia (Andrés y Aznar, 2018). Lo que estaría relacionado con el edadismo, que colabora con invisibilizar el trabajo doméstico y de cuidado que realizan las mujeres en la última etapa del curso vital, como una con-

tribución fundamental a las familias y sociedades (Aguirre-Cuns y Scavino-Solari, 2016).

La edad en que las personas mayores presentan mayores porcentajes de estrés leve, moderado y severo se ubicó en el rango de los 70 y 79 años (50% severo), disminuyendo a medida que aumentaba la edad, no encontrándose estrés severo después de los 80 años, lo que coincide con los estudios de Lockenhoof et al. (2008) y Trigo et al. (2010), lo que se explicaría por la capacidad de las personas con más edad de interpretar los eventos como menos estresantes y desarrollar estrategias de afrontamiento, por lo que se enfocarían menos en las cosas negativas, disfrutando los aspectos positivos de la vida.

En relación con el estado civil, el 50 % de las personas mayores que presentaron estrés severo eran solteras, un 33,3%, viudas, estados civiles con mayor probabilidad de niveles de estrés más alto coincidentes con los resultados de los estudios de Trigo et al. (2010), quienes encontraron mayores niveles de estrés en las personas solteras, y Sanhueza et al. (2017) en las viudas, es decir, en personas sin pareja o que la habían perdido. La explicación de estos resultados podría encontrarse en la asociación que tiene la soledad con el estrés, Sequeira (2011), en su estudio sobre la soledad en las personas mayores, encontró que el no tener pareja es un factor que se asocia con la posibilidad de experimentar soledad y esta a su vez es un factor de riesgo para experimentar estrés como lo plantean Scott et al. (2011), en su estudio sobre los factores que contribuían a la percepción de estrés en la vejez.

Los participantes de este estudio con educación básica (ocho años de estudio), en un 22,2% perciben un nivel moderado de estrés, encontrándose que a medida que aumentaba la escolaridad,

disminuía el nivel de estrés percibido, resultado coincidente con los resultados obtenidos por Luft et al. (2007), pero diferentes a lo encontrado por Cohen y Janicki-Deverts (2012) y Trigo et al., 2010, quienes observaron que existía un mayor nivel de estrés en personas con mayores niveles educativos especialmente los con educación universitaria.

El 50% de las personas mayores que viven solas y acompañadas manifiestan un estrés percibido severo, resultados que coinciden con lo manifestado por algunos autores en que el impacto de esta variable no está del todo clara como causa de estrés (Cohen y Janicki-Deverts, 2012; Trigo et al., 2010; Luft et al., 2007) encontraron que a mayor número de personas viviendo en el hogar, el nivel de estrés percibido era más alto lo que podía deberse a mayores responsabilidades hogareñas, en Chile de acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (2015), un 34,2% de las personas mayores son jefes de hogar, un 11,2% son familias extensas conformadas por hijos que en algunos casos han vuelto a casa de los padres por razones económicas. En cuanto al vivir solo, resultado coincide con los estudios de Osmanovic-Thunstrom et al., (2015) y su relación con el estrés moderado, puede deberse que, aunque algunas personas mayores manifiestan sentirse bien viviendo solas, algunas manifiestan su preocupación en caso de que les ocurriera algún incidente como caídas o descompensación de sus patologías crónicas, no tendrían quién les ayudara (Sequeira et al., 2016).

La asociación entre el ingreso y el nivel de percepción de estrés, los resultados de este estudio en que el 100% de las personas en las que su nivel de ingresos no alcanza a satisfacer sus necesidades básicas perciben un nivel de estrés severo es coincidente con lo encontrado por (Luft et al., 2007), quien encontró relación entre el nivel de ingresos y un mayor nivel de estrés. Lo anterior se

podría relacionar con una falta de apoyo material que es parte del apoyo social, que es tan o igual de importante que el apoyo familiar. Esta falta de apoyo material, que deja a las personas mayores en situación de vulnerabilidad económica se relaciona con una serie de estereotipos sociales, tales como considerarlos personas enfermas, dependientes y dependientes sociales (Castellano Fuentes, 2014), transformándolos en objetos de beneficencia y no en sujetos con derechos. Solo al reconocer estos derechos, mediante políticas públicas nacionales enfocadas integralmente en la persona mayor, permitirán superar situaciones de vulnerabilidad (Callejas y Marín, 2016). El aumento en la longevidad de las mujeres no se traduce en un mayor ni mejor acceso a las pensiones: las mujeres perciben ingresos un 30% inferiores en comparación con los hombres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2017).

Otra variable estudiada fue el apoyo social percibido, los participantes que no percibían apoyo social presentaron mayores nivel de estrés percibido (100% estrés severo), resultado que se puede asociar con lo referido por Aguerre y Bouffard (2008); Fernández et al. (2000) Vivaldi y Barra (2012), en relación con que el apoyo social es un elemento protector de la salud en las personas mayores, pues modera los efectos negativos del estrés contribuyendo al bienestar; por lo tanto, al no percibir apoyo social, no se contaría con este efecto protector.

En este estudio se encontró que los participantes que perciben su salud como buena (100%), son las que perciben un nivel severo de estrés, resultado no coincidente con lo encontrado por Luft et al. (2007) y Luchesi et al. (2016), quienes encontraron que los ancianos que perciben su salud como regular, mala o muy mala, presentan un mayor nivel de estrés que los que la consideran buena o óptima.

En cuanto a que las personas mayores que presentan problemas de salud, los resultados de este estudio son coincidentes con los resultados obtenidos (Luft et al., 2007), quienes refieren que el tener problemas de salud aumentan la percepción de estrés especialmente en aquellas que tienen hipertensión arterial, los resultados obtenidos en este estudio evidenciaron que los participantes que tenían más de tres patologías (50%), los que presentaban una comorbilidad alta (50%), las que ingerían dos y más medicamentos (100%) y con una alta prevalencia de hipertensión arterial, presentaban estrés percibido como severo.

De igual manera, los participantes con síntomas depresivos leves (38,9%) y establecidos (11,1%) perciben un nivel mayor de estrés que aquellos no presentan estados depresivos, resultados coincidentes con los obtenidos por Ezzati et al. (2014), Trigo et al. (2010) y Barros dos Santos et al. (2015), quienes encontraron un mayor nivel de percepción de estrés en las personas con depresión.

A partir de los resultados obtenidos, recomendamos más desarrollo e implementación de programas comunitarios que promuevan el bienestar emocional y reduzcan la percepción de estrés en adultos mayores. Las políticas deben fomentar espacios de socialización y apoyo emocional, ya que el apoyo social demostrado en la literatura (Aguerre y Bouffard, 2008) actúa como un amortiguador frente al estrés (Muntsant et al., 2021).

4. CONCLUSIONES

En términos de distribución de la percepción de estrés, se observan niveles de estrés moderado significativamente más altos en mujeres, en los participantes entre los 70 y 79 años y en viudos. Estrés severo en los con ocho años o menos de

escolaridad, en los solteros, en los que viven solos y acompañados, en aquellos cuyos ingresos no alcanzan a cubrir sus necesidades, en los que perciben su salud como buena, en los que cursan con tres o más patologías e ingieren dos o más fármacos, presentan un índice de comorbilidad alta, estados depresivos establecidos y en los que no cuentan con apoyo social.

Se aporta además con información sobre la percepción de los niveles de estrés en forma específica en personas mayores de 60 años, grupo etario que aumenta en forma acelerada en el país y aunque los niveles de estrés encontrados sólo alcanzó al 28% de los participantes, los efectos del estrés en la salud física, emocional y social reportados por la literatura requieren especial atención por parte de los equipos de salud que se desempeñan a nivel primario de manera de implementar actividades de prevención primaria que permitan fomentar hábitos saludables y actividades de autocuidado a través de la educación así actividades de prevención secundaria que permitan identificar en forma precoz a aquellas personas mayores que presentan patologías crónicas, polifarmacia, estados depresivos y que viven en compañía, factores que inciden en la percepción de mayores niveles de estrés y que sólo pueden ser pesquisados en forma precoz a través de la valoración geriátrica integral e interviniendo para minimizar sus efectos.

Futuros análisis deberían estar dirigidos a personas mayores que no participan en organizaciones comunitarias, a identificar los motivos por los cuales el vivir en compañía genera estrés, así como también la asociación con la soledad y la autoeficacia y la forma en que afrontan las dificultades que se les presenta.

Para finalizar, es necesario señalar aquellas limitaciones del presente estudio que deben ser tomadas

en consideración con el propósito de mejorarlo y orientar los futuros avances, entre las limitaciones que podemos mencionar al estudio fue la selección de los participantes lo que no permite extrapolar totalmente los resultados del estudio a toda la población mayor de 60 años pero aunque no sea pueda extrapolar este estudio contribuyó a aumentar el conocimiento sobre la percepción del estrés en las personas mayores de 60 años. Además aunque se obtuvo una confiabilidad que permitía la aplicación del PSS14 para medir el nivel de percepción de estrés, sería recomendable validarlo en población de personas mayores de 60 años chilenas así como complementarlo con la identificación de las estrategias de afrontamiento empleadas por ellos para superar el estrés.

El fortalecimiento de la atención primaria es esencial para cumplir con los objetivos establecidos en la Estrategia Nacional para la Salud del Envejecimiento (García et al., 2024). La inclusión de capacitaciones para profesionales de salud sobre identificación y manejo temprano del estrés y depresión puede ser fundamental para el éxito de estas políticas. La interconexión entre factores psicosociales y el estrés en la vejez, sugiriendo que las políticas públicas deben incorporar estos elementos al enfoque holístico de la salud del adulto mayor. Según el Ministerio de Salud (2023), los programas que integran atención a la salud mental y fortalecimiento de redes de apoyo responden de manera más efectiva a los desafíos que presenta el envejecimiento demográfico en Chile.

5. AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la Dirección de Investigación de la Universidad Central por el financiamiento otorgado para desarrollar esta investigación, a las Oficinas

Comunales del Adulto mayor de las comunas de San Bernardo y La Serena quienes proporcionaron los datos de contacto de las diferentes organizaciones comunitarias y a todos los y las participantes en este estudio, por su tiempo y disposición para colaborar con la investigación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE CUNS, R. y SCAVINO SOLARI, S. (2016). Cuidar y ser cuidado en la vejez: desigualdades de género en Uruguay. *Papeles de Identidad. Contar la investigación de Frontera*, 2016(1), 1-41. Recuperado de: <https://doi.org/10.1387/pceic.15449>.

AGUERRE, C. y BOUFFARD, L. (2008). Envejecimiento exitoso: teorías, investigaciones y aplicaciones clínicas. *Revista de la Asociación Colombiana de Gerontología y Geriatria*, 22(2), 1146-1162. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/314745264/Envejecimiento-Exitoso-Teorias-Investigaciones-y-Aplicaciones-Clinicas>.

ALPI, S. V.; MUNÉVAR, F. R., GARCÍA-RINCÓN, L., QUINCENO, J. M., MARTÍNEZ, O. V., MARTÍNEZ, A. y REYES, K. (2018). Relaciones entre calidad de vida y factores sociodemográficos y de salud en adultos mayores colombianos. *Psicología y Salud*, 28(1), 73-83. Recuperado de: <https://doi.org/10.25009/pys.v28i1.2548>.

ANDRÉS, M. C. G. y AZNAR, M. P. M. (2018). Diferencias de género en el estrés y la salud de las personas mayores. *Dilemata*, (26), 157-168. Recuperado de: <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000184>.

ÁVILA, J. (2014). El estrés, un problema de salud del mundo actual. *Revista CON-CIENCIA*, 2(1), 117-125. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2310-02652014000100013.

BARRO DOS SANTOS, E.; PARTEZANI RODRIGUES, R., MARQUES, S. y MARQUES PONTES-NETO, O. (2015). Estresse percebido nos idosos sobreviventes do AVC após a alta hospitalar para casa. *Revista Escola Enfermagem USP*, 49(5), 797-803. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/Z3gTGCZ-c3PqTQpKdfjWzqGS/?lang=pt&format=pdf>.

BLANCO ASPIAZUL, MA.; SHUNCHAO, K. y XUEQING, L. (2017). La comorbilidad y su valor para el médico generalista en Medicina Interna. *Revista Habanera de Ciencias Médicas*, 16(1), 12-22. Recuperado de: <https://revhabanera.sld.cu/index.php/rhab/article/view/1475>.

CALLEJAS, M. I. Z. y MARÍN, C. A. R. (2016). Alternativas para garantizar la seguridad económica en la vejez: desafíos para Colombia. *Revista CES Derecho*, 7(1), 39-50. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n1/v7n1a05.pdf>.

CALDERÓN CARVAJAL, C.; GÓMEZ, N., LÓPEZ, F., OTÁROLA, N. y BRICEÑO, M. (2017). Estructura factorial de la escala de estrés percibido (PSS) en una muestra de trabajadores chilenos. *Salud & Sociedad*, 8(3), 218-226. Recuperado de: <https://revistas.ucn.cl/index.php/saludysociedad/article/view/2649>.

CANEDO-GARCÍA, J. N.; GARCÍA-SÁNCHEZ, C., DÍAZ-PRieto, D. I. y PACHECO-SANZ, D. I. (2021). Evaluation of the benefits, satisfaction and limitations of intergenerational face-to-face activities: A general population survey in Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(23). Recuperado de: <http://doi.org/10.3390/ijerph182312609>.

CASTELLANO FUENTES, C. L. (2014). La influencia del apoyo social en el estado emocional y las actitudes hacia la vejez y el envejecimiento en una muestra de ancianos. *International journal of psychology and psychologicaltherapy*, 14(3).

CARMIÑA, C. (2018). Estrés crónico: ejemplo de interacción entre sistemas nervioso, inmuno y endocrino. *Revista CON-CIENCIA*, 6(2), 97-110.

CARSTENSEN, L. L.; TURAN, B., SCHEIBE, S., RAM, N., ERSNER-HERSHFIELD, H., SAMANEZ-LARKIN, G. R., BROOKS, K. P. y NESSELROADE, J. R. (2011). Emotional experience improves with age: evidence based on over 10 years of experience sampling. *Psychology and aging*, 26(1), 21-33. Recuperado de: <https://doi.org/10.1037/a0021285>.

COHEN, S. y JANICKI-DEVERTS, D. (2012). Who'sstressed? Distributions of psychological stress in the United States in probability samples from 1983, 2006, and 2009. *Journal of Applied Social Psychology*, 42(6), 1320-1334. Recuperado de: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1111/j.1559-1816.2012.00900.x>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Derechos humanos de las personas mayores en Chile en tiempos de pandemia: acciones, promoción y servicio. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/enfoques/derechos-humanos-personas-mayores-chile-tiempos-pandemia-acciones-promocion-servicio>.

DONET, M.; VALDERRAMA, G. y LEÓN, M. (2016). Práctica de taichí y nivel de estrés en adultos mayores en un centro de atención de medicina complementaria. *Revista Peruana de Medicina Integrativa*, 1(4), 25-30. Recuperado de: <https://rpmpe.pe/index.php/rpmpe/article/download/647/644/2263>.

EZZATI, A.; JIANG, J., KATZ, M. J., SLIWINSKI, M. J., ZIMMERMAN, M. E. y LIPTON, R. B. (2014). Validation of the Perceived Stress Scale in a community sample of older adults. *International Journal Geriatric Psychiatry*, 29(6), 645-652. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/gps.4049>.

FERNÁNDEZ, N.; CLÚA, A. y RAMÍREZ, M. (2000). Estilos de vida, bienestar subjetivo y salud de los ancianos. *Revista Cubana de Medicina General*, (16), 6-12.

FOONG, H. F.; HAMID, T. A., IBRAHIM, R. y HARON, S. A. (2018). Information processing speed as a mediator between psychosocial stress and global cognition in older adults. *Psychogeriatrics*, 18(1), 21-29.

GARCÍA, V. et al. (2024). Políticas públicas sobre envejecimiento en Chile: revisión narrativa 1990-2022. *Revista estudios de políticas públicas*, 10(1), 23-40.

GARCÍA-VALDEZ, M.; SÁNCHEZ-GONZÁLEZ, D. y ROMÁN-PÉREZ, R. (2019). Envejecimiento y estrategias de adaptación a los entornos urbanos desde la gerontología ambiental. *Estudios demográficos y urbanos*, 34(1), 101-128. DOI: <https://doi.org/10.24201/edu.v34i1.1810>.

GÓMEZ-ANGULO, C. y CAMPO-ARIAS, A. (2010). Escala de Yesavage para Depresión Geriátrica (GDS-15 y GDS-5): estudio de la consistencia interna y estructura factorial. *Universitas Psychologica*, 10(3), 735-743.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2017). *Resultados Censo 2017*. Recuperado de: <http://www.ine.cl/prensa/detalle-prensa/2017/12/22/primeros-resultados-definitivos-del-censo-2017-un-total-de-17.574.003-personas-fueron-efectivamente-censadas>.

LOCKENHOOF, C. E.; COSTA, P. T. y LANE, R. D. (2008). Age differences in descriptions of emotional experiences in one self and others. *Journal of Gerontology, Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 63(2), 92-99.

LUCESI, B. M.; SOUZA, É. N., GRATAO, A. C. M., DE OLIVEIRA GOMES, G. A., INOUE, K., DA SILVA ALEXANDRE, T. y PAVARINI, S. C. I. (2016). The evaluation of perceived stress and associated factors in elderly caregivers. *Archives of gerontology and geriatrics*, 67, 7-13.

LUFT, C. D. B.; SANCHES, S. D. O., MAZO, G. Z. y ANDRADE, A. (2007). Brazilian version of the Perceived Stress Scale. *Revista de saúde pública*, 41(4), 606-615.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA (2017). *CASEN 2015. Adultos mayores, síntesis de resultados*. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casemultidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_adultos_mayores.pdf.

MINISTERIO DE SALUD (2023). Guía del envejecimiento y salud mental en personas mayores. Recuperado de: <https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2023/10/2023-guia-envejecimiento-salud-mental-en-personas-mayores.pdf>.

MINISTERIO DE SALUD. (2021). Plan nacional de salud integral para personas mayores y su plan de acción 2020-2030. Recuperado de: https://redsalud.ssmsoc.cl/wp-content/uploads/2023/11/13.-Plan-Nacional-de-Salud-Integral-para-Personas-Mayores_v2.pdf.

MUNTSANT, A.; RAMÍREZ-BOIX, P., LEAL-CAMPANARIO, R., ALCAÍN, F. J. y GIMÉNEZ-LLORT, L. (2021). The Spanish intergenerational study: Beliefs, stereotypes, and metacognition about older people and grandparents to tackle ageism. *Geriatrics*, 6(3). Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/geriatrics6030087>.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2022). *Década del envejecimiento saludable: informe de referencia*. Organización Mundial de la Salud. Recuperado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/57049>.

OSMANOVIC-THUNSTROM, A.; MOSSELLO, E., AKERSTEDT, T., FRATIGLIONI, L. y WANG, H. (2015). Do levels of perceived stress increase within creasing age after age 65? A population-based study. *Age and Ageing*, 44(5), 828-834. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/ageing/afv078>.

PALMA-AYLLÓN, E. y ESCARABAJAL-ARRIETA, M. (2021). Efectos de la soledad en la salud de las personas mayores. *Gerokomos*, 32(1), 22-25. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4321/s1134-928x2021000100006>.

PATLÁN, J. (2019). ¿Qué es el estrés laboral y cómo medirlo? *Revista Salud Uninorte*, 35(1), 156-184.

PIÑA MORÁN, M.; OLIVO VIANA, M. G., MARTÍNEZ MATAMALA, C., POBLETE TRONCOSO, M. y GUERRA GUERRERO, V. (2022). Envejecimiento, calidad de vida y salud. Desafíos para los roles sociales de las personas mayores. *Rumbos TS*, 17(28), 7-27. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.51188/rrts.num28.642>.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2017). *Desiguales: orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Uqbar Editores.

QUICK, J. C.; COOPER, C. L., NELSON, D. L., QUICK, J. D. y GAVIN, J. H. (2003). Stress, health, and well-being at work. *Organizational behavior: The state of the science*. 53-89.

RAMOS, J. M. G.; MORA, L. F. R., TOSCANO, C. E. P. y ARIAS, F. J. M. (2024). El impacto en la salud mental por complicaciones de enfermedades crónicas no transmisibles en la población adulta mayor en la última década en Latinoamérica. *Reincisol*, 3(6), 6283-6298.

SANHUEZA, J.; MUÑOZ, G. y CRUZ, C. (2017). Una mirada al estrés en Chile. *Revista de Psiquiatría y Salud Mental*, 1(2), 21-31.

SEQUEIRA, D. (2011). La soledad en las personas mayores: factores protectores y de riesgo. Evidencias empíricas en adultos mayores chilenos. Tesis para optar al grado de doctor. Universidad de Granada. Recuperado de: <https://hera.ugr.es/tesisugr/2075887x.pdf>.

SEQUEIRA, D.; PEZOA, C., GONZÁLEZ J. y MUÑOZ, C. (2016). Concepto subjetivo de soledad en personas de 60 y más años de la comuna de Santiago. Proyecto CIPSE 1505. Universidad Central de Chile, Dirección de Investigación.

SEQUEIRA, D. y SILVA JIMÉNEZ, D. (2017). Estereotipos sobre la vejez en estudiantes y docentes de la Facultad de Ciencias de Salud, Universidad UCINF. *Revista Akadèmeia*, 15(1), 103-119. Recuperado de: <https://doi.org/10.61144/0718-9397.2016.140>.

SCOTT, S. B.; JACKSON, B. R. y BERGEMAN, C. S. (2011). What contributes to perceived stress in later life? A recursive partitioning approach. *Psychology and Aging, 26*(4), 830-843. Recuperado de: <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/a0023180>.

SUBSECRETARÍA DE HACIENDA (julio de 2024). Estudio de la modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad. Informe. Equipo de investigación. Secretaría de Modernización del Estado, Chile. Licitación pública n.º 851556-3-LE23.

TRIGO, M.; CANUDO, N., BRANCO, F. y SILVA, D. (2010). Estudo das propriedades psicométricas da Perceived Stress Scale (PSS) na população portuguesa. *Psychologica, 53*, 353-378.

VIVALDI, F. y BARRA, E. (2012). Bienestar psicológico, apoyo social percibido y percepción de salud en adultos mayores. *Terapia psicológica, 30*(2), 23-29.

ZHANG, M.; SIMON, M. A. y DONG, X. (2014). The prevalence of perceived stress among US Chinese older adults. *AIMS Medical Science, 1*(1), 40-56. Recuperado de: <https://doi.org/10.3934/medsci.2014.1.40>.

CONSTRUYENDO UNA CIUDAD SOSTENIBLE: PROSPECTIVA DE LA MOVILIDAD EN IPIALES, COLOMBIA A 2040

*BUILDING A SUSTAINABLE CITY: PROSPECTIVE OF
MOBILITY IN IPIALES, COLOMBIA TO 2040*

*CONSTRUINDO UMA CIDADE SUSTENTAVEL: UMA
PERSPECTIVA DA MOBILIDADE EM IPIALES, COLOMBIA
PARA 2040*

autor

Dr. Eduardo David Chalapud Narváez*

Artículo recibido el 2 de marzo de 2025
y aceptado el 12 de mayo de 2025

RESUMEN

El objetivo de la investigación es elaborar un escenario deseable para la implementación de la movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales en el año 2040. Para este propósito se utilizan diferentes herramientas que brindan la prospectiva estratégica y los estudios de futuro, se emplea Mic Mac, Mactor, ejes de Peter Schwartz y Backcasting, además de la asesoría de expertos. Los resultados logran identificar 10 variables clave, que giran en torno a energías alternativas y uso de tecnologías verdes, además de 12 actores públicos y privados, que influyen para la formulación del escenario y elaboración de estrategias con características sostenibles a largo plazo para lograr la anticipación de la revolución hacia la ecomovilidad.

PALABRAS CLAVE: escenarios, movilidad, sostenibilidad, prospectiva, planificación urbana

ABSTRACT

The objective of the research is to develop a desirable scenario for the implementation of sustainable mobility in the city of Ipiales in the year 2040. For this purpose, different tools that provide strategic foresight and future studies are used, such as Mic Mac, Mactor, Peter Schwartz axes and Backcasting, in addition to expert advice. The results identify 10 key variables, which revolve around alternative energies and the use of green technologies, as well as 12 public and private actors, which influence the formulation of the scenario and the elaboration of strategies with long-term sustainable characteristics to achieve the anticipation of the Revolution towards Ecomobility.

KEY WORDS: scenarios, mobility, sustainability, foresight, urban planning

* Doctorante en Administración Gerencial. Magíster en Administración y Competitividad, Universidad Mariana, Pasto, Colombia. Docente investigador de la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN. Investigador adscripto del Centro de Estudios Prospectivos de Cuyo. Correo electrónico: eduardo_chalapud@cun.edu.co. ORCID: orcid.org/0000-0003-0723-2149. ResearchIDs: [rid102936](https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=1gVMFzEAAA). <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=1gVMFzEAAA>.

RESUMO

O objetivo da pesquisa é elaborar um cenário desejável para a implantação da mobilidade sustentável na cidade de Ipiales no ano de 2040. Para isso, são utilizadas diferentes ferramentas que proporcionam perspectivas estratégicas e estudos de futuro, entre elas Mic Mac, Mactor, eixos de Peter Schwartz e Backcasting, além de consultoria de especialistas. Os resultados identificam 10 variáveis-chave, que giram em torno das energias alternativas e da utilização de tecnologias verdes, bem como 12 atores públicos e privados, que influenciam a formulação do cenário e a elaboração de estratégias com características sustentáveis a longo prazo para alcançar a antecipação da Revolução para a Ecomobilidade.

PALAVRAS-CHAVE: cenários, mobilidade, sustentabilidade, perspectivas, planejamento urbano.

INTRODUCCIÓN

El sector transporte cumple un rol muy importante en el crecimiento, desarrollo económico, político y social, abarca desde la logística en el traslado de mercancías hasta el transporte público. Además permite que la población acceda a los pilares fundamentales para la educación, salud y trabajo (Calatayud et al., 2023). De acuerdo con la *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) et al. (2023), el transporte sostenible vincula 76 metas que están distribuidos en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

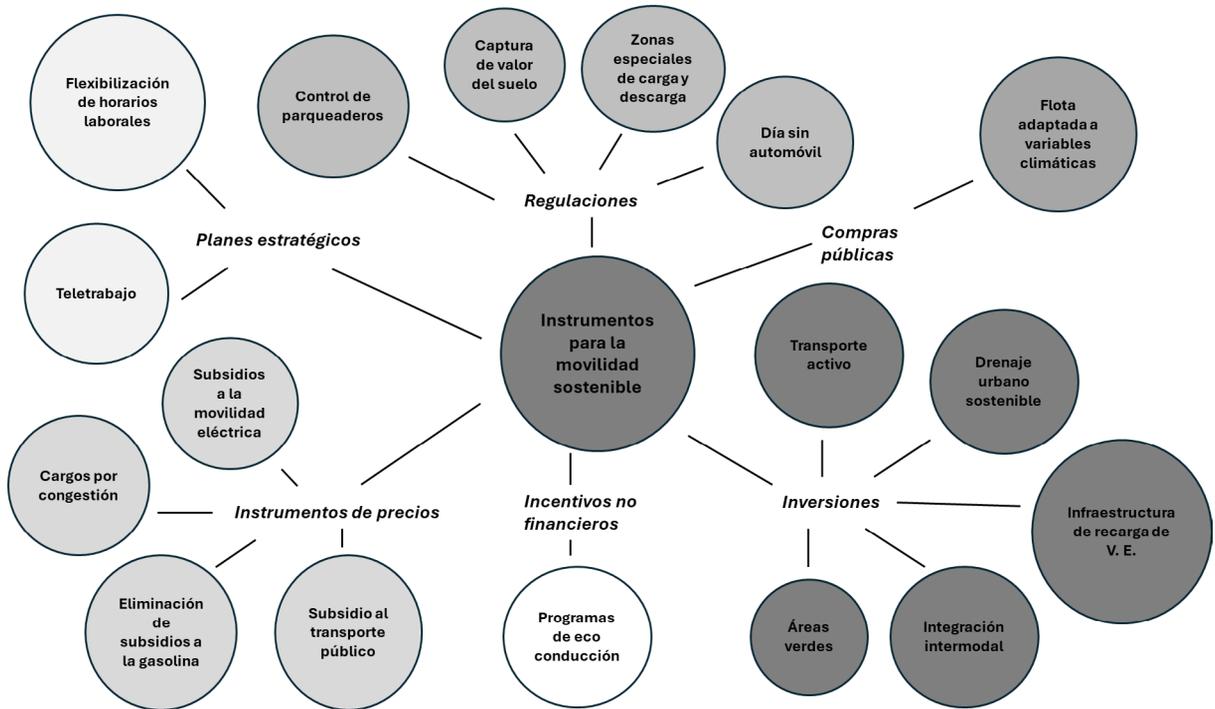
En el ámbito del transporte sostenible, existen condiciones ambientales, sociales y económicas que se deben tener en cuenta, siendo la primera la de mayor atención para lograr la reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y mitigar en buena medida la contaminación del medio ambiente. Las condiciones sociales, se relacionan con la eficiencia en la prestación del servicio de transporte en el largo plazo y su accionar en cuanto que la contaminación ambiental no sea soportada en su máxima expresión por grupos vulnerables. En lo económico, se busca que las inversiones realizadas en infraestructura, áreas verdes y subsidios sean eficientes y no comprometan recursos públicos en un futuro (Calatayud et al., 2023).

De acuerdo con Scholl et al. (2022), la movilidad sostenible aumenta la equidad en la población al relacionarse con oportunidades que definen la calidad de vida y el desarrollo individual de las personas. Las estrategias para su implementación, teniendo en cuenta la condición ambiental, no deben buscar reducir sólo las emisiones de forma separada de un sistema de capacitación y formación que incluya la asequibilidad, el manejo de recursos ambientales, acceso universal y seguridad en la utilización del medio de transporte. Además, la

población más vulnerable es la que más utiliza el transporte público por su disposición en recorrer mayores distancias y por ser accesible a su presupuesto (Giuliano y Hanson, 2017).

La Figura 1 muestra diferentes conceptos que se pueden considerar para la apropiación de la movilidad sostenible. El instrumento articula planes estratégicos, regulaciones, compras públicas, inversiones, incentivos no financieros y precios, donde se estructuran medidas y acciones que benefician la utilización eficiente de recursos para la gestión de ciudades y entornos urbanos sostenibles.

La presente investigación se realiza con el fin de estructurar mediante la utilización de las herramientas de la prospectiva y los estudios de futuro un escenario deseable en el año 2040, donde la ciudad de Ipiales, ubicada en el sur de Colombia, gire en torno a las fortalezas de innovación que la movilidad sostenible otorga en el uso eficiente de diferentes recursos, como las energías alternativas, tecnologías verdes y transporte urbano ecológico. Para ello, inicialmente, el texto aborda conceptos teóricos que se articulan con la sostenibilidad, una síntesis diagnóstica concerniente a los planes de desarrollo municipal, departamental y ambiental aprobados durante la vigencia 2024-2027 y su relación con los programas y proyectos de la misma vigencia que conciernen a la movilidad sostenible. Posteriormente, utilizando las herramientas que la prospectiva ofrece para determinar variables, actores clave y construcción de escenarios, se formulan estrategias para anticipar el escenario deseable.

Figura 1. Instrumentos para la movilidad sostenible

Fuente: elaboración propia con base en Calatayud et al. (2023).

1.1. Sostenibilidad urbana

Uno de los aspectos fundamentales en el enfoque de las nuevas condiciones de movilidad es la sostenibilidad urbana, la cual refiere a la existencia de ciudades económicamente productivas, socialmente inclusivas y ambientalmente sostenibles, con actividades eficientes que preservan la biodiversidad, recursos hídricos, aire y seguridad en un contexto vulnerable, incierto, con cambios constantes y ambiguo (VICA) (Jeffrey Sachs, 2015). Además, se cuenta con estudios de evaluación de sostenibilidad urbana mediante sistemas de datos abiertos (Hidalgo et al., 2023), así como, ciencia, tecnología e innovación para prevenir el deterioro ambiental y riesgos de desastres naturales que sirvan para orientar el desarrollo de una

infraestructura adecuada, basada en conocimiento articulado a ecosistemas productivos emergentes en el uso eficiente de los medios de transporte (Alfonso y Pardo, 2019).

En este sentido, la sostenibilidad urbana es un tema recurrente considerado por actores relevantes encargados de implementar políticas públicas, en ciudades intermedias que albergan población flotante de distintos países que se convierten en resilientes (Ibáñez y Ramos, 2019), con temas fundamentales como la calidad del aire urbano (Franco et al., 2019), clasificación de basuras, agricultura urbana y cohesión territorial (Cabeza, 2019) o articulación con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (Molina et al., 2020; Jeffrey Sachs et al., 2022).

1.2. Movilidad sostenible

Naess et al. (2020) estipulan que la sustentabilidad urbana origina una política de planificación al concentrar la población en áreas específicas en beneficio del medio ambiente y movilidad, al igual que accesibilidad a servicios ecosistémicos y espacios públicos en zonas urbanas (Jiménez et al., 2022; Montoya et al., 2022).

En este sentido, las zonas urbanas constantemente se enfrentan a problemas relacionados con la movilidad, los sistemas de transporte influyen directamente en aspectos sociales, económicos y políticos de una comunidad, su existencia hace que se enfrente inconvenientes relacionados con la contaminación atmosférica, el espacio ocupado, congestión, ruido y accidentes (Brůhová et al., 2020). Por lo tanto, en el auge de la sostenibilidad urbana, es necesario trascender hacia la movilidad sostenible como un instrumento que satisface las nuevas necesidades de transporte de los individuos sin tener que comprometer recursos de las próximas generaciones en la utilización de materias no renovables, mayor contaminación o crecimiento económico (Litman, 2021). Por otra parte, el concepto de movilidad sostenible también hace referencia al ahorro de energía, menor dependencia del automóvil y reducción de emisiones de carbono (Canitez et al., 2020).

Banister (2008) especifica cuatro principios del paradigma de la movilidad urbana sostenible que se deben tener en cuenta en la formulación y ejecución de la política pública, ellos son: la inversión en tecnología y sistemas de información en los diferentes medios de transporte; promoción de vehículos más eficientes y amigables con el medio ambiente; mayor eficiencia en los recorridos eliminando las restricciones de infraestructura vial;

y la aceptación del modelo sostenible a través del apoyo de diversos actores en su promoción.

En la actual coyuntura, la existencia de vehículos que utilizan fuentes de energía alternativa, ya sean eléctricos o de pila, reducen las emisiones de carbono y ahorran energía. Funcionan como un conjunto integrado de acciones que dependen de la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas teniendo en cuenta la capacidad de existente. Se han publicado algunos estudios muy interesantes, los cuáles concluyen en los beneficios que en mediano y largo plazo posee la adopción de la movilidad sostenible, además, relacionan diversas temáticas que tienen que ver con temas tan relevantes como: análisis económicos y medioambientales de su aplicación en ciudades pequeñas (Sampaio et al., 2020); el desarrollo urbano sostenible (Michalina et al., 2021); gobernanza (Loorbach et al., 2021); innovación y servicios públicos (Cruz y Paulino, 2022); uso de las energías renovables (Al et al., 2022); o el diseño de una red eficiente de servicios de autobús eléctricos (Behnia et al., 2024; Tan et al., 2023).

1.3 Planificación urbana

La planificación urbana gira en torno a la elaboración de reglas para el futuro desarrollo de la ciudadanía (Hameed, 2019), y está ligada con procesos de interacción entre instituciones de Gobierno y la sociedad a través de la formulación de políticas públicas (Ramírez y Grijalba, 2021). Se convierte en una herramienta muy importante que la utilizan múltiples actores interesados para formular objetivos alcanzables a mediano y largo plazo, auspiciados por una asignación racional de recursos para tareas como el uso del suelo, construcción del entorno y el desarrollo de infraestructura (Hurlimann et al., 2021; Nikulina et al., 2019).

Para Bibri et al. (2020) la planificación urbana se relaciona directamente con el desarrollo sostenible, el cual ayuda a esbozar el concepto de urbanismo sostenible encargado de articular el uso de materiales, consumo racional de energía, la disminución de la contaminación y la menor producción de residuos con equidad social y el bienestar de la población.

Por otra parte, la planificación urbana fundamenta algunas estrategias que se aplican a ciudades donde el cambio climático afecta sobremanera (Portocarrero et al., 2021). De acuerdo con la directriz de ONU-Hábitat, para la investigación del cambio climático para zonas urbanas es necesario tener en cuenta cuatro puntos fundamentales a la hora de planear: 1. Edificios ecológicos; 2. Movilidad sostenible; 3. Infraestructura que ayude a la conservación del suministro de agua al igual que de electricidad; y 4. Captura de carbono (Abubakar y Dano, 2020).

La planificación urbana para la movilidad sostenible recurre a tecnologías con Inteligencia Artificial (IA) que se incorporan en diferentes espacios urbanos e impulsan la capacidad de estimular ciudades autónomas e inteligentes (Othengrafen et al., 2024; Yigitcanlar et al., 2020). Su implementación en la movilidad se está presentando en el control inteligente de semáforos (Alkhatib et al., 2022; Fraunhofer IOSB, 2022; Sepehr, 2024), seguimiento y anticipación de la congestión del tráfico (Cugurullo et al., 2024) y control del estado de las calles y carreteras (Matouq et al., 2024).

2. MÉTODOS Y MATERIALES

La metodología que se emplea en la investigación es mixta, de tipo descriptiva y con la utilización de cuatro herramientas de estudios prospectivos. La primer herramienta es el método MicMac (Matriz de impacto cruzado aplicada a una clasificación) (Aceituno, 2017; Godet et al., 2000) para inicialmente realizar un análisis de 22 variables que tienen que ver con las tendencias y conceptos de la movilidad sostenible urbana y que son aportadas y calificadas en tres encuentros por 17 expertos, entre académicos (universidades e instituciones educativas), trabajadores del sector público y privado (Secretaría de Movilidad, Policía nacional, Alcaldía municipal de Ipiales, Gobernación de Nariño, gerentes de estacionamientos, empresas de transporte y parqueaderos) que tienen conocimiento sobre la materia. El resultado derivó en la obtención de 10 variables clave del sistema. Posteriormente, se utiliza el instrumento Mactor (Matriz de alianzas y conflictos: tácticas, objetivos y recomendaciones) (Godet et al., 2000; Quinteros y Hamann, 2017), donde se relaciona las alianzas y estados futuros de los actores más representativos del sistema estudiado conjuntamente con las variables que pueden convertirse en objetivos de gobernabilidad. Mediante la información obtenida en los anteriores métodos y la aplicación de los ejes de Peter Schwartz (Farias, 2014; Gandara y Farías, 2024; Schwartz, 1996), se determinó 4 escenarios donde se reflexiona las posibilidades en torno al futuro anticipando oportunidades que permitan acudir al escenario deseable. Luego, mediante la utilización de los tres juicios de Vickers (1995), se trató de dar consistencia al escenario deseable mediante la comprobación de la realidad, valores e instrumentalidad en su relato. Por último, se implementó la técnica Backcasting (Quist, 2016), donde a través de un análisis retrospectivo (Parruilleau, 2024) se determinan etapas sucesivas

(estrategias) desde el presente en los planes de desarrollo, departamental, municipal, ambiental y el creado plan de ordenamiento territorial (POT) en un horizonte de 15 años para la llegar al escenario deseable (Destatte y Durance, 2010) en 6 áreas esenciales de la movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales, Colombia, a 2040.

3. RESULTADOS

3.1 Planes relevantes: clasificación relacionada con la movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales

La ciudad de Ipiales es un punto totalmente estratégico para la movilidad binacional transfronteriza. Está ubicada a 7 kilómetros de la frontera con Ecuador, en el suroriente del departamento de Nariño, en Colombia. Cuenta con una población de 80.910 habitantes en casco urbano y de 40.636 en rural. El área de la ciudad es de 8,5 kilómetros cuadrados, representando el 0,5% de todo el territorio del municipio (Alcaldía Municipal de Ipiales, 2024). Hasta finales de 2024 existen registradas, y con matrícula mercantil, 659 empresas en Cámara de Comercio de Ipiales, cuya actividad primaria o secundaria está relacionada con la movilidad urbana y rural (Cámara de Comercio de Ipiales, 2025). Para establecer un diagnóstico de aplicación de la movilidad sostenible en la ciudad, se realiza una síntesis relacional de planes de desarrollo tanto del gobierno municipal (*Gobierno del pueblo*, Alcaldía Municipal de Ipiales, 2024) como departamental (*Nariño, región país para el mundo*, Gobernación de Nariño, 2024). En cuanto al primer plan, también se tiene en cuenta el programa ambiental al carecer de un plan de ordenamiento territorial (POT) actualizado.

El ejercicio que se lleva a cabo distingue en una matriz resumen las características fundamentales y componentes contenidos en el plan que relacionan la movilidad sostenible como alternativa de desarrollo. Los ítems que se tienen en cuenta son: visión, objetivo general del plan, finalidad, estrategias y programas y proyectos los cuales establecen un conocimiento previo de los puntos relevantes en los planes y que se transforman en un dictamen inicial para la utilización de la metodología prospectiva.

Es necesario anotar que los objetivos de los dos planes es formar, en el año 2027 (cuando terminan los gobiernos de turno), una nueva ciudad en colaboración con la Gobernación, a través de la conformación de un sistema multimodal de bajas emisiones y el manejo adecuado de residuos en fomento de la economía circular, de igual manera, las estrategias giran en torno a la señalización vial, la movilidad segura y sostenible a través del uso de elementos alternativos, para lograr la finalidad, se estipula la creación de programas y proyectos a largo plazo enfocados en la articulación de la cultura ciudadana, evitar la deforestación, se realizan campañas de utilización de bicicletas como transporte alternativo, vigilancia, reductores de velocidad y demarcación en el uso de tecnologías limpias y alternativas (Tabla 1).

En la Tabla 2 se realiza una valoración de la complementariedad y articulación entre planes o programas y su relación con el compromiso de la movilidad sostenible. Se tienen en cuenta algunos criterios como: 1. objetivo general: el cual hace alusión al objetivo planteado en cada uno de los textos en un horizonte temporal definido y que puede llegar a cumplirse sin ningún tipo de obstáculo; 2. Temporalidad: se relacionan acciones que en algún momento pueden representar pérdidas de oportunidades de llegar a la meta propuesta

(movilidad sostenible) por escasa infraestructura o presupuesto; 3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): se refiere a la coordinación por parte de los planes y programas que estén alineados y relacionadas con la agenda y su cumplimiento; 4. Entidad responsable: se busca que los planes y programas sean vigilados y ejecutados por entidades competentes que tengan una relación directa con la misión encomendada en la planeación administrativa y 5. Participación Modal: este criterio sostiene que los planes y programas se apoyan en actores que corresponden el descanso de las propuestas, las metas y la movilidad (medios de transporte).

Tabla 1. Síntesis diagnóstica de los planes de desarrollo en el tema de movilidad sostenible

Planes	Visión	Objetivo central	Finalidades	Estrategias	Programas y proyectos
Plan de desarrollo Ipiales Gobierno del Pueblo 2024-2027	El plan es un modelo de desarrollo humano, económico, turístico y ambiental que influye en la consolidación de una ciudad segura, inclusivo, próspero y sostenible.	Construir una nueva ciudad, en cuanto a participación social, a partir de programas y proyectos de carácter integral.	Oportunidad, gestión de residuos, ambiente y desarrollo sostenible, economía, inclusión y enfoque de género y turismo sostenible.	Crear un sistema de movilidad seguro, sostenible, transparente y alternativo: bicicletas, señalización vial, semáforos y promoción de prácticas de movilidad, mediante las siguientes acciones: 1. Plan de movilidad seguro. 2. Apoyo tecnológico en lugares concurridos. 3. Cultura ciudadana. 4. Estacionamientos regulados.	1. Conexión vial para el desarrollo. 2. Cultura ciudadana en movilidad. 3. Zonas de parqueo seguras. 4. Reducción de la deforestación y mitigación del cambio climático. 5. Infraestructura para el progreso.
Plan de desarrollo departamental, Nariño región país para el mundo 2024-2027	Construye paz territorial implementando derechos humanos y transformación en el territorio.	Conformar una red de transporte multimodal incluyente de bajas emisiones para la competitividad regional.	Desarrollo humano sostenible, generación de ingresos, justicia ambiental y transición hacia tecnologías limpias.	1. Seguridad vial, movilidad sostenible segura y en paz. 2. Movilidad segura, actividades al aire libre y fomento del uso alternativo de medios de transporte.	1. Formulando e implementado el plan departamental de seguridad vial. 2. Apoyo para el desarrollo de campañas de ciclo rutas y fomento del uso alternativo de medios de transporte. 3. Estrategia de impulso para el uso de medios alternativos de transporte. 4. Sistemas de demarcación, señalización e instalación de dispositivos reductores de velocidad en vías urbanas de los municipios. 5. Planes de movilidad escolar.
Programa ambiental del plan de desarrollo municipal Ipiales, gobierno del pueblo 2024-2027	El plan es un modelo de desarrollo humano, económico, turístico y ambiental que influye en la consolidación de un municipio seguro, inclusivo, próspero y sostenible.	Promover prácticas para la gestión adecuada de residuos, recursos naturales, respeto hacia el medio ambiente y fomento de la economía circular.	Ipiales Vive el territorio	1. Ipiales con ambiente sostenible.	1. Plan integral de gestión de residuos sólidos actualizado (PGIRS); 2. Áreas protegidas; 3. Áreas reforestadas; 4. Acciones para la mitigación del cambio climático; 5. Aprovechamiento de energías limpias y alternativas

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Análisis de articulación entre planes y programas para movilidad sostenible

Ítem	Plan de desarrollo municipal - plan de desarrollo departamental	Programa ambiental - plan de desarrollo departamental	Programa ambiental - plan de desarrollo municipal
Objetivo general	0	1	2
Temporalidad	1	1	2
ODS	2	2	2
Entidad responsable	2	2	2
Partición modal	2	-1	-1
Suma valor de relaciones entre planes	7	5	7

Fuente: datos elaborados a partir de las reuniones con expertos, matriz adaptada de Gómez et al. (2022).

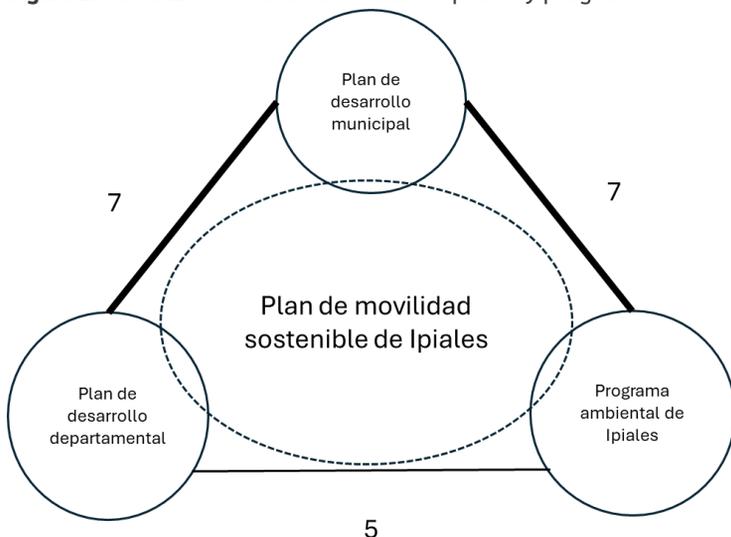
Nota: 2: Muy divergente; 1: Convergente; 0: Independiente; -1 Divergente; -2 Muy Divergente

Con estos criterios se establece que existen aspectos muy convergentes en los planes o programas en la relación y cumplimiento de lo formulado con los ODS y que tanto la alcaldía como la gobernación poseen unidades organizacionales responsables en el cumplimiento de los proyectos referidos en su contenido y que tienen que ver con aspectos que se relacionan con la movilidad sostenible como: transporte multimodal, bajas emisiones de gases contaminantes que ayuden a la competitividad regional, fomento a la economía circular y gestión adecuada de residuos.

En cuanto a planes y programas convergentes, existen diálogos referidos a los temas de proyectos sostenibles en el ítem de temporalidad, entre el plan de desarrollo municipal y gobernación de Nariño y entre el plan ambiental con el plan de desarrollo departamental. En relación con el objetivo general, no se presenta convergencia entre el programa ambiental del plan de desarrollo municipal y plan de desarrollo departamental. Por lo tanto, se deduce después de su análisis y discusión, que los planes son totalmente independientes en la consecución de un objetivo general que tenga relación con

la movilidad sostenible, cada uno aborda temas muy distintos y no existen coincidencias en los términos que utilizan.

Por otra parte, se expresa divergencia en la participación modal entre el programa ambiental y los planes de desarrollo departamental y municipal. Según esto, se infiere que son necesarios actores especializados que coadyuven en el manejo e implementación de planes, programas, proyectos y ejecución de estrategias para la movilidad sostenible (Del Giorgio y Girotto, 2020).

Figura 2. Visualización de relaciones entre planes y programa

Fuente: elaboración propia con base en Gómez et al. (2022).

La Figura 2 indica la relación y fortaleza de los vínculos (grosos de las líneas y puntajes) que tienen, por una parte, el plan de desarrollo municipal y el plan de desarrollo departamental y por otra el programa ambiental de Ipiales y su plan de desarrollo 2024-2027. Lo anterior deduce que se pueden generar acciones concretas para gestionar un plan de movilidad sostenible que permita la ejecución de herramientas alternativas propuestas en estos documentos con la participación de las instancias políticas, económicas y sociales. Cabe añadir que no existe una relación entre el programa ambiental y el plan de desarrollo departamental.

3.2 Análisis sistémico

En la Tabla 3 se relacionan las 22 variables sistémicas resultantes de los encuentros establecidos para el trabajo mancomunado con los diferentes expertos, la formulación de estas se desprende de los relatos y experiencias directas que los asistentes ofrecieron al momento de la realización del

ejercicio. Mediante la guía de matriz de cambio, se estableció un formato de recolección de información cuyo resultado derivó en la obtención de variables que se consideran las más importantes del sistema y que la institucionalidad puede incorporar para el desarrollo de la movilidad sostenible hacia el año 2040.

Dentro de la relación, se concertó ideas que estén contenidas en áreas tan importantes como: movilidad, ambiental, social, económico, innovación tecnológica y política, las cuales se configuran como ítems que son más susceptibles al cambio, sobre todo, son entornos que reportan acciones turbulentas, inciertas, novedosas y ambiguas (TUNA) (Dal Borgo et al., 2024). Además, se configura un análisis en conjunto de elementos clave que se encuentran interrelacionados y que al momento de su operatividad se pueden interpretar como factores visibles de un solo sistema, con flujos que derivan en propósitos, para llevar a cabo estrategias en la consecución de una ciudad con características sostenibles.

Tabla 3. Variables del entorno para la movilidad sostenible

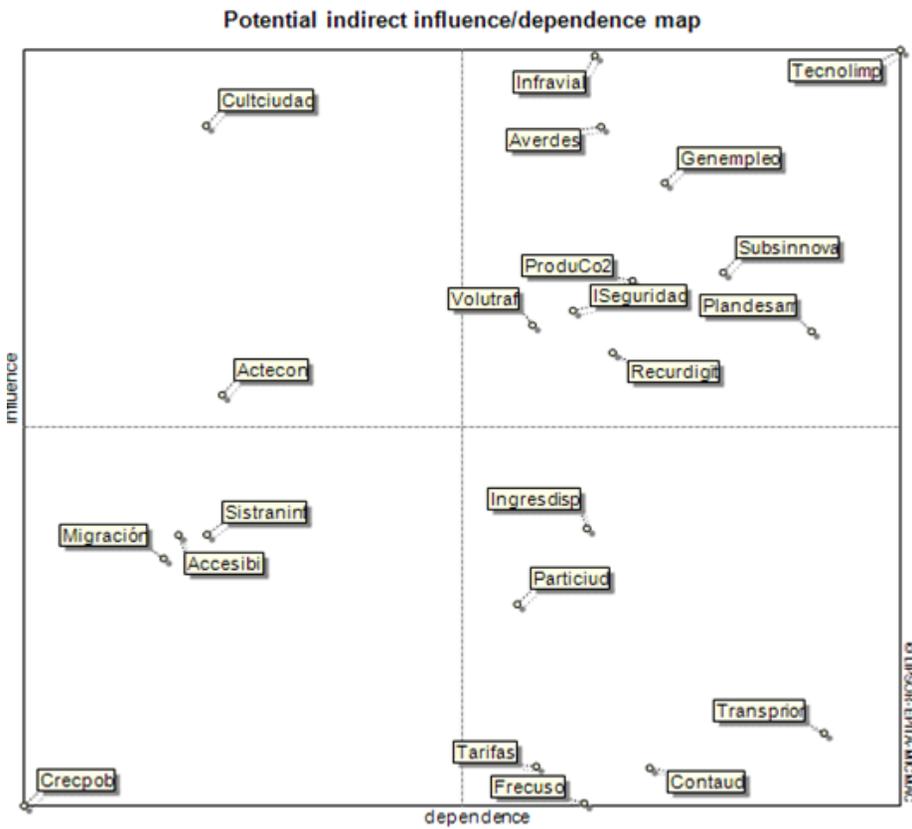
No	Área	Variable sistémica	Descripción
1	Movilidad	Trasporte priorizado	Busca priorizar el uso del transporte público, bicicletas y peatones.
2		Frecuencia de uso	Números de rutas disponibles, facilidad de uso y horarios.
3		Infraestructura vial	Infraestructura vial adecuada para la cantidad máxima de vehículos.
4		Volumen de tráfico	Alta congestión en horas pico, incapacidad de recorrido.
5		Accesibilidad	Acceso de los ciudadanos al transporte público.
6	Ambiental	Reducir la producción de gases contaminantes	Emisión de gases contaminantes CO ₂ influyen en enfermedades respiratorias.
7		Áreas verdes	Consolidación de áreas y corredores verdes para movilidad no motorizada.
8		Contaminación auditiva	El centro de la ciudad tiene altos niveles de ruido vehicular.
9	Social	Tarifas	Costo de transporte público y de plataformas de movilidad bajo demanda.
10		Migración	Alta migración de población venezolana a la ciudad de Ipiales.
11		Crecimiento poblacional	Crecimiento de la población: 129.000 habitantes proyección 2024.
12		Inseguridad	Altos niveles de inseguridad, disminución de la gobernanza.
13	Económico	Actividad económica	Actividad económica principal que gira en torno a la agricultura y turismo.
14		Generación de empleo	El subsector transporte genera 5.800 empleos directos y 7.000 indirectos.
15		Ingreso disponible	Dinero para la utilización de transporte público y plataformas de movilidad.
16	Innovación tecnológica	Sistemas de transporte inteligentes	Sistemas de movilidad con sensores, cámaras y control de semáforos.
17		Uso de recursos digitales	Monitoreo de transporte en tiempo real, aplicaciones móviles para uso de rutas.
18		Subsidios del municipio para la innovación	Implementar bicicletas compartidas y transporte público eléctrico.
19		Tecnologías limpias	Motores de ignición eficientes, artefactos de transporte eléctricos, tecnologías verdes.
20	Política	Capacidades de los planes de desarrollo	Formulación del plan de desarrollo con estrategias para la movilidad sostenible.
21		Cultura ciudadana	Uso de movilidad alternativa, conciencia ambiental y armonía cívica.
22		Participación ciudadana	Participación en la elaboración de programas y estrategias de movilidad sostenible.

Fuente: elaboración propia.

3.2.1 Análisis estructural

La Figura 3 representa el análisis de variables mediante la calificación otorgada por parte de los expertos. El resultado forma cuatro cuadrantes donde se pueden ubicar las variables más relevantes que tienen de manera relativa mayor influencia y dependencia; variables reguladoras de mayor influencia, pero con una menor dependencia; variables autónomas o excluidas de menos influencia y dependencia; y variables resultado de menor influencia, pero con mayor dependencia del sistema (Chalapud, 2022).

Figura 3. Matriz de influencia y dependencia de variables de la movilidad sostenible



Fuente: elaboración propia

Por lo anterior, se concluye que las variables más relevantes del sistema analizado y que forma parte directa en la redacción de los escenarios son las siguientes:

- Del área de movilidad: volumen de tráfico, infraestructura vial.
- De innovación tecnológica: subsidios del municipio para la innovación, tecnologías limpias y uso de recursos digitales.
- Ambiental: áreas verdes y reducción en la producción de gases contaminantes.
- Económico: generación de empleo.
- Social: inseguridad.
- Política: capacidades de los planes de desarrollo.

3.3 Identificación de actores clave

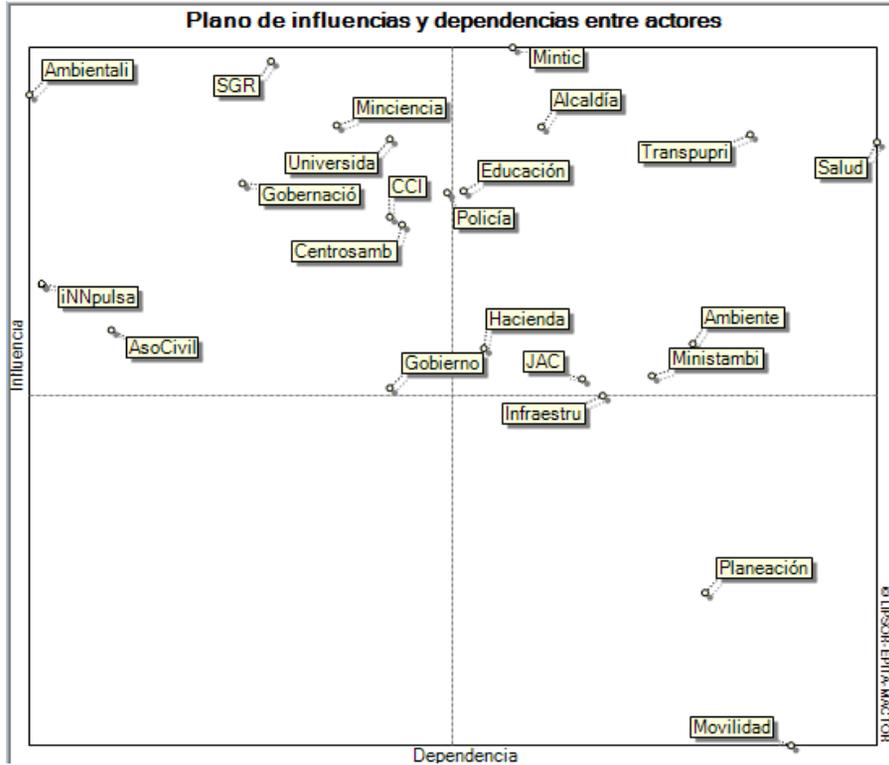
La Tabla 4 indica los actores relevantes que forman parte del sistema de movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales. Cada actor representa una misión que influye directamente sobre las decisiones para el acompañamiento de las variables clave en la implementación de estrategias, permitiendo que las tendencias que provocan cambios significativos tengan un soporte adecuado y se adapten a largo plazo.

Tabla 4. Actores relevantes del entorno para la movilidad sostenible

Área	Variable clave	Actor
Movilidad	Infraestructura vial	Secretaría de Planeación Municipal, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Infraestructura
	Volumen de tráfico	Secretaría de Movilidad, Secretaría de Planeación
Ambiental	Áreas verdes	Secretaría de Hacienda, Departamento de Ambiente y sostenibilidad, juntas de acción comunal, Secretaría de Educación
	Reducción en la producción de gases contaminantes	Grupos ambientalistas, empresas de transporte público y privado, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Salud
Innovación tecnológica	Tecnologías limpias	Empresas de transporte público y privado, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Departamento de Ambiente y Sostenibilidad, centros de investigación ambiental, universidades, Secretaría de Educación
	Subsidios para la innovación	Alcaldía municipal de Ipiales, Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones (MinTic), Ministerio de Ciencia y Tecnología (Minciencias), Sistema General de Regalías iNNpulsa, Cámara de Comercio de Ipiales.
	Uso de recursos digitales	Empresas de transporte público y privado, Alcaldía municipal de Ipiales, Secretaría de Movilidad, Cámara de Comercio de Ipiales
Económico	Generación de empleo	Empresas de transporte público y privado
Social	Inseguridad	Policía Nacional de Colombia, Alcaldía municipal de Ipiales, Gobernación de Nariño, Secretaría de Gobierno
Política	Capacidades de los planes de desarrollo	Alcaldía municipal de Ipiales, Secretaría de Planeación, juntas de acción comunal, Secretaría de Movilidad, asociaciones civiles, Cámara de Comercio de Ipiales, empresas de transporte público y privado, Departamento de Ambiente y Sostenibilidad, Secretaría de Salud

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Matriz de influencia y dependencia de actores para la movilidad sostenible



Fuente: elaboración propia.

Una vez utilizada la herramienta Mactor, se conoce el resultado de los actores de mayor influencia y dependencia en el sistema de movilidad sostenible llamados actores de enlace. Son los siguientes: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MinTic), Alcaldía de Ipiales, empresas de transporte público y privado, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Hacienda, Departamento de Ambiente y Sostenibilidad y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), relacionada en la Figura 4.

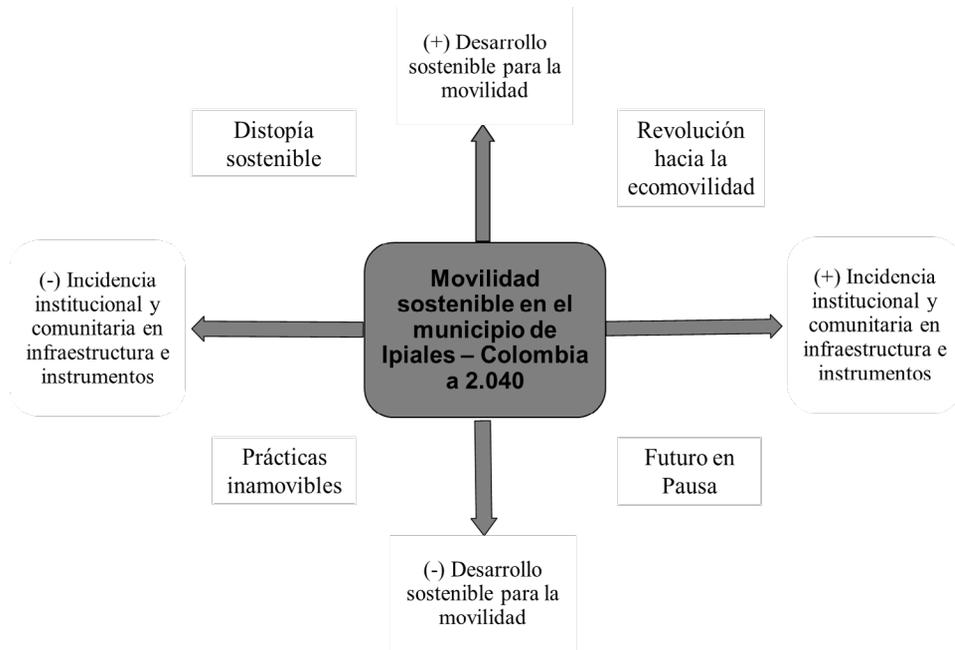
3.4 Escenarios: ejes de Peter Schwartz

Los escenarios están enfocados a determinar el porvenir de un tema en particular relacionado con la planeación prospectiva (Gandara y Farías, 2024). Una vez establecido el tema, identificadas las variables clave y los actores más relevantes del sistema, se ubican algunas tendencias y fuerzas dinámicas que constituyen la narración de los escenarios por parte de los expertos, de la siguiente manera: por un lado, el primer escenario se construye a través de los ejes (+) desarrollo sostenible para la movilidad - (+) incidencia institucional y comunitaria en infraestructura e instrumentos, se lo denomina: Revolución hacia la ecomovilidad.

Por otra parte, el segundo escenario, llamado Futuro en pausa, relaciona una (+) incidencia institucional y comunitaria en la existencia de una mayor infraestructura e instrumentos para el desarrollo con un (-) desarrollo sostenible para la humanidad, además, el último eje en mención combinado con una menor incidencia institucional conforma el escenario prácticas inamovibles.

Por último, se redacta el cuarto escenario, Distopía sostenible, teniendo en cuenta los ejes (+) desarrollo sostenible - (-) incidencia instituciones y comunitaria en infraestructura e instrumentos.

Figura 5. Ejes de Peter Schwartz



Fuente: elaboración propia.

El escenario deseable concertado para la movilidad sostenible se presenta en la Tabla 5.

Tabla 5. Escenario deseable

Revolución hacia la ecomovilidad
<p>En el año 2040 la ciudad de Ipiales incorporó políticas públicas algunas de carácter nacional y otras locales referentes a la movilidad sostenible, provocando en los últimos años una revolución hacia la ecomovilidad, donde instituciones públicas, privadas y sociedad civil firmaron un compromiso de aplicabilidad y trascendencia.</p> <p>El plan decenal de ampliación y de mejora de infraestructura vial permitió la adaptación de espacios para la movilidad eléctrica que incidió en la creación de planes estratégicos para mejorar el volumen de tráfico en horas pico y en festividades. Por otra parte, los vehículos eléctricos fortalecieron su interoperabilidad de recarga argumentado por la normatividad colombiana. Se observa un incremento de buses y transporte público eléctrico urbano que superaron en los primeros años de implementación las barreras tecnológicas, financieras e institucionales para su masificación y productividad. Asimismo, la alcaldía municipal ha realizado importantes avances en la inversión de infraestructura y el desarrollo de áreas y corredores verdes dedicados al transporte alternativo no motorizado, se consolida como una ciudad modelo en Colombia, expandiendo las vías ciclistas y peatonales, además, desde hace 10 años opera el programa de bicicletas públicas compartidas. Lo anterior influyó en la disminución considerable de la producción de gases contaminantes determinantes de enfermedades respiratorias y la inclusión de la política de adquirir en las compras públicas municipales tecnologías de cero emisiones.</p> <p>La articulación entre diversas instituciones que garantizan la accesibilidad de innovaciones tecnológicas en la apreciación de una ciudad sostenible es muy importante. Ipiales sigue siendo una ciudad modelo para el testeo y uso de tecnologías limpias mediante el acceso de transporte urbano energéticamente eficientes, artefactos de transporte eléctrico, transición energética y la utilización de subsidios municipales (exenciones de impuesto de industria y comercio) para fomentar la investigación aplicada en el uso recursos digitales en monitoreo de transporte en tiempo real e inclusión y utilización de aplicaciones móviles para el uso de rutas.</p> <p>Por su parte, la alcaldía ha logrado realizar alianzas estratégicas internacionales de cooperación, que le permitieron, financiar programas referentes a la implementación de energías alternativas en el transporte y fomentar el intercambio de experiencias internacionales, con funcionarios de ciudades que realizaron la transición energética en el sector. Por otra parte, en el año 2028 entró en vigor la ley de restricción de vehículos contaminantes, idea que priorizó las acciones para mejorar la movilidad y su estructura empresarial, permitiendo una mayor demanda del transporte público y sus automotores, elevando actualmente el empleo a por lo menos 5.800 nuevos puestos de trabajo directos y 7.000 indirectos.</p> <p>La existencia de gobernanza permitió el aumento actual de la capacidad del municipio y sus instituciones para liderar políticas de cambio y transformación al modelo de movilidad sostenible con la participación de todos los actores involucrados. La política pública establecida, fomentó la seguridad e hizo que subsectores tan importantes de la región como turismo y comercio, tuvieron un crecimiento muy importante que permitió la empleabilidad.</p> <p>Con la importancia de la presencia de la política pública de movilidad sostenible, los planes de desarrollo que se han presentado en los últimos cuatro gobiernos han dado continuidad a las áreas de movilidad, innovación tecnológica, social, ambiental, economía y política. Esto comprobó en que, la inversión haya sido efectiva para el cambio hacia una ciudad modelo enfocado en la sostenibilidad y uso adecuado de los recursos naturales por parte de su población.</p>

Fuente: elaboración propia.

Las propuestas del escenario deseable revolución hacia la ecomovilidad se contrasta con los tres juicios de Geoffrey Vickers (1995), que involucra el análisis del estado actual del sistema mediante la comprobación de la realidad, un juicio de valor donde se estipula la importancia cualitativa del escenario deseable y un juicio instrumental que desataca los retos para asumir. Los resultados se presentan en la Tabla 6.

Tabla 6. Los tres juicios de Vickers: señales sobre el futuro deseable, revolución hacia la ecomovilidad en el año 2.040

Comprobación de la realidad: ¿qué señales del futuro ya son evidentes en el presente?
En la actualidad, si bien en los diferentes planes se menciona la construcción de un sistema de movilidad alternativo y sostenible en el corto plazo (cuatro años), los esfuerzos actuales no son trascendentes, sobre todo en el desarrollo de suficientes espacios verdes, mejoramiento de la infraestructura para la seguridad vial y el uso alternativo de medios de transporte. Las energías limpias siguen siendo un concepto con muy poca voluntad administrativa para lograr la implementación, los autos eléctricos no son convencionales y dejan en evidencia el bajo desarrollo institucional para la creación de sistemas prospectivos y de gobernanza para integrar capacidades TOPP (técnicas, operativas, políticas y prospectivas). Todavía queda un camino amplio por recorrer para integrar Big Data e IA a un sistema de movilidad urbana sostenible y segura.
Valores: ¿qué es deseable y aceptable para los habitantes?
Los usuarios desean y aceptan el acceso adecuado a la movilidad sostenible, uso del transporte público limpio y configurado a través de tecnologías verdes y consideración del medio ambiente, establecimiento de espacios de movilidad efectiva para la reducción de tiempos de desplazamiento para evitar la contaminación, disminución de tiempos y resiliencia ante las crisis ocasionadas por el cambio climático.
Instrumentalidad: ¿cuáles son los retos?
Inversión efectiva en la construcción de espacios para calles inteligentes y uso de transporte alternativo eléctrico, impuesto a la congestión, transformación hacia la movilidad efectiva (quién lo requiera) mediante la asignación de automotores públicos por medio de la Inteligencia Artificial. Aumento de infraestructura adecuada para el aprovechamiento peatonal y transporte en bicicleta. Incentivos fiscales para la disminución de gases contaminantes, acceso al transporte sostenible y optimización de rutas a través de la implementación y uso de plataformas digitales. Adopción de políticas de seguridad ciudadana con alumbrado inteligente y herramientas de detección facial mediante IA.

Fuente: elaboración propia.

3.5 Estrategias para el futuro deseable de la movilidad sostenible

Para visualizar la movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales, Colombia, en el año 2040 se utiliza la técnica Backcasting, la cual desde el enfoque normativo permite a través del escenario deseable mirar hacia atrás hasta el presente con el objetivo de elaborar acciones para planificar cómo puede lograrse (Quist, 2016). Para su elaboración se tiene en cuenta como principal insumo el escenario Revolución hacia la ecomovilidad y el primer juicio de Vickers denominado comprobación de la realidad. A continuación, se proponen acciones y estrategias que ayudan a elaborar el futuro deseable en el año 2040 (Tabla 7).

4. DISCUSIÓN

Las variables analizadas forman parte del entorno característico de la movilidad sostenible y son interpretadas como sistémicas; es decir, que abarcan un sin número de procesos enfocados a través de una interrelación positiva entre áreas estructurales para el desarrollo y crecimiento sostenible de la ciudad de Ipiales, como son: movilidad, medio ambiente, economía, innovación tecnológica, política y social. Por otra parte, los resultados arrojados que se construyen en el escenario deseable en el año 2040 deben contemplar estructuralmente una relación a largo plazo y formar en el tiempo la capacidad institucional para lograr el cumplimiento estratégico hacia un sistema de movilidad urbana sostenible y segura. En definitiva, las estrategias que nacen del análisis de los expertos se enfocan en argumentar un llamado a la acción y la adopción de políticas públicas tendientes a largo plazo sin los caprichos de los gobiernos de turno y se tengan en cuenta en los diferentes planes de desarrollo.

Tabla 7. Acciones y estrategias

Período Planes	Área					
	Movilidad (1), (2), (3)	Innovación tecnológica (1), (2), (4)	Social (1), (2)	Ambiental (4), (3), (2)	Economía (1), (2)	Política (3), (2), (1)
2025 / 2027	Facilitar la construcción de carriles exclusivos para ciclovía urbana en lugares específicos.	Construcción de corredores y áreas verdes juntamente con rutas peatonales.	Fundamentar la seguridad vial a través de estrategias para reducir accidentes en horas de alto tráfico.	Inversión para la construcción de corredores verdes y espacios peatonales.	Incentivos económicos y tributarios para empresas que establezcan la política del uso de elementos para la movilidad sostenible.	Proyectos de acuerdo aprobados por el consejo municipal que promuevan la movilidad sostenible.
2028 / 2031	Inversión pública y privada para el aumento del sistema modal de transporte en la región.	Implementación de zonas exclusivas bajas de emisiones en la ciudad.	Ejecución de la política de seguridad y vigilancia del transporte público en toda la zona de cobertura móvil.	Clasificación y organización de espacios de bajas emisiones de CO ₂ .	Inversión en infraestructura y promoción de empleo <i>verde</i> para el acondicionamiento de la ciudad.	Creación del observatorio de política ambiental y sostenibilidad, aprobación del POT municipal.
2032 / 2035	Movilidad para la adopción de sensores y manejo óptimo del tráfico a través de Big Data.	Construcción y promoción de espacios exclusivos de absorción de CO ₂ e intervención ecológica en vías de muy alto tráfico.	Política de monitoreo de transporte a través de elementos tecnológicos.	Promover a través de tecnología específica espacios ambientales absorbentes de CO ₂ y reconstrucción ecológica en áreas aledañas a calles y carreras.	Política de empleo formal en el subsector transporte público urbano en el área de la movilidad inteligente.	Actualización del POT hacia la movilidad resiliente enfocada en el cambio climático, infraestructura y tráfico.

<p>2036 / 2039</p>	<p>Política de digitalización en un ciento por ciento del sistema de movilidad con información de tráfico en tiempo real.</p>	<p>Implementación y gestión de las energías renovables en el transporte.</p>	<p>Inversión en el plan de seguridad ciudadana para la movilidad sostenible en el área urbana.</p>	<p>Alineación del transporte público y privado con las energías renovables y prohibición total de circulación de autos con combustión interna.</p>	<p>Inversión en centros de transporte multimodal que faciliten conexiones para alternativas de movilidad sostenible.</p>	<p>Consolidación en los diferentes planes de políticas públicas referentes a la movilidad sostenible.</p>
<p>2040 +</p>	<p>Implementación de un modelo de movilidad sostenible ciento por ciento digitalizado y automatizado con IA.</p>	<p>Inversión en ciudad verde interconectada.</p>	<p>Bienestar y seguridad total.</p>	<p>Ipiales, ciudad verde alineada con la movilidad sostenible.</p>	<p>Economía basada en tecnologías limpias y movilidad sostenible.</p>	<p>Implementación de la movilidad sostenible en un ciento por ciento.</p>

(1) Plan de desarrollo municipal; (2) Plan de desarrollo departamental; (3) Plan de ordenamiento territorial (POT); (4) Plan de desarrollo ambiental
 Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la investigación, se busca realizar un análisis de variables cuyo resultado derivó en la importancia de tener en cuenta factores clave como; el volumen de tráfico, infraestructura vial, subsidios del municipio para la innovación, tecnologías limpias y uso de recursos digitales, manejo de áreas verdes, reducción de la producción de gases contaminantes, generación de empleo, inseguridad y las capacidades de los planes de desarrollo para anticipar y determinar la movilidad sostenible en la ciudad de Ipiales en el año 2040. Los resultados se relacionan en torno al crecimiento y desarrollo sostenible al igual que a la formulación y divulga-

ción por parte de los 17 expertos consultados en 3 rondas distintas.

En la actualidad los planes de desarrollo no contemplan de manera amplia los temas relacionados con la movilidad sostenible. Por ello es necesario realizar un trabajo interinstitucional conjunto, para trascender hacia políticas públicas más amigables con el medio ambiente, al igual que el impulso de alternativas de innovación tecnológica para su implementación y realidad en el año 2040, además, la teoría se ve reflejada en estudios y aplicaciones que permiten vislumbrar ejemplos en países y regiones que han logrado hacer realidad en un alto porcentaje la movilidad sostenible mediante la implementación de políticas de planificación y sostenibilidad urbana.

Para hacer realidad las estrategias en la ciudad de Ipiales, es necesario exigir soluciones y visiones conjuntas con actores políticos y empresariales de los sectores públicos y privados en el largo plazo para dejar de lado los caminos *pañños de agua tibia* que lo que hacen es callar la problemática por un momento, para establecer futuros que permitan iluminar las soluciones de manera estructural.

Por último, la investigación logra plantear el escenario deseable de la movilidad sostenible en el año 2040 y realiza estrategias para la implementación de los diferentes gobiernos mediante el método Backcasting para su anticipación, logrando observar oportunidades para el desarrollo y crecimiento sostenible de la ciudad de Ipiales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUBAKAR, I. y DANO, U. (2020). Sustainable urban planning strategies for mitigating climate change in Saudi Arabia. *Environment, Development and Sustainability*, 22(6), 5129-5152. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/s10668-019-00417-1>.

ACEITUNO, P. (2017). *Prospectiva: bases y práctica fundamental para la toma de decisiones*. Santiago de Chile: Ediciones UTEM. Recuperado de: <https://bit.ly/3BA3Y9z>.

AL, H.; KOÇ, M., ISAIFAN, R. J. y BICER, Y. (2022). A Review of the Integrated Renewable Energy Systems for Sustainable Urban Mobility. *Sustainability* (Suiza), 14(17), 10517. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/su141710517>.

ALCALDÍA MUNICIPAL DE IPIALES (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024 -2027: Ipiales, gobierno del pueblo. Alcaldía Municipal de Ipiales. Recuperado de: <https://bit.ly/4gOUdbp>.

ALFONSO, W. y PARDO, C. (2019). Influence of Science, Technology and Innovation on Urban Sustainability. En C. Pardo; A. Cotte, y S. Fletscher (eds.). *Analysis of Science, Technology, and Innovation in Emerging Economies*. Pp. 1-19. Palgrave Macmillan Cham. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-13578-2>.

ALKHATIB, A.; ABU MARIA, K., ALZU'BI, S. y ABU MARIA, E. (2022). Novel system for road traffic optimisation in large cities. *IET Smart Cities*, 4(2), 143-155. Recuperado de: <https://doi.org/10.1049/smc2.12032>.

BANISTER, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73-80. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.10.005>.

BEHNIA, F.; SCHUELKE, B. y MIRHASSANI, M. (2024). Optimizing sustainable urban mobility: A comprehensive review of electric bus scheduling strategies and future directions. *Sustainable Cities and Society*, 108. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105497>.

BIBRI, E.; KROGSTIE, J. y KÄRRHOLM, M. (2020). Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability. *Developments in the Built Environment*, 4. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.dibe.2020.100021>.

BRŮHOVÁ, H.; VEJCHODSKÁ, E., RYBOVÁ, K. y KVĚTOŇ, V. (2020). Sustainable urban mobility: One definition, different stakeholders' opinions. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 87. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102465>.

CABEZA, I. (2019). Sostenibilidad urbana: oportunidades para la cohesión territorial. *Revista Geográfica Venezolana*, 60(2), 448-455. Recuperado de: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/46563/3_notao1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

CALATAYUD, A.; RIVAS, M., CAMACHO, J., BELTRÁN, C., ANSALDO, M. y CAFÉ, E. (2023). *Transporte 2050: el camino hacia la descarbonización y la resiliencia climática en América Latina y el Caribe*. Banco interamericano de desarrollo. Recuperado de: <https://doi.org/10.18235/0005196>.

CÁMARA DE COMERCIO DE IPIALES (2025). *Estudio económico del municipio de Ipiales y área de jurisdicción*. Recuperado de: <https://ccipiales.org.co/?mdocs-file=2854>.

CANITEZ, F.; ALPKOKIN, P. y KIREMITCI, S. (2020). Sustainable urban mobility in Istanbul: Challenges and prospects. *Case Studies on Transport Policy*, 8(4), 1148-1157. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2020.07.005>.

CHALAPUD, E. (2022). Prospectiva estratégica del subsector comercio del municipio de Ipiales - Colombia, hacia el año 2030. *Tendencias*, 23(1), 139-166. Recuperado de: <https://doi.org/10.22267/rtend.222301.186>.

CRUZ, S. y PAULINO, S. (2022). Experiences of innovation in public services for sustainable urban mobility. *Journal of Urban Management*, 11, 108-122. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.jum.2021.10.003>.

CUGURULLO, F.; CAPROTTI, F., COOK, M., KARVONEN, A., MCGUIRK, P. y MARVIN, S. (2024). Conclusions. The present of urban AI and the future of cities. En F. Cugurullo, F. Caprotti, M. Cook, A. Karvonen, P. McGuirk y S. Marvin (eds.). *Artificial intelligence and the city. Urbanistic perspectives on AI*. Pp. 361-389. Routledge.

DAL BORGIO, R.; ZUGASTI, I. y ASTIGARRAGA, E. (2024). *Planificación de escenarios en la empresa: una mirada ética*. Pirámide.

DEL GIORGIO, F. y GIROTTO, L. (2020). Municipal Development forums: model for the improvement of local productive systems. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 8(2), 122-132. Recuperado de: <https://revistaepe.utem.cl/wp-content/uploads/sites/7/2022/05/revista-estudios-politicos-estrategicos-epe-vol8-n2-2020.pdf>.

DESTATTE, P. y DURANCE, P. (2010). *Palabras clave de la Prospectiva Territorial*. N.° 1, Colección TRAVAUX).

FARIAS, J. P. (2014). Método de ejes de Peter Schwartz para la identificación de escenarios posibles. En G. Gándara y F. Osorio (eds.). *Métodos prospectivos: manual para el estudio y la construcción de futuro*. Pp. 217-237. Paidós M. R.

FRANCO, J.; GIDHAGEN, L., MORALES, R. y BEHRENTZ, E. (2019). Towards a better understanding of urban air quality management capabilities in Latin America. *Environmental Science and Policy*, 102, 43-53. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.09.011>.

FRAUNHOFER IOSB (1 de febrero de 2022). Traffic lights controlled using artificial intelligence. Comunicado de prensa. Recuperado de: <https://www.fraunhofer.de/en/press/researchnews/2022/february2022/trafficlighscontrolledusingartificialintelligence.html>.

GÁNDARA, G. y FARIÁS, J. (2024). Diseño de escenarios posibles mediante el método de Peter Schwartz. En G. Gándara (coordinador). *Métodos prospectivos 2: para la exploración de futuros en empresas, ONG, gobiernos y la agenda global*. Debate.

GIULIANO, G. y HANSON, S. (2017). *The Geography of Urban Transportation* (4ª edición). Guilford Press.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO (2024). Plan de desarrollo departamental 2024 - 2027: Nariño, Región país para el mundo. Gobernación de Nariño. Recuperado de: <https://bit.ly/4fJlcDm>.

GODET, M.; MONTI, R., MEUNIER, F. y ROUBELAT, F. (2000). *Caja de herramientas de prospectiva estratégica*. Gerpa con la colaboración de Electricité de France, Mission Prospective. Recuperado de: <https://bit.ly/3opHdQx>.

GÓMEZ, B.; SANDOVAL, C. y SIERRA, D. (2022). Metodología de prospectiva para la movilidad sostenible. Naciones Unidas. Recuperado de: www.cepal.org/apps.

HAMEED, A. (2019). Smart city planning and sustainable development. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 518(2), Recuperado de: <https://doi.org/10.1088/1757-899X/518/2/022042>.

HIDALGO, A.; SANABRIA, T. y MESA, M. (2023). Evaluación de sostenibilidad urbana en Tunja (Colombia). *Bitácora Urbana Territorial*, 33(III), 99-112. Recuperado de: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n3.109517>.

HURLIMANN, A.; MOOSAVI, S. y BROWNE, G. (2021). Urban planning policy must do more to integrate climate change adaptation and mitigation actions. *Land Use Policy*, 101, Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105188>.

IBÁÑEZ, A. y RAMOS, M. (2019). Function-based and multi-scale approach to green roof guidelines for urban sustainability transitions: The case of Bogotá. *Buildings*, 9(151), 1-17. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/BUILDINGS9060151>.

JIMÉNEZ, J.; SERRANO, J., PÉREZ, R., RODRIGO, J., SALVATI, L. y CABALLERO, A. (2022). A Conceptual Model for Planning and Management of Areas of Public Space and Meeting in Colombia. *Land*, 11(1922), 1-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/land1111922>.

LITMAN, T. (2021). Well Measured - Developing Indicators for Sustainable and Livable Transport Planning. En *Victoria Transport Policy Institute*. Victoria Transport Policy Institute. Recuperado de: <https://coilink.org/20.500.12592/bw6wz5>.

LOORBACH, D.; SCHWANEN, T., DOODY, B., ARNFALK, P., LANGELAND, O. y FARSTAD, E. (2021). Transition governance for just, sustainable urban mobility: An experimental approach from Rotterdam, the Netherlands. *Journal of Urban Mobility*, 1, 1-9. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.urbmob.2021.100009>.

MATOUQ, Y.; MANASREH, D. y NAZZAL, M. (2024). AI-Driven Approach for Automated Real-Time Pothole Detection, Localization, and Area Estimation. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/03611981241246993>.

MICHALINA, D.; MEDERLY, P., DIEFENBACHER, H. y HELD, B. (2021). Sustainable urban development: A review of urban sustainability indicator frameworks. *Sustainability*, 13(9348), 1-20. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/su13169348>.

MOLINA, N.; RODRÍGUEZ, K., CARDERÓN, D., DÍAZ, J. y LÓPEZ, A. (2020). Using machine learning tools to classify sustainability levels in the development of urban ecosystems. *Sustainability* (Suiza), 12(8), 1-20. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/SU12083326>.

MONTOYA, C.; VILLAMIZAR, N., JORQUERA, F., CARDENAS, M. F. y GIRALDO, T. (2022). Accessibility to public spaces: Boosting ecosystem services in urban areas in four Latin American cities. *Frontiers in Sustainable Cities*, 4(796122), 1-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.3389/frsc.2022.796122>.

NÆSS, P.; SAGLIE, I. y RICHARDSON, T. (2020). Urban sustainability: is densification sufficient? *European Planning Studies*, 28(1), 146-165. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1604633>.

NIKULINA, V.; SIMON, D., NY, H. y BAUMANN, H. (2019). Context-Adapted Urban Planning for Rapid Transitioning of Personal Mobility towards Sustainability: A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 11(4). Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/su11041007>.

OTHENGRAFEN, F.; SIEVERS, L. y REINECKE, E. (2024). From Vision to Reality: The Use of Artificial Intelligence in Different Urban Planning Phases. *Urban Planning*, 10, 1-18. Recuperado de: <https://doi.org/10.17645/up.8576>.

PATROUILLEAU, M. (2024). Prospectiva. En A. Kozel; S. Grinberg, y M. Farinetti (eds.). *Léxico Crítico del Futuro*. Pp. 466-469. UNSAM Edita. Recuperado de: <https://unsamedita.unsam.edu.ar/product/lexico-critico-del-futuro/>.

PORTOCARRERO, L.; MORATÓ, J., RINCÓN, Y. y VANEGAS, J. (2021). Gobernanza y sostenibilidad: dos conceptos para el impulso de la gestión pública eficiente. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 9(1), 76-107. Recuperado de: <https://revistaepe.utem.cl/wp-content/uploads/sites/7/2021/11/revista-estudios-politicos-y-estrategicos-epe-vol9-n1-2021.pdf>.

QUINTEROS, J. y HAMANN, A. (2017). *Planeamiento estratégico prospectivo: métodos Mactor y Smic* (1ª edición). Ecoe Ediciones Ltda.

QUIST, J. (2016). Backcasting. En P. Van der Duin (ed.). *Foresight in organizations: methods and tools*. Pp. 125-144. Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9781315728513>.

RAMÍREZ, L. y GRIJALBA, A. (2021). Sustainability and resilience in smart city planning: A review. *Sustainability* (Suiza), 13(1), 1-25. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/su13010181>.

SACHS, J.; LAFORTUNE, G., KROLL, C., FULLER, G. y WOELM, F. (2022). Sustainable Development Report 2022 From crisis to sustainable development: the SDGs as Roadmap to 2030 and beyond. En *Sustainable Development Report 2022*. Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/9781009210058>.

SACHS, J. (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Deusto.

SAMPAIO, C.; MACEDO, E., COELHO, M. y BANDEIRA, J. (2020). Economic and environmental analysis of measures from a Sustainability Urban Mobility Plan - Application to a small sized city. *Transportation Research Procedia*, 48, 2580-2588. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2020.08.253>.

SCHOLL, L.; FOOK, A., BARAHONA, J., RIVAS, M., MONTES, L., MONTOYA, V., PEDRAZA, L., NOBOA, N., SANDOVAL, D., LEE, S., RODRIGUEZ, M., BOCAREJO, P., VERGEL, E., URREGO, F., MORENO, P., BERTUCCI, P., OVIEDO, D., SABOGAL, O., SEREBRISKY, T. y MOJICA, C. (2022). *Transport for Inclusive Development: Defining a Path for Latin America and the Caribbean*. Recuperado de: <https://doi.org/10.18235/0004335>.

SCHWARTZ, P. (1996). *The art of the long view: paths to strategic insight for yourself and your compañía*. Doubleday.

SEPEHR, P. (2024). Mundane Urban Governance and AI Oversight: The Case of Vienna's Intelligent Pedestrian Traffic Lights. *Journal of Urban Technology*, 1-18. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/10630732.2024.2302280>.

TAN, Z.; SHAO, S., ZHANG, X. y SHANG, W. L. (2023). Sustainable urban mobility: Flexible bus service network design in the post-pandemic era. *Sustainable Cities and Society*, 97. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2023.104702>.

UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES (UNOPS), INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZACIÓN (ILO), UN WOMEN, ARUP (2023). *Guidelines for developing inclusive transport infrastructure.* UNOPS. Recuperado de: <https://content.unops.org/publications/Guidelines-for-developing-inclusive-transport-infrastructure.pdf>.

VICKERS, G. (1995). *The Art Of Judgment: A study of Policy Making (Centenary).* SAGE Publications.

YIGITCANLAR, T.; KANKANAMGE, N., REGONA, M., RUIZ MALDONADO, A., ROWAN, B., RYU, A., DESOUZA, K., CORCHADO, J., MEHMOOD, R., y LI, R. (2020). Artificial Intelligence Technologies and Related Urban Planning and Development Concepts: How Are They Perceived and Utilized in Australia? *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*, 6(4), 187. Recuperado de: <https://doi.org/10.3390/joitmc6040187>.

CIUDADANÍA RESPONSABLE DE JÓVENES EN PARAGUAY: ESCENARIOS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA 2040

*RESPONSIBLE CITIZENSHIP OF YOUTH IN PARAGUAY:
SCENARIOS AND GUIDELINES FOR PUBLIC POLICIES TO 2040*

*CIDADANIA RESPONSÁVEL DA JUVENTUDE NO PARAGUAI:
CENÁRIOS E DIRETRIZES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS ATÉ
2040*

autores

Dra. María Gloria Paredes*

Dr. Luis G. Maldonado**

Mgtr. Rubén Martínez***

Lic. Sergio Cáceres****

Econ. Derlis Salinas*****

Mstr. Francisco Alcaraz*****

Lic. Martín Couchonnal*****

Artículo recibido el 2 de marzo de 2025
y aceptado el 12 de mayo de 2025

Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto PINV-924: Ciudadanía Responsable, a través del desarrollo positivo de conciencia política y compromiso cívico de los jóvenes en Paraguay, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) Paraguay, a través del Programa Prociencia, con recursos del FEEI.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo generar escenarios prospectivos hacia 2040 para fortalecer la ciudadanía responsable de los jóvenes paraguayos, basada en la conciencia política y el compromiso cívico. Mediante una metodología participativa y prospectiva, se trabajó con jóvenes de cinco departamentos, identificando factores de cambio clave a través de análisis PESTEL, entrevistas y encuestas. Se priorizaron ocho variables estratégicas y se construyeron cuatro escenarios alternativos. El escenario apuesta seleccionado, Juventud preparada para el desarrollo, proyecta un Paraguay con economía del conocimiento, empleos formales, instituciones transparentes y descentralizadas, y jóvenes protagonistas del desarrollo sostenible. A partir de este escenario, se diseñaron 24 programas y 54 proyectos, articulados en ocho lineamientos de políticas públicas alineados con los ODS. Los resultados evidencian la necesidad de políticas inclusivas, intersectoriales y de largo plazo que integren activamente a la juventud. El estudio proporciona un marco estratégico para guiar decisiones futuras y fortalecer la participación juvenil en la transformación del país.

KEY WORDS: ciudadanía responsable, juventud, prospectiva, políticas públicas, Paraguay

* Dra. en Educación, Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay - ICSO, Fernando de la Mora, Paraguay. Correo electrónico: mariagloriaparedes@gmail.com. ORCID: 0000-0002-3679-2703. Administración del proyecto y Redacción – revisión y edición.

** Ph.D. Family and Child Ecology. Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay - ICSO, Fernando de la Mora, Paraguay. Correo electrónico: luisgmalonado09@gmail.com. ORCID: 0009-0000-2238-5907 Conceptualización y Metodología.

*** Mgtr en Planificación y Economía, Instituto Kaizen, Asunción, Paraguay. Correo electrónico: encuentrearuben@gmail.com. ORCID: 0009-0004-8868-6234. Curación de datos e Investigación.

**** Lic. en Historia, Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay, Asunción, Paraguay. Correo electrónico: caceres.sergio@gmail.com. ORCID: 0000-0003-4852-7920. Redacción – borrador original.

***** Econ. mención macroeconomía, Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay - ICSO, Asunción, Paraguay. Correo electrónico: dsalinasr@gmail.com. ORCID: 0000-0001-6779-5184. Curación de datos.

***** Máster en Ciencias Jurídicas, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo - CIRDA, Asunción, Paraguay. Correo electrónico: falcaraz67@gmail.com. Investigación.

***** Lic. en Sociología. Juntos por la Educación, Asunción, Paraguay. Correo electrónico: martincancio@gmail.com. Investigación.

ABSTRACT

This study, aims to develop foresight scenarios to 2040 that strengthen responsible citizenship among Paraguayan youth, based on political awareness and civic engagement. Using a participatory and prospective methodology, young people from five departments contributed to identifying key drivers of change through PESTEL analysis, interviews, and surveys. Eight strategic variables were prioritized, leading to the construction of four alternative future scenarios. The selected "preferred scenario", "Youth Prepared for Development", envisions a knowledge-based economy with formal employment, transparent and decentralized institutions, and youth as active agents of sustainable development. Based on this scenario, 24 programs and 54 projects were designed within eight strategic public policy guidelines aligned with the SDGs.

PALABRAS CLAVE: responsible citizenship, youth, foresight, public policy, Paraguay

RESUMO

Este estudo, tem como objetivo desenvolver cenários futuros até 2040 para fortalecer a cidadania responsável entre os jovens paraguaios, com base na consciência política e no compromisso cívico. Com base em uma metodologia participativa e preditiva, a pesquisa contempla jovens de cinco departamentos, a fim de identificar fatores-chave de mudança por meio de análise PESTEL, entrevistas e questionários. Oito variáveis estratégicas foram priorizadas, levando à construção de quatro cenários futuros alternativos. O cenário escolhido, "Juventude Preparada para o Desenvolvimento", projeta um Paraguai com economia baseada no conhecimento, com empregos formais, instituições transparentes e descentralizadas, e jovens como protagonistas do desenvolvimento sustentável. Com base nesse cenário, foram desenhados 24 programas e 54 projetos dentro de oito diretrizes estratégicas de políticas públicas alinhadas com os ODS. Os resultados apontam para a necessidade de políticas inclusivas, intersetoriais e de longo prazo, que integrem de modo ativo a juventude, Esse estudo traz um marco estratégico para guiar decisões futuras e fortalecer a participação dos jovens na transformação do país.

PALAVRAS-CHAVE: cidadania responsável, juventude, perspectivas, políticas públicas, Paraguai

INTRODUCCIÓN

El concepto de ciudadanía es multidimensional y puede abordarse desde dos perspectivas principales. Por un lado, como un estatus legal y normativo que define la pertenencia a una comunidad política, garantizando derechos y obligaciones. Por otro, como un ejercicio activo de participación en los asuntos públicos. Así la ciudadanía no solo implica el reconocimiento de derechos, sino también la responsabilidad de intervenir en la toma de decisiones y contribuir al bienestar colectivo (Velasco, 2005). Según la Cepal (2000), la ciudadanía se entiende como “la posesión y el ejercicio de derechos inalienables por parte de los sujetos que integran la sociedad y la obligación de cumplir deberes y respetar los derechos de los demás”. A lo largo del tiempo, este concepto ha evolucionado para incluir no solo derechos civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales, esenciales para la equidad, la solidaridad y la no discriminación.

En Paraguay, la población joven representa aproximadamente el 25,4% del total, con cerca de 1.5 millones de personas entre 15 y 29 años (INE, 2023). Este grupo enfrenta importantes desafíos estructurales, como el acceso desigual a oportunidades laborales formales, la limitada participación en la toma de decisiones, las brechas en competencias digitales y la falta de articulación entre actores educativos, institucionales y productivos. En este contexto, fortalecer la ciudadanía responsable entre los jóvenes se convierte en un pilar estratégico para el desarrollo sostenible del país (Serafini, 2023). La ciudadanía responsable es clave para la consolidación democrática, ya que fomenta la participación activa, la cohesión social y el compromiso cívico. Para lograr una sociedad inclusiva y sostenible, es fundamental contar con instituciones abiertas, acceso equitativo a oportunidades y un tejido social fortalecido con gran participación de la juventud.

Estudios recientes coinciden en subrayar la importancia de fortalecer la gobernanza democrática con participación juvenil (Escobar de Morel, 2022; Serafini, 2023), y de generar políticas integradas que respondan a los desafíos estructurales de la juventud en América Latina (García-Arnaldos, 2021; Tintaya y Cueto, 2021). Esto plantea una pregunta central: ¿cómo promover la ciudadanía responsable entre los jóvenes en Paraguay?

Este estudio se enmarca en el Proyecto PINV-924 denominado: Ciudadanía responsable a través del desarrollo positivo de conciencia política y compromiso cívico de los jóvenes en Paraguay. Fue financiado por el Conacyt Paraguay y tiene como propósito construir escenarios prospectivos hacia el año 2040, que orienten el diseño de políticas públicas transformadoras para fortalecer la ciudadanía responsable de los jóvenes. Su objetivo general es generar visiones de futuro que partan del desarrollo positivo de la conciencia política y el compromiso cívico juvenil, reconociendo la necesidad de involucrar a diversos actores y considerar las dinámicas del contexto nacional. Para ello, se plantean seis objetivos específicos: establecer un marco conceptual y empírico, identificar tendencias y factores de cambio, diseñar y evaluar escenarios, seleccionar uno como escenario apuesta, elaborar programas y proyectos, y formular lineamientos de política pública que favorezcan una participación activa, crítica e inclusiva de la juventud paraguaya.

METODOLOGÍA

El estudio adoptó un enfoque de investigación prospectivo y participativo, centrado en jóvenes de 15 a 29 años residentes en los departamentos de Central, Alto Paraná, Caaguazú, Guairá e Itapúa. Estas regiones fueron seleccionadas por

su diversidad sociocultural y sus desigualdades estructurales, que presentan desafíos relevantes para la construcción de una ciudadanía juvenil activa y responsable en Paraguay. La metodología se desarrolló en tres etapas sucesivas:

1.1 Revisión conceptual y análisis del entorno

En una primera fase se revisó el estado del arte sobre la ciudadanía responsable juvenil en Paraguay, mediante la revisión de literatura científica nacional e internacional. Posteriormente, se aplicó el enfoque PESTEL (Político, Económico, Social, Tecnológico, Ecológico y Legal) para identificar 22 factores de cambio con potencial impacto en el desarrollo de la ciudadanía responsable. Este análisis fue complementado con la identificación de tendencias emergentes y con un trabajo de campo cualitativo en territorio, que incluyó entrevistas semiestructuradas a actores clave como representantes de gobiernos municipales, organizaciones juveniles, instituciones educativas, comunidades indígenas y sociedad civil. Esta etapa permitió recuperar conocimientos situados, percepciones y propuestas desde los propios territorios.

1.2 Priorización de factores y construcción de escenarios

En una segunda etapa se desarrollaron talleres participativos con jóvenes líderes, representantes gubernamentales, académicos, sector privado y sociedad civil. En el primer taller se presentaron los factores de cambio identificados, que fueron revisados, validados y priorizados colectivamente por los participantes, mediante un proceso de votación sucesiva. Como resultado, se seleccionaron ocho variables estratégicas clave. Los factores

seleccionados fueron presentados a referentes estudiantiles de los cinco departamentos involucrados en el estudio, con el propósito de validar su pertinencia como variables estratégicas y de conocer sus percepciones y motivaciones respecto de la participación ciudadana activa. En total, participaron 141 jóvenes, quienes respondieron una encuesta aplicada entre el 1 y el 22 de septiembre de 2024. Los resultados confirmaron la relevancia de los factores priorizados, con un 95% de acuerdo entre los encuestados. Con base en las variables validadas, el equipo investigador construyó un sistema de interacciones o sintaxis lógica que permitió analizar la interdependencia entre factores.

A partir de este sistema se formularon hipótesis de futuro hacia 2040, las cuales fueron combinadas para generar cuatro escenarios alternativos. En cada escenario, algunas hipótesis fueron determinantes en su configuración, mientras que otras actuaron como factores de contrapeso, debido a su menor grado de control por parte de los actores o su difícil implementación. Estos escenarios fueron evaluados en un segundo taller según criterios de viabilidad como recursos financieros y humanos, tiempo para implementación, información disponible, apoyo político, infraestructura, grado de consenso entre actores. Luego de la evaluación, los participantes expresaron su grado de preferencia por cada escenario mediante el Ábaco de Régner en una escala de 1: No preferido a 5: Muy preferido. El resultado permitió seleccionar un escenario apuesta (Mojica, 1991, 2006).

1.3 Diseño de programas y formulación de lineamientos de política pública

En la tercera etapa se aplicó la metodología del Árbol de Pertinencia para definir el escenario apuesta en propuestas concretas. Los participantes diseñaron programas y proyectos orientados a las variables estratégicas seleccionadas, focalizándose en el fortalecimiento de la conciencia política, el compromiso cívico y el desarrollo de capacidades juveniles. Este proceso culminó con la formulación de ocho lineamientos estratégicos de política pública, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y orientados a transformar la realidad juvenil paraguaya hacia el 2040.

desigual a oportunidades laborales y educativas, las brechas en el acceso y uso de las tecnologías digitales, y la limitada inclusión de los jóvenes en los espacios de toma de decisiones que afectan directamente su presente y su futuro.

La ciudadanía responsable se define como la capacidad de participar activamente en la vida cívica y política, guiada por valores de justicia, equidad, ética, transparencia y compromiso con el bien común. Esta participación debe ser informada, crítica y transformadora, y se estructura en un proceso compuesto por cuatro etapas clave: informarse, procesar, expresar y actuar, como se presenta en el Cuadro 1.

2. RESULTADOS

2.1. Ciudadanía responsable juvenil: base conceptual y evidencias en Paraguay

Dahlgren (2006) sostiene que la ciudadanía no debe entenderse únicamente como un estatus legal o un conjunto de derechos, sino como una práctica dinámica que implica agencia, participación activa y construcción de sentido en el ámbito público. En efecto, el desarrollo de la ciudadanía se configura como un proceso complejo, integral y profundamente contextualizado, que requiere tanto el análisis de sus fundamentos conceptuales como la consideración de las experiencias empíricas que lo sustentan.

Este enfoque cobra especial relevancia al abordar la ciudadanía juvenil, ya que promover una participación responsable, activa y comprometida con el bien común en contextos como el de Paraguay implica enfrentar importantes desafíos como el acceso

Cuadro 1. Etapas de la ciudadanía responsable

Etapas	Objetivo	Aplicación
Informarse	Formar una base sólida de conocimiento que permita tomar decisiones informadas y participar activamente en la vida pública.	Adquirir y comprender información relevante sobre temas políticos, sociales y económicos. Los ciudadanos deben estar al tanto de los eventos actuales, conocer los sistemas y procesos políticos, conocer y comprender los derechos y responsabilidades que les corresponden.
Procesar	Desarrollar un juicio informado y una postura fundamentada sobre asuntos cívicos y políticos.	Analizar y reflexionar sobre la información recopilada, evaluando diferentes perspectivas, considerando las implicaciones de las decisiones políticas y sociales, y desarrollando una comprensión crítica de los problemas y soluciones posibles.
Expresar	Dar visibilidad a las opiniones y preocupaciones, influir en la opinión pública y en la toma de decisiones políticas.	Comunicar opiniones, ideas y preocupaciones sobre asuntos relevantes. Los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista a través de medios como el voto, la participación en debates, la escritura de cartas a representantes, o mediante el uso de plataformas de redes sociales.
Actuar	Implementar cambios positivos en la sociedad y demostrar un compromiso tangible con la mejora de la comunidad y el bienestar común.	Tomar medidas concretas basadas en el conocimiento y análisis. Esto puede incluir participar en iniciativas comunitarias, apoyar causas y movimientos sociales, y contribuir a cambios en políticas públicas mediante la acción directa.

Fuente: elaboración propia basada en OECD (2023); Arnstein, S. R. (2019).

El Cuadro 1 detalla cada etapa del proceso, señalando sus objetivos y aplicaciones prácticas, constituyendo un marco analítico claro para fomentar una participación ciudadana efectiva y comprometida. Esta conceptualización se sustenta en diversos enfoques teóricos que enriquecen su comprensión, como la teoría del aprendizaje social de Bandura, que resalta la influencia de los modelos de comportamiento en la adquisición de conductas cívicas; la teoría del capital social de Putnam que subraya la importancia de las redes sociales, la cooperación y la confianza comunitaria como base para una ciudadanía activa y el constructivismo social de Vygotsky y los aportes de Dewey en la educación cívica que destacan el papel fundamental del entorno educativo, la experiencia compartida y

la interacción social en la formación de ciudadanos críticos y comprometidos con su realidad.

Investigaciones regionales y nacionales referentes a ciudadanía revelan la importancia de programas que fomentan la ciudadanía desde edades tempranas. Estudios en Argentina, Colombia y Perú demuestran que la inclusión de contenidos cívicos, la práctica democrática y la participación activa promueven una identidad cívica sólida y un compromiso genuino con la sociedad. En Paraguay, experiencias como UNA No te Calles, las movilizaciones contra la Ley Hambre Cero, y la observación ciudadana en elecciones muestran el potencial transformador del activismo juvenil. Sin embargo, la participación cívica juvenil en procesos electorales del Paraguay sigue siendo menor en comparación con la de los

adultos, a pesar del alto porcentaje que representan de la población total (25%). El Cuadro 2 presenta los tipos de acción juvenil observados en el Paraguay en relación con las cuatro etapas del proceso de ciudadanía responsable.

Cuadro 2. Ciudadanía responsable: etapas y ejemplos de acción juvenil en Paraguay

Etapas	Acciones juveniles	Fuente
Formarse	Participación en plataformas como Jovenpy y Participa+, talleres sobre derechos humanos del Ministerio de la Juventud, formación con CEPAG, actividades de ALMA CÍVICA (Jajapó Democracia), y capacitaciones de Control Joven para investigación en gestión pública.	CEPAG, 2022; Ministerio de la Juventud, 2021; Alma Cívica, 2023; CIIS, 2023
Procesar	Debates de Fundación IDEA, simulacros organizados por Semillas para la Democracia, análisis legislativo juvenil, observatorios ciudadanos como el de Luque, y jornadas de sensibilización de Contraloría Ciudadana.	Fundación IDEA, 2023; Semillas para la Democracia, 2023; Contraloría Ciudadana de Luque, 2023
Expresar	Movilización UNA No te Calles (2015) y protestas contra la Ley Hambre Cero (2024), campañas como: ¿A quiénes elegimos?, #JuventudActiva, expresión artística juvenil en barrios periféricos, y redes de activismo digital.	ABC Color, 2015; Alma Cívica, 2024; Proyecto ¿A quiénes elegimos?, 2023
Actuar	Observación electoral por SAKÃ (2023), voluntariado en TECHO Paraguay, proyectos como Táva Apo de Alma Cívica, veeduría ciudadana de Luque, participación en colectas solidarias como Teletón y Cruz Roja.	SAKÃ, 2023; TECHO Paraguay, 2023; Alma Cívica, 2023; Contraloría Ciudadana de Luque, 2023; Teletón, 2022
Todas las etapas	Participación intersectorial en el proyecto PINV-924, actividades de formación y acción ciudadana juvenil con enfoque en democracia, derechos y sostenibilidad: Ciclo de Talleres: Liderazgo transformador de jóvenes para el desarrollo (1ª y 2ª ediciones). Concurso de iniciativas de proyectos de Desarrollo comunitario.	Proyecto PINV-924, ICISO-2024; Alma Cívica, 2023; Juntos por la Educación, 2024

Fuente: elaboración propia.

2.2. Tendencias emergentes y factores de cambio de ciudadanía responsable

según cómo sean gestionadas y adaptadas a la realidad social, política y cultural del país.

2.2.1. Tendencias emergentes de la ciudadanía responsable

En el contexto latinoamericano, las políticas públicas orientadas a la juventud suelen responder a dinámicas de corto plazo, influenciadas por lógicas de mercado que priorizan resultados inmediatos por sobre transformaciones estructurales. En efecto, los proyectos y programas en la región generalmente no contemplan escenarios y tendencias globales dificultando la capitalización de las experiencias internacionales y limitando su alcance estratégico Bitar (2014).

En Paraguay esta tendencia dificulta la construcción de políticas sostenibles que promuevan no solo la productividad, sino también la equidad y la participación activa de los jóvenes. Para proyectar escenarios futuros de ciudadanía juvenil responsable hacia 2040 se requiere abandonar esta lógica reduccionista e incorporar una visión de largo plazo basada en la inclusión, la equidad y la amplia participación de los jóvenes, alineada a las tendencias globales y los desafíos y oportunidades emergentes. En efecto, las tendencias emergentes representan tanto desafíos como oportunidades para el fortalecimiento de la ciudadanía responsable entre la juventud paraguaya. Su impacto será determinado por la capacidad de adaptación y respuesta de las instituciones públicas, la sociedad civil y los propios jóvenes ante los cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos en curso.

El Cuadro 3 presenta las principales tendencias emergentes que podrían influir en la promoción de la ciudadanía responsable entre los jóvenes en Paraguay, tanto de manera positiva como negativa,

Cuadro 3. Tendencias emergentes de la ciudadanía responsable

Tendencia	Influencia positiva	Influencia negativa
Aumento del acceso a la información digital	Facilita el acceso a recursos educativos y plataformas de participación cívica.	Expone a los jóvenes a desinformación y noticias falsas que pueden manipular su percepción.
Crecimiento de movimientos juveniles globales	Inspira la participación en causas sociales y políticas, promoviendo la solidaridad global.	Puede desviar la atención de los problemas locales o fomentar un activismo superficial.
Incremento de la polarización política	Estimula el diálogo democrático y la búsqueda de soluciones inclusivas en contextos de tensión.	Provoca divisiones entre los jóvenes y obstaculiza la colaboración cívica.
Expansión de la inteligencia artificial	Mejora herramientas educativas y amplía formas innovadoras de participación ciudadana.	Plantea desafíos éticos y de privacidad, generando desconfianza hacia el entorno digital.
Cambio climático y conciencia ecológica	Impulsa el compromiso juvenil con la sostenibilidad y la protección ambiental.	Puede relegar otras dimensiones de la ciudadanía, como la participación política o social.
Desigualdad social y económica	Incentiva el activismo por la equidad y los derechos sociales entre los jóvenes.	Limita la participación efectiva, excluyendo a sectores con menos recursos y oportunidades.
Transformaciones en el mercado laboral	Motive el involucramiento juvenil en políticas de inclusión y equidad laboral.	Enfoca la atención en la estabilidad económica inmediata, relegando el compromiso cívico.
Debilitamiento de la democracia	Puede motivar a los jóvenes a exigir reformas y fortalecer las instituciones democráticas.	Aumenta la desconfianza institucional, desincentivando la participación y fomentando la polarización.
Avances en la educación en línea y a distancia	Democratiza el acceso al aprendizaje cívico, especialmente en zonas rurales o apartadas.	Amplía la brecha digital, afectando a jóvenes sin acceso adecuado a internet o dispositivos.
Globalización de las redes sociales	Facilita la organización juvenil en torno a causas cívicas locales y globales.	Fragmenta el compromiso cívico, promoviendo enfoques superficiales o mal informados.

Fuente: elaboración propia.

2.2.2. Factores de cambio para la ciudadanía responsable de jóvenes en Paraguay

A partir de la revisión de literatura especializada, entrevistas a actores clave, encuestas a jóvenes, así como el análisis de tendencias y situaciones emergentes tanto en el contexto externo como interno (Paraguay), se han identificado los principales factores de cambio. El reconocimiento y la comprensión de estos factores resulta esencial para interpretar las dinámicas que influirán en el futuro del desarrollo sostenible y la promoción de una ciudadanía juvenil responsable en el país y permitir anticiparse y planificar estratégicamente en un escenario de constante transformación. Estos factores operan como variables clave que pueden acelerar, frenar o redirigir los procesos de cambio social, político, económico, tecnológico, ambiental y legal. A continuación se presentan los factores de cambio identificados y organizados según las dimensiones de análisis PESTEL (Política, Economía, Sociedad, Tecnología, Ecología y Legalidad), así como una descripción del estado actual del factor en el contexto paraguayo.

Dimensión política

Los factores de cambio identificados en la dimensión política revelan desafíos estructurales y culturales que limitan el fortalecimiento democrático en Paraguay. En este sentido, se evidencian avances como el incremento de la participación juvenil y la institucionalización de ciertos mecanismos de transparencia; sin embargo, estos siguen siendo insuficientes para consolidar una gobernanza legítima, inclusiva y eficaz. Asimismo, una persistente fragilidad institucional, débil articulación entre niveles de gobierno y el retroceso en la cultura del diálogo reflejan una crisis de confianza ciudadana requiriendo de respuestas estratégicas urgentes. En este escenario, fomentar una ciudadanía crítica,

informada y comprometida, especialmente entre los jóvenes, constituye un eje central para revitalizar la democracia y proyectar su transformación hacia el 2040.

Dimensión económica

Paraguay registra un crecimiento económico moderado y constante en los últimos años, aunque con impacto limitado en la mejora del bienestar general. La infraestructura básica continúa siendo deficiente y con disparidades significativas entre regiones. El acceso al empleo formal sigue siendo inequitativo y restringido. La desconexión entre el sistema educativo y las necesidades del mercado laboral obstaculizan la inserción laboral de los jóvenes. Estos factores evidencian limitaciones estructurales que deben ser superados para avanzar hacia un desarrollo económico verdaderamente sostenible e inclusivo.

Dimensión social

Presenta avances normativos y esfuerzos institucionales, pero persisten brechas significativas entre el discurso y la práctica. La inclusión y cohesión social aún no están plenamente internalizadas como derechos humanos en el sistema educativo ni en la cultura ciudadana. El acceso a espacios comunitarios seguros, la articulación intersectorial y el fortalecimiento de valores cívicos enfrentan obstáculos estructurales y culturales. Si bien existen iniciativas prometedoras, se requiere mayor inversión, planificación participativa y compromiso sostenido para lograr transformaciones sociales profundas e inclusivas.

Dimensión tecnológica

Paraguay enfrenta serias limitaciones estructurales, con baja conectividad, escasa inclusión digital

y limitada articulación entre academia y sector productivo. Estas brechas restringen el acceso equitativo a las oportunidades que ofrece la economía digital y la innovación.

Dimensión ambiental

La creciente conciencia ambiental en Paraguay, especialmente entre los jóvenes, representa una oportunidad clave para fortalecer la ciudadanía responsable. La participación activa en iniciativas ecológicas y en la exigencia de políticas sostenibles demuestra un compromiso creciente con el cuidado del entorno. Este interés puede ser canalizado hacia una cultura cívica más activa e informada, alineada con los desafíos del desarrollo sostenible.

Dimensión legal

Refleja avances importantes en la incorporación de marcos normativos para la protección ambiental, la equidad de género y la participación juvenil, aunque con limitaciones en su implementación efectiva. En el caso ambiental, la debilidad en la aplicación de sanciones y el escaso monitoreo reducen el impacto de las leyes existentes. En cuanto a género, persisten brechas estructurales que requieren políticas más integrales. La participación juvenil, aunque presente en iniciativas puntuales, aún necesita mayor impulso institucional para garantizar su incidencia real en la toma de decisiones.

2.3. Construcción prospectiva colectiva de ciudadanía responsable de jóvenes en Paraguay

La construcción prospectiva y colectiva se llevó a cabo mediante la participación activa de jóvenes líderes, representantes del Gobierno, academia, sociedad civil y sector privado en dos talleres

virtuales donde primeramente se realizó una introducción de la prospectiva, sus métodos y herramientas y luego se aplicaron los mismos para construir escenarios alternativos y seleccionar un escenario apuesta.

2.3.1. Factores de cambio priorizados y selección de las variables estratégicas

En el *primer taller* una lista de factores de cambio previamente identificados, sistematizados y organizados por dimensión por el equipo investigador, fue presentado a los actores participantes. El propósito de esta actividad fue socializar los factores con los participantes para que pudieran analizarlos críticamente, proponer ajustes, añadir nuevos elementos y validarlos de manera colectiva.

Una vez revisada y consensuada la lista, se solicitó a los participantes priorizar aquellos factores considerados más relevantes para el futuro de la ciudadanía responsable. Como resultado de este proceso, se priorizaron 15 factores de cambio. A partir de esta priorización, y mediante una dinámica de votación, los actores seleccionaron ocho factores considerados estratégicos para el análisis prospectivo. A continuación, el Cuadro 4 presenta la lista de factores de cambio (FC1 al FC22), los factores de cambio priorizados, las variables estratégicas y su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Cuadro 4. Factores de cambio y variables estratégicas priorizados según dimensión y ODS asociado

Dimensión	Factores de cambio	Factores de cambio priorizados	Variables estratégicas	Variables estratégicas y ODS asociado
Política	FC1. Fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana	FC1		
	FC2. Institucionalidad (descentralización, transparencia, cultura de la legalidad)	FC2	FC2	ODS 16
	FC3. Relaciones interinstitucionales			
	FC4. Cambios en la estructura de gobernanza y legitimidad			
	FC5. Participación juvenil en procesos electorales	FC5		
	FC6. Promoción de una cultura de diálogo y tolerancia			
Económica	FC7. Crecimiento económico sostenible e inclusivo	FC7	FC7	ODS 8 y 10
	FC8. Infraestructura para prestación de servicios básicos	FC8	FC8	ODS 6, 9 y 11
	FC9. Capacidades y competencias para los nuevos tipos de empleo	FC9	FC9	ODS 4 y 8
	FC10. Acceso a oportunidades laborales formales para todos los grupos	FC10	FC10	ODS 8 y 10
Social	FC11. Promoción de la cohesión social y la inclusión	FC11		
	FC12. Cambio en modelo educativo para el fortalecer la educación inclusiva	FC12		
	FC13. Articulación universidad-empresa-Estado-sociedad	FC13	FC13	ODS 4 y 17
	FC14. Acceso a espacios instancias e inclusivos para el desarrollo comunitario	FC14		
	FC15. Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos	FC15		
Tecnológico	FC16. Acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)	FC16	FC16	ODS 9 y 17
	FC17. Desarrollo de habilidades digitales para la participación en la economía digital			
	FC18. Acceso a los avances de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)	FC18		

Ambiental	FC19. Creciente preocupación de la ciudadanía con los temas ambientales			
Legal	FC20. Fortalecimiento del marco legal para la protección del medio ambiente			
	FC21. Promoción de equidad de género			
	FC22. Promoción de la participación juvenil en la toma de decisiones para su futuro	FC22	FC22	ODS 4 y 16

Fuente: elaboración propia.

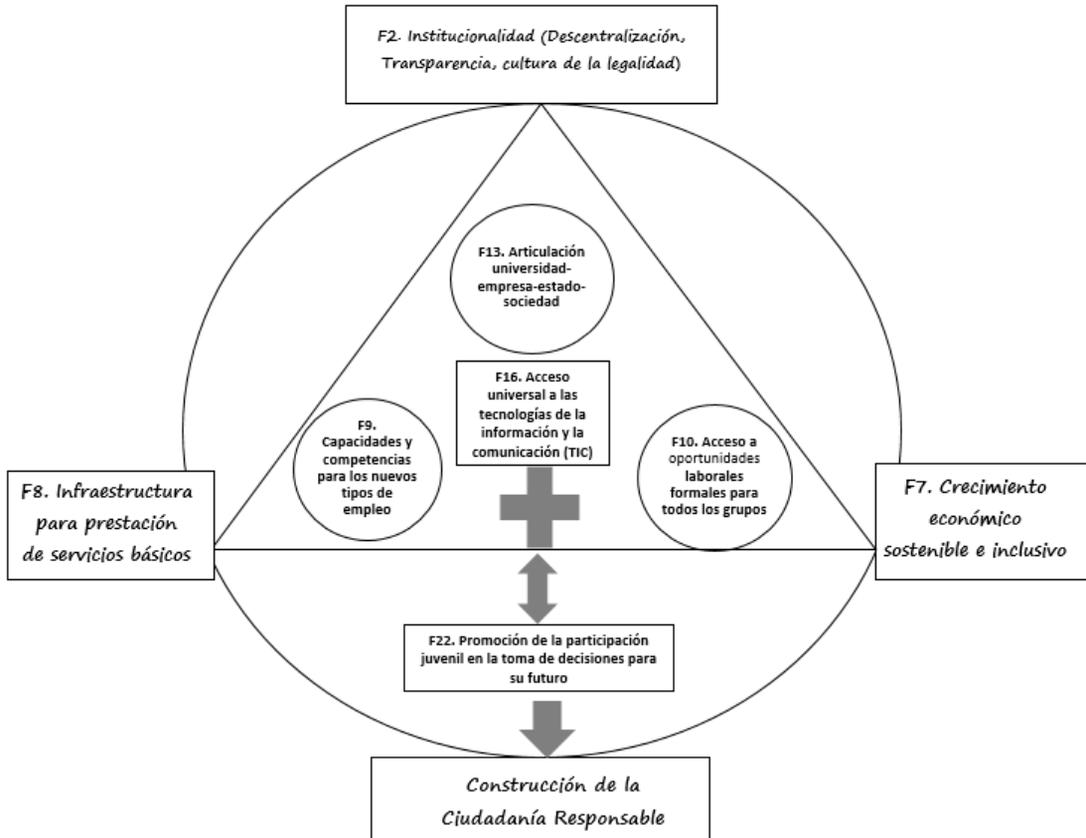
2.3.2. Validación de los factores de cambio, percepciones y motivaciones de participación de jóvenes

En el marco del estudio sobre ciudadanía responsable juvenil en Paraguay en adición a los talleres, se realizó una encuesta a 141 referentes estudiantiles de los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Guairá, Central y Caaguazú entre el 1 y el 22 de septiembre de 2024. El objetivo de la encuesta fue la validación de la pertinencia de los ocho factores estratégicos seleccionados en relación con el desarrollo de una ciudadanía activa y comprometida, así como explorar las percepciones y motivaciones de los jóvenes para involucrarse en este proceso. La encuesta permitió recoger la visión juvenil sobre aspectos clave como la institucionalidad, el acceso a oportunidades laborales, las capacidades para afrontar los nuevos tipos de empleo, el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la articulación entre sectores y la participación juvenil en la toma de decisiones. Los resultados de la encuesta indican un alto nivel de consenso, el 95% de los participantes estuvo de acuerdo con la relevancia de los factores propuestos para fortalecer la ciudadanía responsable confirmando la pertinencia de las variables seleccionadas y reflejando una elevada sensibilidad de los jóvenes frente a los desafíos estructurales que condicionan su participación cívica y política.

2.3.3. Sistema lógico de las variables estratégicas para la construcción de ciudadanía responsable

Con el propósito de visualizar las interrelaciones causales y jerárquicas entre los factores que inciden en la construcción de una ciudadanía responsable juvenil en Paraguay, las variables estratégicas seleccionadas y validadas fueron utilizadas para delimitar un sistema representado a través de una sintaxis lógica. Este sistema articula las variables clave en un esquema que permite comprender cómo unas influyen sobre otras, condicionando directa o indirectamente el desarrollo de una ciudadanía activa, crítica y comprometida (Gráfico 1).

El análisis de estas relaciones y su concatenamiento lógico revelan una marcada preocupación de los actores en torno al cumplimiento de condiciones estructurales mínimas, tales como el fortalecimiento de la institucionalidad, el acceso equitativo a oportunidades laborales, y el desarrollo de competencias acordes con los nuevos tipos de empleo. Estas variables son consideradas fundamentales para que los jóvenes puedan ejercer plenamente sus derechos y asumir un rol protagónico en la sociedad.

Gráfico 1. Sintaxis Lógica. Sistema para construcción de ciudadanía responsable

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, los actores vinculan la ciudadanía responsable no solo al acceso a información y a mecanismos de participación formal, sino también a la capacidad efectiva de incidir en decisiones que afectan su presente y su futuro. En este sentido, variables estratégicas de contexto como la articulación intersectorial (universidad-empresa-Estado-sociedad) y el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) emergen como elementos clave que condicionan el ejercicio pleno de la ciudadanía, particularmente en territorios con menores niveles de desarrollo.

2.3.4. Escenarios alternativos definidos por las variables estratégicas seleccionadas

Las variables estratégicas clave, componentes del sistema delimitado, sirvieron como base para la construcción de hipótesis de futuro de carácter propositivo, con distintos niveles de complejidad y grados de control por parte de los actores involucrados hacia 2040. La combinación de estas hipótesis respecto de cada variable estratégica permitió a los investigadores configurar distintos escenarios alternativos. En cada escenario, algunas hipótesis ejercen un peso determinante al repre-

sentar condiciones clave que podrían materializarse con mayor factibilidad, mientras que otras operan como factores de contrapeso, ya sea por el bajo grado de control que los actores tienen sobre ellas o por la dificultad de su concreción. El Cuadro 5 presenta cuatro escenarios alternativos hacia 2040 que proyectan distintos futuros posibles para la juventud paraguaya, centrados en tecnología, gobernanza, sostenibilidad y empleo. Cada uno plantea condiciones estructurales que potencian la ciudadanía responsable y el rol transformador de los jóvenes.

Cuadro 5. Escenarios alternativos

Escenario	Descripción del escenario
Juventud, tecnología y articulación de actores para el futuro	En 2040 el Estado garantiza el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), convirtiéndolas en un recurso esencial para la ciudadanía. La colaboración efectiva entre universidades, empresas, el Estado y la sociedad civil ha transformado la educación, enfocándose en desarrollar habilidades relevantes para el empleo. La participación juvenil se potencia mediante plataformas digitales y redes colaborativas, permitiendo a los jóvenes participar activamente en decisiones sobre proyectos comunitarios y políticas públicas. Además, la cooperación entre universidades y empresas mejora la preparación de los jóvenes y sus competencias para nuevos empleos, fomentando un mayor compromiso cívico con su futuro y entorno social.
Juventud empoderada y participación cívica	En 2040 el Estado fortalece la institucionalidad mediante la descentralización y la transparencia, facilitando la participación juvenil en la gobernanza. La economía paraguaya tiene un crecimiento económico e inclusivo, lo que permite mejorar la infraestructura, garantizando igualdad en el acceso a oportunidades laborales. Los jóvenes tienen canales formales para influir en las decisiones políticas locales y nacionales. Este escenario crea un ambiente donde la responsabilidad cívica y el empoderamiento juvenil son motores clave para el desarrollo sostenible del país.
Juventud preparada para el desarrollo	En 2040 la economía del conocimiento y la tecnología generan empleos formales que requieren nuevas competencias laborales. La institucionalidad es fortalecida mediante la descentralización y la transparencia, integrando a los jóvenes en los procesos de gobernanza. Además, el crecimiento económico inclusivo y la mejora en infraestructura garantizan igualdad de oportunidades para todos los jóvenes, promoviendo su responsabilidad cívica. En este contexto, instituciones educativas y empresas implementan programas alineados con el mercado para preparar a los jóvenes ante los nuevos tipos de empleo. Con canales formales de participación política y una oferta laboral inclusiva, los jóvenes emergen como agentes de cambio comprometidos con el desarrollo sostenible de Paraguay.
Juventud liderando un Paraguay sostenible	En 2040 los jóvenes son protagonistas en iniciativas de sostenibilidad y justicia social. El Estado fortalece la institucionalidad mediante la descentralización y transparencia, impulsando el desarrollo económico inclusivo y la mejora de infraestructuras básicas. Este entorno propicia un sistema democrático accesible que fomenta la participación cívica. Asimismo, el acceso universal a las TIC permite a los jóvenes participar activamente en la toma de decisiones, mientras que la capacitación en nuevas competencias laborales amplía sus oportunidades. Este escenario refuerza el compromiso de los jóvenes como agentes clave de cambio del Paraguay inclusivo, equitativo y sostenible.

Fuente: elaboración propia.

2.3.5. Análisis de los escenarios alternativos con los diferentes actores del sistema

Los cuatro escenarios alternativos presentados en taller a los actores representantes de empresas, Gobierno, cooperantes, sector académico y líderes comunitarios fueron analizados y evaluados de manera colectiva sobre su viabilidad. La evaluación se realizó en mesas de trabajo a través de criterios específicos como recursos financieros, humanos, tiempo, información disponible, apoyo político, infraestructura y grado de consenso. Los participantes argumentaron a favor o en contra de cada escenario, identificando oportunidades, limitaciones y condiciones necesarias para su implementación en el horizonte 2040. Los argumentos recogidos reflejan un fuerte interés por parte de los jóvenes en temas vinculados con la tecnología, la participación cívica, el desarrollo inclusivo y la sostenibilidad.

En el escenario de: Juventud, tecnología y articulación de actores; se destacó el potencial de las TIC para reducir barreras geográficas y fomentar la inclusión, aunque persisten limitaciones en conectividad, brecha digital y educación virtual. En el escenario de: Juventud empoderada y participación cívica; se reconoció el creciente involucramiento juvenil en procesos democráticos y emprendimientos, aunque se señaló la ausencia de políticas claras de empleabilidad y la apatía cívica como obstáculos relevantes. En cuanto a los escenarios de: Juventud preparada para el desarrollo” y “Juventud liderando un Paraguay sostenible; fueron valorados positivamente por su enfoque en la educación, la equidad y los ODS, aunque se advirtió sobre la desigualdad de acceso para jóvenes rurales, el desconocimiento sobre sostenibilidad y la falta de articulación institucional.

2.3.6. Selección del escenario apuesta

Para la selección del escenario apuesta luego de analizar los argumentos a favor y en contra de cada uno de los escenarios propuestos, los participantes aplicaron el Ábaco de Regnier a través de un formulario en línea. Esta herramienta facilitó la expresión de las preferencias individuales, utilizando una escala de cinco niveles, desde *no preferido* hasta *muy preferido*. La aplicación del instrumento permitió sistematizar los grados de aceptación y establecer un consenso sobre el escenario más viable y deseable.

El escenario que recibió la mayor puntuación y consenso fue el Escenario 4: Juventud preparada para el desarrollo. Este escenario plantea un Paraguay donde la economía del conocimiento y el avance tecnológico generan empleos formales, impulsando la necesidad de nuevas competencias laborales. Las instituciones se fortalecen a través de la descentralización y la transparencia, integrando a los jóvenes como protagonistas en los procesos de gobernanza. La mejora de la infraestructura, junto con el crecimiento económico inclusivo, permite garantizar igualdad de oportunidades. Todo esto promueve un entorno donde la juventud puede ejercer plenamente su responsabilidad cívica.

La selección de este escenario como apuesta estratégica sirvió como punto de partida para el diseño de programas y proyectos alineados con las variables clave identificadas. Entre ellas se destacan: capacidades para los nuevos tipos de empleo, acceso a oportunidades laborales formales, institucionalidad fortalecida y participación juvenil. Esta visión compartida no solo refleja las aspiraciones de los jóvenes participantes, sino que también orienta la formulación de políticas públicas sostenibles y transformadoras.

2.3.7. Definición de programas y proyectos para las variables estratégicas seleccionadas hacia 2040

En el marco del taller prospectivo, se aplicó la técnica de construcción de árboles de pertinencia para diseñar colectivamente programas y proyectos orientados al fortalecimiento de la ciudadanía responsable. El ejercicio se desarrolló a partir de tres variables estratégicas principales extraídas del escenario apuesta seleccionado: F9 (Capacidades y competencias para los nuevos tipos de empleo), F10 (Acceso a oportunidades laborales formales para todos los grupos) y F13 (Articulación universidad-empresa-Estado-sociedad). Los participantes de cada sala de trabajo asumieron una de estas variables como eje central para la elaboración de sus propuestas.

A partir de la variable asignada, cada grupo estableció un objetivo general, que reflejaba la política o misión deseada para el año 2040 en relación con la ciudadanía responsable. Luego, los equipos identificaron tres programas clave que representaban las líneas estratégicas necesarias para alcanzar dicho objetivo. Cada programa fue desarrollado con dos o tres proyectos concretos, los cuales constituyen las acciones específicas a implementar en el corto, mediano y largo plazo. Esta metodología permitió traducir visiones a futuro en propuestas claras y estructuradas, promoviendo la coherencia entre diagnóstico, escenarios y acciones.

2.4. Lineamientos de políticas públicas para fortalecer la ciudadanía responsable en jóvenes paraguayos

Este apartado presenta los lineamientos de políticas públicas (LPP) formulados con base en los programas y proyectos diseñados durante el

taller prospectivo, en articulación con el escenario apuesta seleccionado. La formulación de estos lineamientos partió del trabajo colaborativo entre los participantes del taller y un posterior proceso de revisión y ajuste por los investigadores integrando los aportes obtenidos durante el proceso participativo y sistematizándolos en ocho lineamientos clave. El Cuadro 6 que se presenta a continuación organiza los LPP en áreas temáticas estratégicas, cada línea de política pública corresponde a una o más variables estratégicas priorizadas e incluye objetivos generales, programas, proyectos concretos orientada al fortalecimiento de la ciudadanía responsable de los jóvenes hacia 2040.

Cuadro 6. Programas y proyectos de los ocho lineamientos de políticas públicas

LPP1.	Fortalecimiento de la gobernanza participativa y transparente		
Variable	F2. Institucionalidad (descentralización, transparencia, cultura de la legalidad)		
Objetivo	Promover instituciones sólidas y transparentes que garanticen la descentralización y fomenten la participación ciudadana.		
Programas	1. Fortalecimiento de la gobernanza local	2. Educación para la legalidad	3. Promoción de la participación ciudadana
Proyectos	1. Diagnóstico de la transparencia en municipios.	1. Capacitación en cultura de legalidad para líderes comunitarios.	1. Foro participativo sobre descentralización.
	2. Plan piloto de descentralización administrativa.	2. Material educativo sobre transparencia.	2. Plataforma digital de monitoreo ciudadano.
LPP2.	Política de crecimiento económico sostenible e inclusivo		
Variable	F7. Crecimiento económico sostenible e inclusivo		
Objetivo	Fomentar un modelo de desarrollo económico que combine sostenibilidad ambiental, inclusión social y equidad.		
Programas	1. Impulso a emprendimientos inclusivos	2. Desarrollo del comercio local	3. Economía circular para jóvenes
Proyectos	1. Formación para emprendimientos sostenibles.	1. Fortalecimiento de cadenas de valor locales.	1. Talleres sobre economía circular en comunidades.
	2. Fondo de financiamiento para microempresas inclusivas.	2. Feria de productos locales inclusivos.	2. Programa de reciclaje como fuente de empleo.

LPP3.	Desarrollo de infraestructura para la equidad y el bienestar social		
Variable	F8. Infraestructura para prestación de servicios básicos		
Objetivo	Asegurar el acceso universal y equitativo a servicios básicos, como agua, saneamiento y energía sostenible.		
Programas	1. Mejoras en infraestructura comunitaria	2. Energía renovable para comunidades	3. Acceso a agua potable
Proyectos	1. Diagnóstico de necesidades de servicios básicos. 2. Ampliación de red de saneamiento rural.	1. Instalación de paneles solares en escuelas rurales. 2. Capacitación en uso de energías renovables.	1. Sistemas de captación de agua en zonas vulnerables. 2. Monitoreo de calidad de agua en comunidades.
LPP4.	Programa de fortalecimiento de capacidades para el empleo del futuro		
Variable	F9. Capacidades y competencias para los nuevos tipos de empleo		
Objetivo	Diseñar y ejecutar programas de formación educativa y técnica que respondan a las demandas del mercado laboral emergente.		
Programas	1. Accesibilidad a las nuevas oportunidades laborales	2. Transformación tecnológica para la economía del conocimiento	3. Fortalecer las capacidades digitales de la población
Proyectos	1. Emprendimientos y cooperativas con énfasis en mujeres y jóvenes 2. Formación de redes de mentorías femeninas 3. Tecnicaturas en coordinación con empresas y Gobierno	1. Facilitar el acceso a infraestructura tecnológica a nivel nacional 2. Proyecto de aceleración de empresas tecnológicas 3. Formación de los talentos en TIC	1. Alfabetización digital para adultos 2. Programas de pasantías y empleo juvenil sostenible 3. Desarrollo de habilidades digitales para el empleo

LPP5.	Iniciativa de inclusión laboral formal para la equidad social		
Variable	F10. Acceso a oportunidades laborales formales para todos los grupos		
Objetivo	Facilitar el acceso equitativo a empleos formales mediante políticas inclusivas y estrategias de integración social.		
Programas	1. Inclusión laboral para jóvenes	2. Mujeres en el trabajo formal	3. Formalización del trabajo rural
Proyectos	1. Programa de pasantías inclusivas. 2. Taller de orientación vocacional.	1. Capacitación técnica para mujeres. 2. Políticas laborales inclusivas para mujeres rurales.	1. Programa piloto para la formalización rural. 2. Capacitación en derechos laborales rurales.
LPP6.	Red de articulación estratégica universidad-empresa-Estado-sociedad		
Variable	F13. Articulación universidad-empresa-Estado-sociedad		
Objetivo	Crear un ecosistema de colaboración entre universidad, empresa, Estado y sociedad para el desarrollo sostenible e innovador.		
Programas	1. Alianzas estratégicas para el desarrollo	2. Innovación colaborativa	3. Redes de conocimiento
Proyectos	1. Cumbre universidad-empresa para innovación. 2. Programa de incubadoras de empresas.	1. Proyecto de investigación aplicada con empresas. 2. Creación de espacios de coworking.	1. Plataforma de vinculación universidad-sociedad. 2. Red de expertos para políticas públicas.

LPP7.	Agenda digital para la inclusión y el desarrollo sostenible		
Variable	F16. Acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)		
Objetivo	Reducir la brecha digital mediante el acceso universal a TIC y su integración en educación y desarrollo comunitario.		
Programas	1. Garantizar la conectividad en todo el territorio	2. Acceso universal a TIC para la inclusión juvenil	3. Fortalecer las capacidades digitales de la población
Proyectos	1. Ampliación de la red de fibra óptica	1. Centros de innovación juvenil en zonas marginadas	1. Alfabetización digital para adultos
	2. Instalación de antenas de telefonía móvil en zonas remotas	2. Becas de conectividad para estudiantes de bajos recursos	2. Programas de pasantías y empleo juvenil sostenible
	3. Implementación de redes comunitarias de internet	3. Programas de mentoría en tecnología para jóvenes	3. Desarrollo de habilidades digitales para el empleo
LPP8.	Liderazgo juvenil y participación ciudadana para la construcción del futuro		
Variable	F22. Promoción de la participación juvenil en la toma de decisiones para su futuro		
Objetivo	Fomentar el liderazgo juvenil y la participación activa en procesos de decisión a niveles local, regional y nacional.		
Programas	1. Liderazgo juvenil en comunidades	2. Espacios de participación juvenil	3. Juventud y políticas públicas
Proyectos	1. Formación en liderazgo para jóvenes.	1. Creación de consejos juveniles locales.	1. Participación de jóvenes en diseño de políticas públicas.
	2. Simulacros de toma de decisiones democráticas.	2. Encuentros nacionales de jóvenes líderes.	2. Foro nacional de juventud y democracia.

Fuente: elaboración propia.

3. CONCLUSIONES

Los principales resultados del proyecto revelan que el fortalecimiento de la ciudadanía responsable de la juventud paraguaya depende de la articulación de múltiples factores. Las ocho variables estratégicas priorizadas fueron: acceso equitativo a servicios básicos, institucionalidad y descentralización, crecimiento económico sostenible e inclusivo, capacidades para nuevos empleos, acceso a empleos formales, articulación universidad-empresa-Estado-sociedad, acceso a TIC y participación juvenil en decisiones sobre su futuro. Se propusieron lineamientos estratégicos de política pública, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular con las metas de los ODS 4 (educación de calidad), 5 (igualdad de género), 8 (trabajo decente), 9 (infraestructura), 10 (reducción de desigualdades), 11 (ciudades sostenibles), 16 (instituciones sólidas) y 17 (alianzas para el desarrollo). El escenario apuesta seleccionado plantea una juventud empoderada, con formación pertinente para el empleo, canales formales de participación y una institucionalidad transparente y descentralizada. Este escenario proyecta una economía basada en el conocimiento, donde las y los jóvenes son agentes activos del desarrollo. A partir del escenario apuesta se generaron 24 programas y 54 proyectos.

Estos hallazgos evidencian la importancia de incorporar enfoques prospectivos y participativos en el diseño de políticas públicas orientadas a la juventud. La metodología empleada permitió integrar la voz de los propios jóvenes, quienes no solo validaron las variables estratégicas, sino que también contribuyeron activamente a la formulación de propuestas transformadoras. La articulación intersectorial fue clave para consensuar una visión compartida hacia el año 2040, que prioriza la equidad, la sostenibilidad y el protagonismo

juvenil. El impacto de la investigación se traduce en la generación de evidencia para la toma de decisiones, el fortalecimiento de capacidades cívicas y analíticas de los participantes, y la construcción de un marco estratégico que contribuye a políticas públicas más inclusivas, anticipatorias y orientadas al bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24-34. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>.

BITAR, S. (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. CEPAL/ Inter American Dialogue. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35890/S20131124_es.pdf?sequence=1.

CEPAL (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Naciones Unidas: Ocampo, J. A. (coord.).

DAHLGREN, P. (2006). Doing citizenship: The cultural origins of civic agency in the public sphere. *European journal of cultural studies*, 9(3), 267-286.

ESCOBAR DE MOREL, M. (2022). La participación ciudadana en Paraguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 15(2), 33-50.

GARCÍA-ARNALDOS, M. D. (2021). Responsabilidad y compromiso cívico. *Estudios de Filosofía*, 63, 151-167. Recuperado de: <https://doi.org/10.17533/udea.ef.n63a08>.

GODET, M. (2007). *Manual de prospectiva estratégica: fundamentos y herramientas para construir el futuro*. Dunod.

GODET, M.; MONTI, R., MEUNIER, F. y ROUBELAT, F. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. Cuadernos de LIPS.

INE (2023). Población Juvenil (15 a 29 años). EPHC 2023. Recuperado de: https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/258/Poblaci%C3%B3n%20juvenil%202023_INE.pdf.

MOJICA SASTOQUE, F. (1991). El ábaco de Regnier. En *La Prospectiva*. Bogotá, Colombia: Legis Editores.

MOJICA, F. J. (2006). Concepto y Aplicación de la Prospectiva Estratégica. *Revista Med*, 14(1), 122-131.

OECD. (2023). Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/f1b22902-es>.

SERAFINI, V. (2023). Informe sobre juventud en el Paraguay: insumos para una política pública de juventud. Banco Interamericano de Desarrollo.

TINTAYA ORIHUELA, M. Á. Y CUETO SALDÍVAR, R. M. L. M. (2021). Factores psicosociales asociados a la participación política no convencional en una muestra de jóvenes ciudadanos en Lima, Perú. *Revista de Psicología (PUCP)*, 39(2), 933-1004.

VELASCO, J. C. (2005). La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural. *Isegoría*, (33), 191-204. Recuperado de: <https://doi.org/10.3989/isegoria.2005.i33.425>.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO GIRSU: ESTUDIO COMPARATIVO, DESDE EL ENFOQUE SOCIOTÉCNICO, A PARTIR DE LOS CASOS DE LOS MUNICIPIOS DE QUILMES Y GRAL. PUEYRREDÓN

*THE IMPLEMENTATION OF THE GIRSU MODEL:
COMPARATIVE STUDY FROM THE SOCIO-TECHNICAL
APPROACH BASED ON THE CASES OF THE
MUNICIPALITIES OF QUILMES AND GRAL. PUEYRREDÓN*

*A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO GIRSU: UM
ESTUDO COMPARATIVO A PARTIR DA ABORDAGEM
SOCIOTÉCNICA COM BASE NOS CASOS DOS
MUNICÍPIOS DE QUILMES E GRAL. PUEYRREDON*

autores

Dra. Mariana González Insúa*

Lic. Sergio Daniel Ferraro**

Lic. Juan José Pintos Radice***

Artículo recibido el 14 de abril de 2025
y aceptado el 14 de mayo de 2025

RESUMEN

En Argentina, a partir de 2005, comenzaron a impulsarse políticas públicas basadas en la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (Engirsu). Esta promueve la minimización en la generación y valorización de residuos reciclables, así como la formalización de los recicladores informales. Este artículo tiene como objetivo presentar en clave comparativa la trayectoria de dos cooperativas de reciclaje que integran la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). La misma se aborda desde un enfoque sociotécnico, que considera la inscripción material, normativa y simbólica de las tecnologías en sentido amplio. Se busca reconstruir y analizar las trayectorias de implementación del modelo Girsu en dos municipios de la provincia de Buenos Aires, identificando similitudes, diferencias, cambios, continuidades, rupturas e innovaciones en relación con la política municipal de gestión de residuos, así como las normativas y políticas públicas en línea con los procesos de cogestión de los RSU en estos municipios, entendidos como unidades jurídico-administrativas. A su vez, se aborda el rol que asume la configuración territorial en dichos procesos. El artículo se nutre principalmente de fuentes primarias y secundarias a partir de un abordaje cualitativo.

PALABRAS CLAVE: gestión de residuos, enfoque sociotécnico, políticas públicas, territorialidad

ABSTRACT

In Argentina, since 2005, public policies based on the National Strategy for Urban Solid Waste Management (ENGIRSU) have been promoted. This strategy promotes the minimization of the generation and recovery of recyclable waste, as well as the formalization of “informal recyclers”. The objective of this article is to present in comparative terms the trajectory of two recycling cooperatives that make up the Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR) and the Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). It is approached from a socio-technical perspective, which considers the material, normative and symbolic inscription of technologies in a broad sense. In this regard, the aim is to reconstruct and analyze the trajectories of implementation of the ISWM model in these municipalities, identifying similarities, differences, changes, continuities, ruptures and innovations in relation to the municipal waste management policy, as well as the regulations and public policies in line with the co-management processes of MSW in these municipalities, understood as legal-administrative units. At the same time, an attempt will be made to understand the role assumed by the territorial configuration in these processes. The article draws mainly on primary and secondary sources from a qualitative approach.

KEY WORDS: waste management, socio-technical approach, public policies, territoriality

* Unmdp/Conicet. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3350-9917>.

** Licenciado en Educación. Becario Doctoral PICT Agencia I+D+I. Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT). Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Quilmes, Argentina. <https://orcid.org/0009-0000-0495-0036>

*** Licenciado en Sociología. Becario doctoral de CONICET-Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTeC). Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Mar del Plata, Argentina. <https://orcid.org/0000-0001-8150-4937>

RESUMO

Na Argentina, desde 2005, foram promovidas políticas públicas baseadas na Estratégia Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (ENGIRSU). Essa estratégia promove a minimização da geração e a recuperação de resíduos recicláveis, bem como a formalização de “recicladores informais”. O objetivo deste artigo é apresentar os elementos principais de uma comparação entre a Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR) e o Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE). A abordagem é feita a partir de uma perspectiva sociotécnica, que considera a inscrição material, normativa e simbólica das tecnologias em um sentido amplo. Nesse sentido, o objetivo é reconstruir e analisar as trajetórias de implementação do modelo ISWM nesses municípios da província de Buenos Aires, identificando semelhanças, diferenças, mudanças, continuidades, rupturas e inovações em relação à política municipal de gestão de resíduos, bem como as regulamentações e políticas públicas alinhadas aos processos de cogestão de RSU nesses municípios, entendidos como unidades jurídico-administrativas. Ao mesmo tempo, será feita uma tentativa de entender o papel da configuração territorial nesses processos. O artigo se baseia principalmente em fontes primárias e secundárias de uma abordagem qualitativa.

PALAVRAS-CHAVE: Waste management, socio-technical approach, public policies, territoriality

INTRODUCCIÓN

Los procesos territoriales urbanos de la provincia de Buenos Aires han sido ampliamente estudiados en las últimas décadas. Dentro de estos estudios, destacan aquellos que abordan las problemáticas socioambientales y la consolidación del rol de los cartoneros en la gestión de residuos. Algunos trabajos representativos incluyen los de Carenzo y Fernández Álvarez (2011); Carenzo y Sorroche (2021); Carenzo (2014); Saidón y Verrastro (2017); Sorroche (2015 y 2018); González Insua (2015, 2019); González Insua y Gareis (2016).

Desde 2005 comenzaron a impulsarse a nivel nacional políticas públicas basadas en el modelo de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Girsu). Este modelo promueve la minimización en la generación de residuos, la valorización de residuos reciclables para su reutilización en procesos productivos y la formalización de los llamados *recicladores informales*¹ o *cartoneros*², en tanto eslabón en la cadena de valor de reciclables que articula la cadena de servicios de la gestión de residuos municipal. Sin embargo, aunque se han concretado avances en estos puntos a lo largo de diferentes

iniciativas distritales, las mismas no han logrado revertir o estabilizar transformaciones estructurales del sistema de gestión de residuos, ni en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Carenzo y Sorroche, 2021)³, donde se concentra la mayor cantidad de experiencias, ni en otros municipios. Un ejemplo de esta concentración territorial es la localización de 111 Destinos Sustentables formalmente registrados en el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), el 74,8% se encuentran en el AMBA, mientras que solo el 25,2% en el resto de la provincia de Buenos Aires.

Los municipios de Quilmes y Gral. Pueyrredón no son la excepción, teniendo una implementación del sistema Girsu que está lejos de ser lineal y uniforme. En ambos casos, las políticas abordadas responden tanto a condicionantes estructurales y geográficos, como al modo de implementación de políticas públicas alineadas a las coyunturas políticas de cada momento.

Desde un enfoque sociotécnico, se plantea el marco conceptual para analizar las trayectorias y dinámicas de las políticas públicas implementadas y sus formas de ejecución a nivel distrital. Este enfoque concibe la tecnología como toda construcción social (artefactos, procesos y organización) que es creada por los seres humanos de forma deliberada para alterar o extender el estado de las cosas. En otras palabras, las tecnologías y las sociedades se constituyen mutuamente y no son escindibles una de otras (Thomas; Juárez, y Picabea, 2015). Teniendo esto presente, cuando se hace alusión a la tecnología desde este enfoque es considerando los siguientes niveles: i) artefactual, (tecnologías

1. Se entiende por *informalidad* a una actividad laboral sin reconocimiento legal, donde los trabajadores desarrollan su actividad de forma precaria, en el caso de los carreros y cartoneros implica además no contar con elementos básicos de protección como guantes, uniformes y calzado especial.

2. El vigente programa Argentina Recicla (Resolución 642/2021, Ministerio de Desarrollo Social) se posiciona desde una Gestión Integral e Inclusiva de Residuos Sólidos Urbanos (Giirsu), en la cual presenta a los cartoneros como *actores relevantes en los procesos de recolección diferenciada de materiales reciclables*, discutiendo con el concepto que los presenta únicamente como un eslabón de la cadena de valor desde la Girsu. La idea de inclusión desde este programa implica la mejora de las condiciones laborales de los recolectores, el fomento de la recolección diferenciada, el fortalecimiento del trabajo de los recuperadores en todas sus etapas y apoyo de los proyectos de agregado de valor a los materiales recolectados.

3. Sin embargo, el desarrollo de modelos de Girsu en el AMBA permitieron ampliar las posibilidades de acción a los recicladores para el desarrollo de acciones sobre los residuos y de una gestión vernaculizada (Sorroche, 2015).

materiales como herramientas, instrumentos, máquinas, utensilios, etc.), ii) procesual (habilidades, métodos, normas, etc.) y las formas de organización social (empresas, cooperativas, entre otras).

El pensar la tecnología a través de estos niveles permite analizar cómo lo artefactual se inserta en los procesos y se configuran las organizaciones. Sin embargo, implica hacerlo sin caer en determinismos tecnológicos y sociales. Desde un punto de vista no lineal, el enfoque sociotécnico plantea el análisis y desarrollo de las tecnologías como producto de negociaciones entre actores, objetos y procesos, de carácter situado y complejo (Thomas et al., 2012). Al ser así, cada grupo social relevante que participe de la construcción y/o utilización de esa tecnología, tendrá una forma puntual de interpretar los problemas/soluciones a partir de ella (Pinch y Bijker, 2008). Cabe destacar que, para que algo se constituya como problema, es necesario que un grupo de actores lo reconozca y lo enuncie como tal. Esta definición le asigna una espacialidad, una temporalidad, una causalidad y una morfología específica al problema, diferenciándolo de otros y performando, a su vez, la solución por implementar. Esto implica que no existen soluciones universales a problemas tecnológicos, ambientales, económicos y políticos, sino un conjunto de dimensiones problemáticas interrelacionadas (Davenport y Bidinost, 2023).

De este modo, las tecnologías ejercen agencia, no de manera autónoma, ya que no existen de manera aislada, sino en la interacción con actores, artefactos, procesos y organizaciones. En el territorio, es decir, de manera situada, estas interacciones permiten regular espacios y conductas de los actores, condicionar estructuras de distribución social, generar o solucionar problemas sociales y ambientales y participar activamente en las dinámicas de cambio social.

Para explicar la interacción de estos elementos heterogéneos el concepto de Alianza Socio Técnica (AST) se vuelve relevante como herramienta analítica ya que permite precisar el funcionamiento e interacción entre las tecnologías (de producto, proceso y organización) y los actores implicados. Todo este proceso construye el funcionamiento del sistema, desplegando, coordinando y consolidando su lugar para que esa tecnología (en el sentido amplio) funcione, pero al mismo tiempo esta alianza que se crea construye el no funcionamiento de las tecnologías rivales (Thomas et al., 2015). De este modo, las trayectorias de implementación de políticas públicas se abordan como AST; es decir, como una coalición de elementos heterogéneos (ideologías, regulaciones, tipos de saberes, problemas/soluciones) implicados en el proceso de construcción tecnológica (Thomas et al., 2012). Se trata de elementos que viabilizan o impiden la estabilización de la adecuación sociotécnica de una tecnología y la asignación de sentido de funcionamiento/no funcionamiento (Maclaine Pont y Thomas, 2007). Sin embargo, aunque se puede registrar cierto nivel de planificación, las AST son, en definitiva, una coalición de elementos autoorganizados.

A partir de una investigación entre el Instituto de Hábitat y del Ambiente (IHAM) de la Universidad Nacional de Mar del Plata (Unmdp) y el Instituto de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnológica (IEST) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) se presenta, a nivel comparativo, la trayectoria de dos cooperativas de reciclaje que forman parte de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCyR) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE): i) la Cooperativa Recicladorxs Urbanxs Marplatenses (Cooperativa RUM), de Mar del Plata y ii) la Cooperativa Recicladores de Quilmes, del municipio de Quilmes. Se aborda el interjuego entre actores, intereses, agendas y

tecnologías involucradas en la implementación de la Girsu. Lejos de asumir el carácter unívoco de este modelo, este trabajo es una investigación en progreso que busca evidenciar las diferentes modalidades que asumen los actores en la definición de sus objetivos, alcances y dinámicas problema/solución, así como la consiguiente materialización diferencial de acciones en el territorio. En términos más amplios, aporta una mayor comprensión de los procesos de funcionamiento/no-funcionamiento de políticas públicas municipios de la provincia de Buenos Aires con más 500.000 habitantes (de un total de 7)⁴ y sus formas particulares de afrontar una problemática cotidiana como son los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) a partir de la adaptación de modelos y acciones consideradas exitosas en otras ciudades, y cuáles son esas acciones, normativas y tensiones y cómo esto se refleja a nivel territorial.

1. METODOLOGÍA

Se realizó una investigación de fuentes oficiales, periodísticas y de normativas anteriores y vigentes. Además, el artículo se nutre de un extenso trabajo de campo, vinculado con diversos proyectos e instancias de diálogo y participación con las cooperativas analizadas. Este trabajo se complementa con entrevistas no directivas a diferentes actores sociales relevantes (ASR) (Pinch y Bijker, 2008) que forman parte de organismos oficiales y organizaciones sociales de base, con el fin de lograr mayor precisión en la construcción de los sentidos y elementos que conforman los diferentes problemas/soluciones e interpretar el funcionamiento de las políticas públicas en los dos distritos.

4. La Matanza: 1.837.774 de habitantes; La Plata: 772.618 habitantes; Lomas de Zamora: 694.330 habitantes; General Pueyrredón: 682.605 habitantes; Quilmes: 636.026 habitantes; Almirante Brown: 585.852 habitantes; Merlo: 580.806 habitantes; Moreno: 574.374 habitantes (Indec, 2022).

1.1 Territorio y territorialidad, espacialidad y disputa

Antes de profundizar en este análisis, resulta pertinente precisar algunos conceptos clave que nos brinden un primer acercamiento a las territorialidades. El territorio, como categoría de análisis, se trata de una construcción conceptual atravesada por relaciones de poder, lo que se traduce en un control deliberado del espacio y los procesos sociales que suceden de manera desigual en él. Las redes y alianzas que se construyen dentro del mismo, lejos de ser estáticas, son el emergente de procesos reificados que han logrado estabilizarse en algunos casos a pesar de las diferentes dinámicas de desterritorialización y reterritorialización que modifican los vínculos entre los actores (Haesbaert, 2013). En otras palabras, como construcción social es multidimensional, se encuentra en constante cambio y con una gran capacidad de agenciamiento por su control. Como señala Manzanal (2005), se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política; por lo tanto, es a través de las prácticas de los actores que construyen su territorialidad como un diferencial sobre las demás. Construir territorialidad implica una relación de poder, es por esto que en los territorios se dan luchas centradas en la búsqueda e implementación de otras regulaciones, otras instituciones (Santos, 1996), por lo tanto, estas dinámicas son propias de cada lugar.

Para Lopes de Sousa (1995), se trata de una producción social del espacio que es resultado del ejercicio de relaciones de poder y, por lo tanto, se trata de un espacio delimitado y definido a partir de relaciones de poder. El territorio es esencialmente un instrumento de poder, por lo tanto, lo importante es la influencia sobre estos espacios, quienes lo controlan y disputan. Se trata de una red de relaciones sociales que define al mismo tiempo

sus límites, una alteridad (otros y nosotros) entre los actores involucrados. Según Jaramillo (2008), el *territorio* es un espacio dotado de sentido cultural y la *territorialidad* la expresión del ejercicio de apropiación en el habitar. Esta apropiación no se produce en un vacío espacial, sino que la actividad de los agentes se lleva a cabo en áreas tangibles e intangibles (Haesbaert, 2013).

En el caso de Girsu, estas dinámicas de apropiación se traducen en la producción, disputa y configuración de territorios físicos e institucionales que se configuran en (y contra) la misma como un régimen específico de gestión de residuos (Carenzo y Sorroche, 2021). En este sentido, el análisis del territorio se amplía para incluir la dimensión del mismo como soporte físico de una Unidad Jurídico Administrativa municipal, donde se implementan políticas públicas. Los municipios son entendidos como espacios autónomos de gobierno local geográficamente delimitados, cuya potestad les permite establecer normas y órganos de gobierno propios, con un orden institucional, jurídico, político, administrativo y financiero. Este marco jurídico administrativo, se encuentra regulado por normativas provinciales y nacionales. La importancia de esta organización radica en que, en tanto dimensión estatal de tercer grado, deben armonizar las construcciones jurídicas provenientes de tratados, convenios y normas constitucionales que provienen de los demás estratos de gobierno. Este proceso implica una adecuación de su realidad en sentido amplio, dentro de un mismo espacio territorial donde no solo se entremezclan e interactúan en el plano normativo, sino también en el plano geográfico, social, político, económico y demográfico (Gutiérrez Colantuono, 2009).

Interesa en este punto como se suscita la dimensión de la construcción social del territorio en la inclusión de dos cooperativas dentro de los sistemas

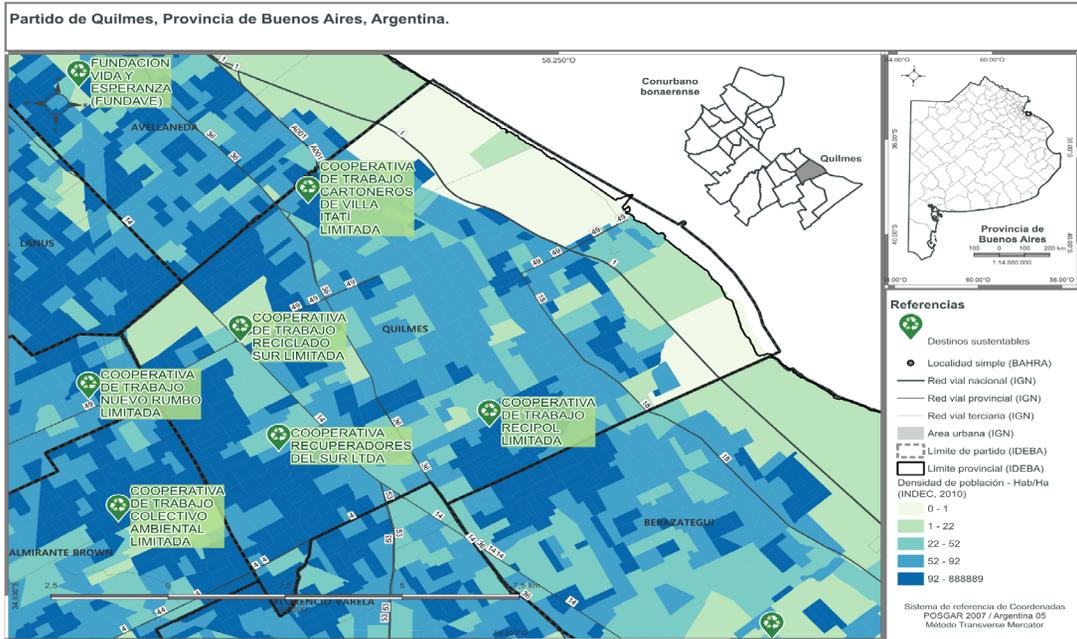
Girsu; es decir, como parte del Circuito Formal (CF), en dos Unidades Jurídico Administrativas de la provincia de Buenos Aires, ambas con población superior a los 500.000 habitantes.

1.2 Quilmes, Unidad Jurídico Administrativa de conurbación compacta

El municipio de Quilmes pertenece al conglomerado del AMBA, localizado en el denominado segundo cordón del conurbano bonaerense. El AMBA está dividido en tres cordones que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los cuales reflejan una continuidad geográfica, el primer cordón lo comprende el anillo de municipios más próximo a CABA, el segundo cordón es un anillo sucesivo más alejado; y el tercer cordón es el más distante. Esta delimitación comprende un continuo urbano casi total que convive con espacios periurbanos en las zonas más alejadas (Atlas del Conurbano bonaerense (Undav), 2016).

Quilmes posee una superficie de 125 km², con una población que supera los 636.026 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022), siendo el tercer partido más poblado del AMBA, sumando casi el 5 % de la población total de toda la provincia. Se ubica en el sudeste del Gran Buenos Aires, sobre la costa del Río de la Plata, a 20 kilómetros de la Capital Federal. Limita al noroeste con los partidos de Avellaneda y Lanús; al sudoeste con Lomas de Zamora, Almirante Brown y Florencio Varela; al sudeste con Berazategui, y al noreste con el Río de la Plata (Figura 1).

Figura 1. Partido de Quilmes



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, es uno de los distritos del AMBA con mayor aumento de su densidad poblacional, especialmente impulsado por un fuerte desarrollo inmobiliario, de nuevos barrios populares y asentamientos en zonas periféricas. A su vez, presenta un crecimiento de población compacto centrado en barrios populares, por un lado, y en un proceso de gentrificación en zonas céntricas y periféricas cercanas al río, por el otro (Fernández, 2020) I. De este modo, la ciudad enfrenta desafíos en términos de infraestructura y planificación territorial, reflejando tensiones entre la zona céntrica y las periferias del municipio (Di Virgilio y Ramírez, 2021). El aumento poblacional y una recuperación económica posterior a la crisis de 2001 (Ramírez, 2021), ha incrementado la producción de RSU llegando a cifras de más de 420 tn diarias de residuos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(MINAyD), 2005). En relación con ello, ha pasado por diferentes etapas de implementación de políticas públicas que se han ido complejizando en los últimos 20 años, pasando con mayor o menor incidencia en la agenda política (Ferraro, 2023).

Este municipio transitó un proceso de estatización de la Girsu; sin embargo, no fue un proceso homogéneo, sino más bien atravesado por diferentes modelos de gestión con puntos de vista distintos y en ocasiones contrapuestos con las organizaciones sociales de base dedicadas al reciclaje. El partido de Quilmes cuenta con 6 destinos sustentables, incorporando en 2022 el séptimo, el Ecoparque Quilmes, el cual cuenta con una planta de separación de materiales secos a cargo de la cooperativa Recicladores de Quilmes a partir de un acuerdo municipal.

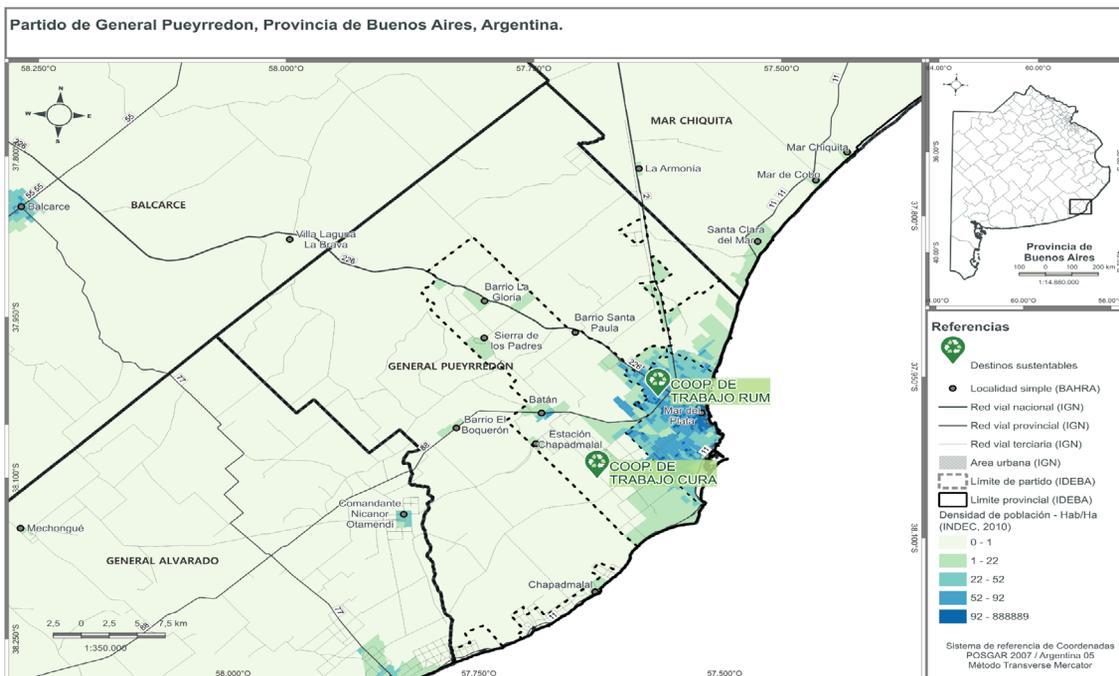
1.3 General Pueyrredón, Unidad Jurídico Administrativa turística de crecimiento difuso

El partido de General Pueyrredón, con una población de 682.605 habitantes (Indec, 2022), se ubica en el sureste de la provincia de Buenos Aires y abarca una superficie de 1.453,4 km². Su ciudad cabecera, Mar del Plata, es una ciudad intermedia con características costeras y un patrón de crecimiento difuso asociado con su perfil estacional (Rueda, 1999; Martino, 2018) que concentra más del 90% de la población del partido (Sabuda, 2018) (Figura 2). Este tipo de crecimiento expande la superficie urbanizada más rápidamente que la población, lo cual genera desigualdades en el acceso a infraestructura y profundiza las inequidades en la distribución de servicios básicos, como la gestión de residuos (Lanfranchi et al., 2018). El resto del territorio alberga localidades menores y parajes, localizados principalmente cerca de infraestructuras viales nacionales y provinciales.

La superficie urbana del partido abarca aproximadamente 173,43 km², representando el 11,8% de la superficie total (Zulaica; Canestraro y Mujica, 2023). El partido incluye extensas zonas periurbanas o de interfaz urbano-rural, que han registrado el mayor crecimiento en población y extensión en los últimos años y se caracterizan por baja densidad de ocupación y un crecimiento expansivo (Zulaica; Canestraro y Mujica, 2023). Esto presenta desafíos particulares para la planificación urbana y la implementación de políticas de gestión de residuos. Mar del Plata tiene un marcado perfil turístico que la posiciona como uno de los principales destinos de veraneo en Argentina. En los últimos años, otras localidades costeras a lo largo de la Ruta 11 Sur se han sumado a esta dinámica, lo que intensifica el perfil turístico del partido y genera un incremento de población temporal, presionando la demanda

de bienes y servicios locales, incluida la gestión de residuos sólidos urbanos (RSU). Además del turismo, el partido cuenta con actividades pesqueras, textiles, hortícolas, mineras e industriales, todas de relevancia económica para la ciudad y el partido (Gareis y Ferraro, 2014).

Figura 2. Partido de General Pueyrredón



Fuente: elaboración propia.

En relación con la gestión de RSU, General Pueyrredón ha pasado por diferentes etapas que visibilizan problemas asociados con la disposición final de residuos (Bengoia, 2005; González Insua, 2019). En 2012, se inauguró un relleno sanitario y reinaguró la planta de separación y clasificación de materiales, operada de manera cogestionada por la Cooperativa CURA Ltda. y el Ente Municipal de Servicios Urbanos (Emsur), además de implementarse un plan de separación de residuos en origen a nivel municipal.

Actualmente, el partido cuenta con dos plantas de separación y clasificación que funcionan como Destinos Sustentables, operadas por las cooperativas de recuperadores CURA Ltda. y RUM, respectivamente, y otras dos cooperativas locales que realizan el

acopio y/o valorización de distintas corrientes de residuos. La Tabla 1 resume, a modo comparativo, aspectos relevantes de la gestión de residuos en los municipios de Quilmes y General Pueyrredón atendiendo a las diferencias que presentan los territorios como soporte físico de los municipios.

	MUNICIPIO DE QUILMES	MUNICIPIO DE GENERAL PUEYRRÉ-DÓN
Población	633.391 habitantes*	682.605 habitantes *
Población + turistas	N/C	
Superficie total	125 km ² **	1453.4 km ²
Superficie urbana	125 km ² **	172,43 km ² **
Proporción de superficie urbana sobre total	100%**	11,81 %**
Densidad poblacional	6.951,86 hab./km ² ***	456 hab./km ² en PGP. 3187 hab./km ² en la ciudad de Mar del Plata
Generación total de residuos anual (GRT)	187.000 tn recolectadas. 201.078 tn generados por la población (aproximado tomando de referencia en 2019) ***	404.156 tn (promedio)
Porcentaje de población con recolección regular de RSD	100%***	100%***
Cantidad de plantas de separación y clasificación de reciclables	1	la2
Cantidad de Destinos Sustentables	6	2
Aseo e higiene urbana	Municipal	Tercerizado, 1 empresa privada
Transferencia y transporte	Municipal	Diferenciado. Tercerizado, 1 empresa privada.
Disposición inicial de RSU	Sistema diferenciado bolsa verde (secos) bolsa negra (húmedos) Sistema puerta a puerta	Sistema diferenciado bolsa verde (secos), bolsa negra (húmedos) Sistema puerta a puerta
Sistema de disposición final	Tercerizado – Ceamse	Relleno sanitario propio – recibe de Mar Chiquita
Base de datos	*Indec 2022 / **Municipalidad de Quilmes / *** https://www.atlas-conurbano.info/pagina.php?id=300	*Indec 2022 / ** Zulaica; Canestraro y Mujica, 2023. / ***MGP 2023

1.4. Etapas de los casos analizados en los municipios

1. Municipio de Quilmes

En el municipio de Quilmes la implementación del modelo Girsu comenzó en 2006, no incluyó en ese primer momento a las cooperativas como actores relevantes en el proceso de implementación. Su inclusión se da a partir de 2009. Antes de esta fecha, la actividad con los cartoneros y algunas incipientes cooperativas se limitaba a un vínculo asociativista en actividades puntuales (Carenzo y Fernández Álvarez, 2011). A continuación, se esboza el proceso de implementación de la Girsu, tomando como criterio el cambio de política públicas que modificaron la relación de los cartoneros y carreros con el gobierno local.

2. Primera etapa (2006-2015): conflicto con Covelia

En 2006 el sistema de recolección de RSU se encontraba privatizado, lo que le reportaba al municipio casi un cuarto del presupuesto anual el pago del servicio a la empresa prestadora Covelia S. A. Esto incluía la recolección y el traslado a las plantas de transferencia Almirante Brown para su disposición final, en rellenos sanitarios Norte III del Ceamse. Por otra parte, en lo que respecta a los cartoneros y carreros, su actividad se limitaba a un trabajo de recolección de RSU desde la informalidad⁵. En ese

momento, la actividad tenía poco reconocimiento social y su impacto en la reducción del volumen de residuos era escaso. Aún con esto, algunas cooperativas habían logrado conformarse unos años antes, como es el caso de la Cooperativa de trabajo Cartoneros de Villa Itatí que en el año 2000 abrió sus puertas, siendo pionera en el AMBA. A pesar de la informalidad reinante para los recuperadores urbanos, el gobierno de la provincia de Buenos Aires crea a finales de 2007, en línea con la ley 13592/06, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), que funciona bajo la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno provincial. Este organismo se encargaría de regular las instalaciones edilicias de las cooperativas y su habilitación, un avance central para la formalización de los cartoneros del AMBA en general.

Sin embargo, recién a partir de 2009 se logró concretar la primera iniciativa local a partir del programa Quilmes Recicla, impulsado desde la Secretaría de Higiene Urbana. Esta propuesta se ubicó en el barrio de Don Bosco, nucleando a recolectores urbanos de la agrupación Evita Pueblo y de la Cooperativa Argentina Trabaja (Molina y Cipolla, 2015). Cabe aclarar que este programa atravesó cambios profundos en su propuesta, siendo interrumpido y modificado a lo largo de los gobiernos⁶. Para 2011 fue sancionada la ley provincial 14273/11, de Grandes Generadores (GG), a través de la cual se obliga a las grandes empresas

5. Recuperando el análisis de Carenzo y Fernández Álvarez (2011), la formalización de los cartoneros implicó la creación de programas y leyes destinadas a estructurar el circuito productivo del reciclado, siendo la conformación de cooperativas uno de los requisitos necesarios para la formalización como trabajadores. Hasta la sanción de la leyes de CABA 992/02 y 1854/05 que incorporan a los recolectores urbanos y Girsu y la ley provincial 13592/02 de Girsu de provincia de Buenos Aires, la recolección se realizaba desde la informalidad al ser una actividad ilegal, ya que el decreto ley nacional

9111/77, que dio origen al Ceamse, constituía a los residuos como una propiedad del Estado, el cual le deriva su traslado y disposición a un agente privado (Ceamse), lo que implica que cualquier apropiación externa de un tercero sea considerada un delito.

6. A partir de la entrevista al director de Ecopuntos de la municipalidad de Quilmes, Ignacio Sapag, una de estas modificaciones fue la interrupción de la recolección diferenciada puerta a puerta a partir de 2016.

generadoras de residuos a contratar servicios sanitarios privados que tuvieran la certificación de la OPDS a establecer un plan de gestión de residuos que debía presentarse frente al órgano regulador. Paralelamente, en 2012 se dispone la ordenanza 11840/12. Normativamente esta disposición persigue la intención de limitar la creciente presencia local de los carreros canalizando en parte el reclamo de las asociaciones civiles de proteccionistas de caballos. Sin embargo, la presión de los carreros generó que la ordenanza no entrara en vigencia, al no ser reglamentada. Aun así, esto dejaba fuera del marco legal estos transportes para la recolección e implicaba una posición de mayor vulnerabilidad frente al accionar de las autoridades, siendo los carreros a caballo criminalizados por maltrato animal. En términos sociotécnicos, la normativa posibilitará en un futuro la construcción del no funcionamiento de su medio de trabajo y recolección. El carro en tanto tecnología artefactual es un objeto constitutivo de la labor del cartonero, por lo que es inseparable de su usuario (Carenzo y Schamber, 2021). Sin embargo, ante la necesidad de reducir la carga presupuestaria, para 2012 varios intendentes del conurbano, incluido Quilmes, plantean la estatización del sistema de recolección de RSU, esto reduciría los gastos en hasta 30%. Esto derivó en un conflicto con el gremio de camioneros ya que se trataba de recentralizar el servicio a la órbita del gobierno local, lo que implicaba la posible pérdida de puestos de trabajos al finalizar la concesión. Para principios de 2013 el entonces intendente inició el camino de la municipalización, logrando, a través del permiso del gobierno provincial y del Concejo Deliberante de Quilmes, tomar un crédito del Banco Nación por 120 millones de pesos para la compra de camiones y herramientas para el servicio.

Al mismo tiempo, que escalaba el conflicto con el sindicato de camioneros, la intendencia buscaba una alternativa que ayude en la recolección de

residuos mientras se negociaban los fondos para la compra de los camiones. En este contexto el Concejo Deliberante aprobó el registro de tracción a sangre (TAS), permitiendo su circulación en horarios diferenciados. La prohibición de los carreros planteó la importancia de obtener el reconocimiento institucional de su labor, evidenciando al mismo tiempo la ausencia de políticas públicas que logren incluir al amplio espectro de recolectores urbanos o que brinden soluciones de fondo de carácter inclusivo y sustentable. En definitiva, la formalización de los carreros expone su relevancia como trabajadores a pesar de su carácter utilitario. A nivel sociotécnico, el refuerzo de funcionamiento de la actividad de los carreros y el reconocimiento de su labor territorial se plantea como un espacio ganado, pero también una puerta de negociación y un espacio a futuro en la participación de la Girsu que, desde la lucha y los conocimientos acumulados, permita impulsar un proceso de cogestión con recolección diferenciada e inclusión social.

Por su parte, el conflicto con Covelia duró 2 años y, finalmente, el 5 de mayo de 2014 el servicio de recolección lineal⁷ pasó a manos municipales. La municipalización requirió un acuerdo de último minuto donde se garantizó la continuidad de los recolectores de Covelia que pasaron a depender de la municipalidad.

7. El término *recolección lineal* hace referencia al concepto de economía lineal de extracción, producción, consumo y desperdicio. La recolección diaria de RSU por camiones compactadores (llamados coloquialmente *colas de pato*) es volcada y enterrada en lugares de disposición final sin clasificación. En contraposición, la *economía circular* plantea la clasificación de los materiales para su reutilización y reciclado con el fin de extender su vida útil apostando a la sostenibilidad.

3. Segunda etapa (2015-2019): funcionamiento/ no funcionamiento de los carreros

Para finales de 2015 el cambio de gobierno discontinúa la trayectoria política de su predecesor. Esta modificación de signo político condujo a mayores cambios en las alianzas sociotécnicas, que se concretaron con la eliminación de la formalización de los carreros a caballo y manuales, convirtiéndose en una persecución de los primeros. Este cambio implicó un retroceso y la construcción del no funcionamiento desde la normativa, aun cuando esta seguía sin estar reglamentada, pero ahora apoyada por las asociaciones civiles de protección animal (APA). El carrero a caballo vio criminalizada su imagen, y la exclusión del sistema de recolección, se plantea desde una lógica de desterritorialización y exclusión; el vínculo carro/caballo se vio interpelado desde el proteccionismo. Por su parte, el carrero manual sufrirá un retroceso en su posibilidad de integración con el sistema municipal de recolección. La participación de las APA llevó a un aumento de la conflictividad social en función de disputar los espacios logrados (Ferraro, 2024). A pesar de esta situación, estos siguieron circulando aún en conflicto directo con las autoridades y las APA que en coordinación lograban quitarle el caballo, aumentando así la tensión social. Por su parte, la iniciativa de recolección diferenciada en el barrio de Don Bosco también fue eliminada. La exclusión de los recolectores urbanos por el municipio en la recolección diferenciada afectó el vínculo recolector-vecinos. Al eliminarse la recolección diferenciada en vínculo se mantuvo en algunos casos y otros se truncó (Ferraro, 2023).

Es en este marco, la Subsecretaría de Ambiente impulsa desde el programa Quilmes Recicla la

colocación de contenedores y de 4 ecopuntos⁸ en la zona del centro de Quilmes, en lugar de la recolección diferenciada. Los ecopuntos, desde un enfoque sociotécnico, como construcción tecnológica, implican la centralización de los materiales reciclables y la reconfiguración del ordenamiento territorial, ya no desde un grupo de cartoneros recorriendo, sino desde los vecinos clasificando en origen, al menos en las zonas cercanas a ellos. El ecopunto es pensado como un elemento que cumple la función de clasificación de forma artefactual; es decir, una solución puntual para una problemática que es sistémica (Thomas et al., 2015). Paralelamente, el servicio de recolección lineal con camiones se deterioró, por un lado, porque parte de la flota de camiones se redujo en número para finales del 2019, forzando a una circulación más amplia. Concomitantemente, en 2019 las cooperativas del MTE comienzan a participar en el municipio de Quilmes de forma indirecta.

A días de terminar su gestión, el entonces Intendente reglamenta la ordenanza 11840/12, por un fallo judicial ante una presentación que las APA impulsaron, prohibiendo la TAS y proponiendo la utilización de los motocarros⁹.

8. Los ecopuntos, en el caso del municipio de Quilmes, son espacios fijos municipales donde se reciben y clasifican residuos reciclables limpios y secos. Cuentan con personal calificado que asesora a los vecinos y vecinas sobre la importancia de la separación en origen y el reciclado.

9. Aunque no se conoce específicamente qué modelo se propuso, los motocarros, también conocidos como zootropos, son frecuentemente triciclos motorizados con un espacio en su parte trasera para carga. Como analizan Carenzo y Schamber (2021), a lo largo de los años se han desarrollado distintos modelos, pero su aceptación ha sido limitada. Este tipo de propuestas top/down sin un análisis territorial, sin participación de los usuarios se presentan como la sustitución de la TAS por una solución *estéticamente* más aceptada y estandarizada que ignora problemas derivados. (Carenzo y Schamber, 2021; Juárez et al., 2019).

4. Tercera etapa (2019-2023): inicio de la cogestión en Quilmes

La tercera etapa inicia a finales de 2019, tras el cambio de gobierno, con dos programas: i) Quilmes Recicla, ampliando el número de ecopuntos, sumando la recolección diferenciada puerta a puerta, y ii) Quilmes Limpio, centrado en la mejora de la recolección lineal ampliando la cantidad de camiones recolectores. En paralelo, gracias a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estos programas se complementan con la construcción del Complejo Socio Ambiental Ecoparque Quilmes, con el objetivo de mejorar el tratamiento de residuos, reduciendo la cantidad trasladada al Ceamse¹⁰. El complejo tendrá dos zonas separadas, una de transferencia para disposición final y otra con tres secciones para la clasificación de material reciclable. A partir de estos proyectos, el gobierno municipal inicia un vínculo con el MTE entablando negociaciones sobre el control de los futuros galpones de reciclado, los ecopuntos y contenedores a través de la cooperativa Recicladores de Quilmes. Esta agrupación surge a partir de la coordinación del MTE, facilitando así un acuerdo por los ecopuntos y retomando la recolección diferenciada, logrando controlar el ordenamiento territorial y mejorar su capacidad de incidencia y enrolamientos sobre las *unidades de trabajo*, clasificación que utilizan para distinguir a los cartoneros y carreros no afiliados a una cooperativa, pero siguen el ordenamiento.

La formalización de un acuerdo con el MTE hacía la cogestión no fue casual. Recuperando lo presentado de la experiencia de la Ciudad de Buenos Aires y de Lomas de Zamora trabajadas por Carengo y Sorroche (2021), la estrategia para

el trabajo político a través de la capilaridad social y logística que tiene el MTE logró aportar control territorial a través de acciones de enrolamiento. Recuperando el concepto de infiltración ciudadana de Zapata Campos y Zapata (2017), el cual plantea que, a través de la incorporación de prácticas de negociación, colaboración y vinculación con representantes del gobierno local, los actores sociales van desarrollando vínculos políticos más amplios, permitiendo incluso en un punto formar parte del gobierno municipal. En este caso, es posible dar cuenta cómo a través de varios procesos de negociación, el MTE logró posicionarse como Director de Ecopuntos (dependiente de la Secretaría de Ambiente) a un integrante de su movimiento. De esta manera se facilitaron varios procesos de negociación, permitiendo incluso acelerar iniciativas que consoliden el proceso de cogestión de la recolección diferenciada, afinar su planificación logística y colocar un portavoz directo con la intendencia. Para llevar esto a cabo fue preciso lograr acciones que permitan dinamizar la recolección diferenciada, ampliar el nivel de incidencia y mejorar las condiciones laborales para lograr una reconversión gradual de los carreros a caballo a carreros manuales o motorizados dentro esta nueva lógica de recolección diferenciada. Efectivamente, para iniciar este proceso el MTE llega a un acuerdo con la municipalidad para sancionar la ordenanza 13322/20 que modifica la 11840/12 en su art. 1 prohibiendo sólo la tracción a sangre animal, aclarando en su art. 3 que se faculta al municipio realizar convenios para un reemplazo gradual a nuevos tipos de transportes. Esta modificación de la normativa plantea el desafío al MTE de elaborar políticas públicas que permitan la reconversión de los carreros por otro tipo de transporte, logrando con esto avanzar en los procesos de negociación con el gobierno local. A partir de la información brindada por el actual director de Ecopuntos, la primera medida estratégica por parte del MTE en

10. Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

esta línea requirió el desarrollo de nuevos circuitos de recolección diferenciada. A tales fines, se retomó la recolección en el barrio de Don Bosco, ya que los vecinos estaban más familiarizados con el sistema.

Sin embargo, la implementación de programas cuyas propuestas articulan con actores que poseen percepciones contrapuestas entre sí, poniendo como eje prioritario la *gestión cotidiana residuos* como el problema principal del municipio, implica mayor cantidad de fondos destinados a la recolección lineal que a la recolección diferenciada. Para mayo de 2022 la intendencia lanza la Mesa de Políticas Ambientales. Este espacio de construcción participativa estará conformado por concejales, representantes de las Universidades Nacionales de Quilmes y Arturo Jauretche, empresas y cooperativas.

De este modo, a lo largo del proceso de conformación y/o consolidación es posible ver un proceso de vernacularización de la Girsu (Carenzo y Sorroche, 2021); es decir, la concreción en el territorio de adecuaciones tecnológicas de carácter situado se plasman en el territorio; esto incluye modificaciones normativas, logísticas, materiales, económicas y de infraestructura que, a partir de diferentes procesos de negociación o de lucha, fueron estableciendo alianzas que viabilizan el proceso de gestión.

Por lo tanto, el nuevo modelo de gestión acordado formalmente entre la Cooperativa de Recicladores de Quilmes, a través del apoyo recibido del MTE, el gobierno local, permitió no solo establecer una recolección planificada, sino la reducción de la tracción a sangre animal de forma progresiva y la organización de los recolectores urbanos, sobre todo los carreros, dentro de este sistema. Permitiendo de este modo la estabilización de un modelo de recolección diferenciada más inclusivo y sustentable.

5. General Pueyrredón

La implementación del modelo Girsu en General Pueyrredón se origina como respuesta a problemas históricos de gestión de residuos, marcado por dificultades presupuestarias y una disposición final inadecuada en basurales a cielo abierto (BCA) asociados con políticas municipales. Si bien la cooperativa RUM comenzó su proceso de conformación en 2015, este análisis reconstruye la trayectoria desde la primera experiencia local de cogestión, que da origen a la conformación de la Cooperativa CURA Ltda. en 2004.

5.1 Primera etapa (2004-2008): primera experiencia de cogestión, Proyecto ECO-DES

General Pueyrredón implementó una de las primeras experiencias formales a nivel nacional de gestión de residuos con un enfoque de inclusión social que incorporaba la mecanización de los procesos y la infraestructura para el agregado de valor. En 2004, el Proyecto ECO-DES Complejo de Recuperación y Procesamiento de Residuos Sólidos Urbanos (Proyecto ECO-DES), sienta las bases locales para vincular el sistema gestión de residuos municipal con la cadena de valor de reciclables, a partir de establecer un circuito de valorización de los residuos cogestionado entre municipio-cooperativa. El proyecto se formalizó con un convenio de cooperación entre el municipio, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Asociación Civil Rotary Club Aeropuerto de Mar del Plata, la cooperativa CURA Ltda. y la Cooperativa de Trabajo Nueva Tecnología Argentina.

En 2004, se realizó el primer censo de recuperadores, registrando alrededor de 450 personas que trabajaban de manera informal en la recuperación

de materiales en el BCA. A partir de este censo, se conformó la Cooperativa CURA Ltda., con el objetivo de formalizar y mejorar las condiciones de trabajo y erradicar el trabajo informal en el mismo. La situación-problema en materia ambiental y social ingresa en la arena política, impulsada por una serie de medidas cautelares y disposiciones judiciales. De esta manera, la agenda del municipio va a estar signada por la problematización de la disposición final de los residuos y conflictos suscitados en el BCA, y por las estrategias que implican la incorporación de los recuperadores y recuperadoras en el BCA, en un esquema de gestión de residuos con inclusión social que incluye la construcción de la planta modelo, en línea con las estrategias del plan Girsu a nivel nacional. Sin embargo, la mayor parte de la recuperación de residuos continuaba realizándose en la vía pública, sin datos oficiales sobre la magnitud de esta actividad o sus actores.

5.2 Segunda etapa (2008-2011): conflictos y adecuación de la Planta de Separación y Clasificación de Materiales

Entre 2008 y 2011 se inicia el proceso de cogestión entre municipio y CURA Ltda. para operar la planta de separación y clasificación, que introdujo un modelo organizativo y tecnológico nuevo para los actores implicados. Esa dinámica, se caracteriza por problemas en la operación e inadecuación del artefacto respecto de las características de los residuos que ingresan a procesar, debido a que el porcentaje de contaminación cruzada y residuos húmedos generaron roturas recurrentes en las maquinarias. De este modo, la inadecuación de la tecnología y la imposibilidad de operar de manera continua tensiona las relaciones entre municipio y cooperativa, y se detiene la operación de la planta hasta realizar las adecuaciones. En 2009 se realiza el proceso de licitación y se adjudica en octubre

de 2011, con financiamiento del 69% por la SAyDS y 31% a la MGP. Las adecuaciones incluyeron un segundo paquete tecnológico que implicó la construcción de instalaciones civiles, balanza para pesaje de camiones, extensión de playones, conformación de caminos y circulación, iluminación y cerco perimetral y ampliación de la planta con la construcción de un sector semicubierto en el frente de la nave principal para protección de la salida del material de rechazo. Esta etapa se caracteriza, por un lado, por los conflictos en relación con el no-funcionamiento de la tecnología a nivel artefactual y las adecuaciones para el procesamiento de residuos con un elevado grado de contaminación cruzada.

5.3 Tercera etapa (2012-2015): operación continua del sistema de gestión Municipio - Cooperativa CURA Ltda.

La operación de manera continua del sistema de cogestión se da a partir de la adecuación y reapertura de la planta en 2012, en conjunto con el relleno sanitario y la implementación del plan de separación de residuos en origen. Aunque inicia con tensiones entre la cooperativa y el municipio para retomar la operación de la cogestión de la planta, el sistema de cogestión opera de manera regular desde mediados de 2012. En esta dinámica se desarrollan diversos problemas en torno a la cogestión y funcionamiento de los artefactos principalmente en relación con el origen y la cantidad de camiones de residuos asignados a los recuperadores en el predio de disposición final (González Insúa, 2019). Con el objetivo de disminuir las tensiones se firma en 2015 un segundo convenio de cogestión de la planta que establece dentro de las obligaciones, el ingreso de un número establecido de camiones y su equivalente en tn de residuos por procesar. Por otro lado, hacia el interior de la cooperativa,

comienza un proceso incipiente de formación en cooperativismo, acompañado principalmente por la Universidad Nacional de Mar del Plata¹¹.

Las actividades formales de valorización de residuos asociadas con políticas municipales vinculaban, hasta este momento a un Circuito Formal que involucraba al municipio, la cooperativa CURA Ltda. y la empresa privada que provee el servicio de recolección y traslado de los RSU (González Insua, 2019). En paralelo a este circuito, un gran número de recuperadores informales continuaba realizando su actividad en el predio de disposición final, donde además de las condiciones de insalubridad, violencia interpersonal y riesgos asociados con el trabajo, se sumaban la problemática de trabajo infantil¹². En esta línea, se desempeñaban un número aún mayor, de recuperadores en vía pública.

5.4 Cuarta etapa (2015 en adelante): proceso de consolidación de CURA Ltda. y creación de RUM a partir de la expansión y consolidación del MTE en el partido

Desde 2015 comienza a visibilizarse a nivel local el proceso de organización de recuperadores de vía pública traccionado por el MTE y la Federación Argentina de Cartoneros Carreros y Recicladores (Faccyr). La cooperativa RUM comienza su proceso de conformación en este momento, como parte de un proceso de construcción gremial que nuclea no

solo a recuperadores, sino al conjunto de trabajadores de la Economía Popular en Mar del Plata. Este proceso, en la rama de carreros, cartoneros y recuperadores urbanos representa la expansión en territorio provincial del modelo de cogestión de CABA en los sistemas de gestión municipal de residuos. En relación con el trabajo de recuperación, lo que se generó inicialmente fue el agrupamiento de recuperadores de vía pública en torno al problema de la recuperación a tracción a sangre animal en zonas urbanas. Al igual que sucedía en otros distritos, la problematización de recuperación en vía pública con tracción a caballo aumenta su visibilización como actividad criminalizada desde las APA, potenciando la desterritorialización y exclusión. En este caso el vínculo carro/caballo se vio interpelado, por un lado, por la aplicación de la normativa que restringe su circulación en un sector específico de la ciudad, particularmente en zona céntrica y avenidas principales. Por otro lado, el decomiso de los animales frente a la denuncia de maltrato animal y la complejidad consecuente para recuperar el caballo luego de ser entregado por las autoridades a manos de asociaciones proteccionistas locales.

Como estrategia de organización frente a los distintos focos de conflicto con las asociaciones proteccionistas de animales, la policía y la fiscalía, se desarrolla una libreta sanitaria. Este instrumento, entendido como una tecnología de carácter normativo que certifica el cuidado del caballo, resulta clave en el proceso de organización. La libreta sanitaria presenta una solución que funciona para los recuperadores de vía pública frente a los secuestros de los animales y la imposibilidad de recuperarlos. Se materializa de manera colectiva a partir de jornadas de vacunación, puesta a punto de carros, simbolización e identificación. Estas jornadas, a su vez, contribuyen a la sistematización de asambleas que permiten avanzar sobre

11. Durante la etapa 2012-2015 el Programa de Vinculación Socio Productiva de la Universidad Nacional de Mar del Plata, acompaña el proceso de conformación de la cooperativa CURA Ltda.

12. Según una denuncia realizada por la ONG La Alameda en 2014, en el predio e disposición final de residuos se hallaban más de 100 menores en situación de trabajo infantil. Recuperado de: <https://somosalameda.org.ar/mar-del-plata-el-basural-municipal-de-los-ninos-video-fotos-y-denuncia/>.

otros aspectos del proceso de organización, entre ellos, el avance sobre la construcción de un galpón autogestionado en el predio de un recuperador en el barrio Parque Palermo, en 2015.

En una primera instancia, la autogestión del galpón permite avanzar sobre los primeros pasos de organización y agregado de valor de manera colectiva y, de esta manera, avanzar a la confirmación como cooperativa. El galpón, como tecnología de acopio, facilitó negociar aspectos logísticos con el municipio como contraparte al servicio que proveen (sostenido por las experiencias y respaldo de la Faccyr). Posteriormente, la incorporación de una balanza colgante obtenida a partir del vínculo con distintos actores locales, entre ellos la Universidad Nacional de Mar del Plata, contribuye al control de los pesajes de los materiales y la transparencia en la comercialización. De esta manera, este artefacto favorece, por un lado, a la construcción de confianza al interior de la cooperativa en conformación y, por el otro, al control de pesaje en la comercialización con los acopiadores locales. A su vez, el MTE entrega indumentaria de trabajo y seguridad.

Posteriormente, y como parte de un reordenamiento de las estrategias de trabajo se avanza sobre el proceso de implementación de puntos sustentables, recolección puerta a puerta y promoción ambiental en el micro y macrocentro. En este caso el dispositivo *prueba piloto*, que se establece en una plaza del macrocentro, en acuerdo con el gobierno municipal constituye una de las primeras instancias de formalización y reconocimiento como actor relevante dentro del sistema de gestión de residuos local. El dispositivo prueba piloto abrió una serie de negociaciones en donde el municipio provee la logística del material desde el punto de acopio hasta el galpón autogestionado, y la cooperativa se compromete a desarrollar artefactos de trabajo que sustituyan el uso de carros a caballo. A tal fin,

se realizan jornadas de diseño y autoproducción de tecnología cartonera; es decir, se diseñan y producen artefactos y carros para la recuperación de material que acompañan la implementación de puntos sustentables y circuitos puerta a puerta de acuerdo con la normativa, estableciendo un criterio de identificación asociado con la Faccyr y MTE, tanto en los carros como en la indumentaria y elementos de protección. A su vez, la implementación de la prueba piloto implicó un cambio en la dinámica dentro de la cual se desarrollaba RUM, significó un desplazamiento de las áreas donde desarrollaban la tarea de recupero, de un modo disperso en distintos barrios del macrocentro o zonas periurbanas bajo la modalidad a caballo, a un espacio mayormente concentrado en áreas con mayor densidad poblacional y de mayor circulación.

El cambio en las dinámicas a partir del crecimiento de puntos sustentables y las modificaciones en las lógicas de trabajo, permitió aumentar el volumen de material recuperado. Dicho incremento sobrepasaba la capacidad de acopio de las instalaciones, lo que derivó a una nueva instancia de negociación con el MGP, planteando la relevancia del servicio prestado sobre la base de los volúmenes recuperados y problematizando la necesidad de un espacio de acopio adecuado, tomando como referencia el convenio de cogestión existente a nivel local con la cooperativa CURA, y los antecedentes a nivel nacional referenciados por la Faccyr. Se puede advertir entonces que, la apuesta por la incorporación de tecnología, que en una primera instancia se traduce en mejores resultados, conlleva a situaciones de tensión y parece escalar en una dinámica por etapas en la cual a medida que la tecnología tiene el efecto esperado (en términos de replicabilidad de experiencias previas en otros contextos provinciales), evidencia lo obsoleto de la dinámica anterior. Esto a su vez exige un dinamismo en los modos de construir trabajo por

parte de RUM que encuentra resistencias en su interlocutor inmediato, el MGP.

Entre 2015 y 2019, en articulación con el MTE y la Faccyr, avanzó en su consolidación promoviendo el reconocimiento formal y su inclusión como parte del sistema formal de gestión de residuos. Como parte de la estrategia de visibilización y reconocimiento, RUM articuló con diversos actores locales entre ellos las dos universidades públicas, Universidad Nacional de Mar del Plata (Unmdp) y Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Regional Mar del Plata para realizar de manera cogestionada el primer registro voluntario de carreros y cartoneros en la ciudad, con el objetivo fortalecer la capacidad de diálogo y negociación política y dar visibilidad al proceso de consolidación de la cooperativa.

El proceso se desarrolla de manera dinámica, acompañado de tensiones y cambios en las lógicas de trabajo entre 2015 y 2019, se ve detenido, como sucede a nivel nacional, con el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) debido a la pandemia de covid-19. En el mismo se dispone la restricción a la circulación y desplazamiento de la población exceptuando a los y las trabajadoras de actividades consideradas esenciales. En lo referido a la recolección, transporte y tratamiento de residuos reciclables mediante el decreto 408/2020, se faculta a cada jurisdicción a habilitar actividades esenciales según criterios locales, y en función de la realidad de cada distrito. Ante la heterogénea situación que se desarrollaba en el país, el 7 de junio el Gobierno Nacional presenta un nuevo marco normativo (Decreto 520/2020) que dispone el Distanciamiento Social, Preventivo y obligatorio (Dispo) para aquellos municipios en los no se observa transmisión comunitaria del virus (Aguirre et al., 2021).

A partir de las medidas de fuerza tomadas de manera conjunta entre los recuperadores del playón de contingencia municipal, la cooperativa CURA Ltda. y la cooperativa RUM para negociar las condiciones de vuelta a las actividades de recuperación como trabajadores esenciales, se genera un nuevo cambio en las dinámicas locales. Se establece una mesa de reciclaje local, integrada por la MGP y por representantes de CURA Ltda. y RUM, en donde se negocian los distintos reclamos en torno al reconocimiento, acompañamiento, inclusión o exclusión de las cooperativas como proveedores de servicio de separación y clasificación y promoción ambiental en el municipio.

En 2022, la cooperativa logra el usufructo de un galpón municipal que se encontraba en desuso, localizado dentro de la zona urbana, con el fin de ponerlo en condiciones para operarlo como galpón de acopio y agregado de valor. Se formaliza mediante un convenio de cogestión de tres años entre la cooperativa y el Ente Municipal de Servicios Urbanos. A partir de esto, impulsado a partir de la Faccyr, RUM recibe en usufructo un paquete tecnológico que consta de dos enfardadoras, un autoelevador y una báscula por parte de la Sayds, y una cinta para la separación y clasificación por parte del Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires. A mediados de 2023 la cooperativa se encuentra formalmente constituida, e integra alrededor de 40 recuperadores dentro de la planta, y avanza en un proceso de expansión de los puntos sustentables con grandes generadores locales. A su vez comienza a profundizar hacia el interior en la formación y capacitación de sus integrantes en las distintas áreas.

La comparación entre ambas cooperativas a lo largo de su proceso de conformación y/o consolidación, permite ver cómo en un mismo territorio, las adecuaciones tecnológicas, el acceso a infraestructura

y las alianzas que se establecen definen distintas agencias y modalidades de participación en la cogestión.

Por un lado, el modelo establecido formalmente a partir del proyecto Ecodes, permitió a la Cooperativa CURA Ltda. operar a partir de 2012 de manera cogestionada y avanzar sobre la consolidación del modelo y sobre el proceso interno de conformación de la cooperativa. En este sentido, la mayor parte de las adecuaciones artefactuales y de infraestructura fueron gestionadas por la municipalidad como parte del proceso de implementación de Girsu. Esta alianza formal resulta clave en la estabilización de la cooperativa luego de 20 años de su conformación. Cabe destacar que la vinculación con actores por fuera del ámbito local es incipiente para esta cooperativa.

La gestión de la GIRSU en ciudades intermedias difusa y compacta

Existen una serie de tópicos que, a pesar de las similitudes entre ambos espacios territoriales, demarcan diferencias sustanciales entre los dos municipios presentados, cuya relevancia no puede soslayarse al momento de analizar los modos en que los procesos de cogestión se desarrollan en ambos municipios. En principio, la densidad poblacional de ambos espacios geográficos difiere notablemente. Si establecemos una comparación a nivel de partido, General Pueyrredón tiene el 6,55% de la densidad poblacional de Quilmes, siendo que su superficie territorial es 11,6 veces mayor. Esto adquiere mayor relevancia si se compara que, en términos poblacionales el número de habitantes es relativamente similar, con algo más de 49.000 habitantes por parte de General Pueyrredón. A esto se agrega que la superficie urbana de Quilmes es del 100% respecto del total de su superficie,

mientras que General Pueyrredón alcanza un total de 11,8% de superficie urbana. Sin dudas, unas de las mayores diferencias radican en que, por un lado, Quilmes forma parte de un proceso de conurbación, mientras que General Pueyrredón se halla en una situación de insularidad respecto de otras áreas urbanas de igual tamaño.

A este respecto, la conurbación es entendida como un fenómeno mediante el cual, las ciudades se integran dando lugar a una nueva territorialidad con dinámicas de interrelación social, cultural, económica, política, que a la vez, presentan disputas político-administrativas particulares (Moreno Jaramillo, 2008). En la dinámica de la conurbación se forman tejidos sociales y culturales que constituyen nuevas territorialidades y, por otro lado, las instituciones dejan una fuerte impronta en el espacio mediante las fronteras y delimitaciones que se trazan para su administración y gestión (Moreno Jaramillo, 2008). Por lo cual las zonas de frontera o de borde son entendidas en términos jurídico-administrativos en relación con la Girsu. Por otro lado, en cuanto a las interacciones y los flujos de materiales y conocimientos, estas delimitaciones se desdibujan siendo un territorio continuo.

En el partido de General Pueyrredón la conformación de la cooperativa RUM representa una territorialización o *vernacularización* del modelo de gestión de residuos establecido en CABA, donde el enfoque de cogestión entre el municipio y las cooperativas ha permitido la formalización e integración de los recuperadores en la gestión de residuos sólidos urbanos, y que se caracteriza por la construcción de redes colaborativas y el fortalecimiento de alianzas interinstitucionales (Carenzo y Sorroche, 2021). Si bien RUM ha seguido los principios fundamentales del modelo, enfocándose en el proceso de organización de recuperadores en vía pública, el establecimiento de un sistema

de recolección puerta a puerta en sectores de alta densidad urbana, además de puntos sustentables en articulación con Grandes Generadores, y estrategias de promoción ambiental en manos de promotoras ambientales de la cooperativa, la implementación en General Pueyrredón enfrenta desafíos que difieren a los que se presentan en CABA. En este sentido, la distancia física de otras experiencias limita la interacción con las redes de intercambio de conocimientos y apoyo técnico, por lo cual el proceso de conformación de RUM se encuentra más aislado y depende fuertemente de las alianzas locales.

En el caso de Quilmes, la implementación del modelo Girsu fue un proceso vinculado directamente con la implementación del modelo de CABA, lo que implicó la adaptación a un modelo de gestión sobre una superficie mayor y con un presupuesto totalmente asimétrico al de la ciudad de origen. Proceso que se replicará en varios municipios del AMBA en distintos momentos de las últimas dos décadas, con resultados distintos y niveles de vinculación entre las cooperativas y los gobiernos locales. Pero más allá de la diferencia en los momentos de implementación en cada uno de los distritos, el surgimiento de cooperativas que procesan materiales reciclables, como así también de intermediarios/acopiadores¹³, no se limita al trabajo con materiales provenientes del municipio en que residen. Es decir, los límites distritales que demarcan el accionar municipal no tienen las mismas dinámicas territoriales y de territorialidad que las de los actores que integran cooperativas por más que coincidan en algunas dinámicas. Las

cooperativas poseen una capilaridad en barrios populares en los límites distritales que se traduce en una construcción de territorialidad como apropiación en el habitar (Jaramillo, 2008). Los límites y contornos de las políticas participativas en torno a la gestión de reciclables en Quilmes y el valor de los conocimientos acumulados y capacidad de negociación, radica en el compromiso de una participación activa en el desarrollo de políticas públicas inclusivas y sustentables en el manejo de residuos. Estas capacidades y conocimientos acumulados se adaptan a la realidad de sus territorios de forma vernácula (Carenzo y Sorreche, 2021), sumando así estrategias a los saberes acumulados que pueden servir de referencia a otras organizaciones de recicladores de base, llegando a espacios urbanos más lejanos del AMBA como si de una caja de resonancia se tratara, generando que cierta información llegue en diferido para ser puesta en práctica como marco referencial.

Por su parte, General Pueyrredón tal como fue mencionado anteriormente, presenta condiciones de insularidad en términos comparativos, ya que los partidos circundantes son mayoritariamente rurales, cuyas áreas urbanas presentan una marcada estacionalidad. Esto mismo sucede en la ciudad de Mar del Plata, donde la condición de centro turístico le imprime una notable diferencia entre los meses de verano e invierno, respecto de la cantidad de habitantes, así como a la tasa de generación de residuos. A esto se debe agregar el crecimiento expansivo de las áreas periurbanas de menor densidad poblacional, que además de complejizar el acceso a infraestructura y servicios básicos como la gestión de residuos, genera un crecimiento difuso, caracterizado por el crecimiento disperso de la ciudad sobre áreas rurales, generando un efecto de fragmentación y desarticulación del territorio.

13. Dentro de este grupo, existe una gran variedad de acopiadores especializados en diferentes materiales que van desde el plástico, el cartón a los metales y scrap de maquinarias. Comúnmente la ubicación de estos depósitos se encuentra en zonas vulnerables o de difícil acceso, en donde viven quienes se dedican al trabajo de la recolección (Molina, 2017).

Como podemos observar, ambos territorios se encuentran en situaciones diametralmente distintas; por un lado, lo difuso de las fronteras en términos jurisdiccionales en el caso de Quilmes, permite a los actores vinculados a la recuperación de residuos desplazarse entre diversas áreas sin un límite preciso que circunscriba sus desplazamientos entre partidos colindantes, que además son densamente poblados. Por el contrario, en el caso de General Pueyrredón, la configuración de ciudad expandida en grandes áreas con baja densidad poblacional funciona como espacio liminal de grandes extensiones. En otros términos, la recuperación de residuos en Quilmes permite un tráfico interpartidos, donde los GSR involucrados tienen un mayor grado de desplazamiento más allá de las fronteras establecidas a nivel político administrativo, mientras que en General Pueyrredón las estrategias de recuperación de residuos reciclables es un aspecto que se salda al interior del partido. En este caso, la configuración urbana difusa, complejiza el desplazamiento de los GSR en zonas con poca densidad poblacional, lo que implicaría una baja tasa de recuperación de materiales reciclables en relación con las superficies por recorrer.

En síntesis, lo difuso del territorio adquiere dos aspectos distintivos, por un lado, las fronteras difusas permiten el flujo de actores y materiales. Por otro lado, lo difuso del entramado urbano se presenta como un aspecto complejo al momento de trazar estrategias de recuperación de materiales. A su vez, la condición de insularidad y la distancia física con otras experiencias, limita los intercambios y la formación de redes y alianzas. Esto cobra especial relevancia si se analiza cómo el proceso de cogestión adquiere mayores niveles de participación en la toma de decisiones como se observa en el caso de Quilmes. La incorporación de un integrante del MTE como parte del gobierno municipal, da cuenta de la capacidad de

permeabilidad de la organización en las instancias de negociación. Esto a la vez, debe considerarse a la luz de receptividad que la actual administración de Quilmes tiene hacia las demandas del sector, llegando incluso a negociar en la arena legislativa la sanción de ordenanzas que regulan la tracción a sangre. En el revés de la trama, encontramos como en el MGP los procesos de transformación e incorporación de RUM en la cogestión, estuvieron precedidos por instancias de conflicto, en donde bien las negociaciones no lograron avanzar, o los desacuerdos con la administración municipal derivaron en situaciones conflictivas donde los actores pugnar por establecer sus propias lógicas. Así, podemos advertir comparativamente como los modelos de cogestión adquieren diversos matices que resultan de los procesos de adecuación y negociación de los actores intervinientes, pero también de las dinámicas socio territoriales en las que se hallan insertos. Es decir, que cada proceso, tecnología, y grupo social relevante no puede ser analizado, sino a luz de las particularidades de sus trayectorias, y como parte de procesos dinámicos de adaptación y readaptación permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, M.; BLANCH, V., CERNUSCHI, F., KUCHER., H. LUACES, L., PATO, R. y RUIZ BELTRAMINO, S. (2021). Diagnóstico del impacto del Covid-19 en la cadena de reciclaje en argentina y mitigaciones posibles. Recuperado de: www.grupoasuma.com.

ATLAS DEL CONURBANO BONAERENSE (2016). Cordones. Universidad Nacional de Avellaneda. Recuperado de: <https://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=170>.

BIDINOST, A. y DAVENPORT, O. (2023). La exclusión hecha para que dure: problemáticas “ambientales” del hábitat popular. En A. Bidiña, (ed.). *¿En qué conurbano queremos vivir? Obra colectiva de las universidades del conurbano*. Pp. 386-419. Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias.

CARENZO, S. y SCHAMBER, P. J. (2021). Reciclaje inclusivo y modelos de transferencia tecnológica en Argentina. Análisis sociotécnico de iniciativas de reemplazo de carros cartoneros. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 16(47). Recuperado de: https://www.academia.edu/50910674/Reciclaje_inclusivo_y_modelos_de_transferencia_tecnol%C3%B3gica_en_Argentina_An%C3%A1lisis_sociot%C3%A9cnico_de_iniciativas_de_reemplazo_de_carros_cartoneros.

CARENZO, S. y SORROCHE, S. (2021). The politics of waste picking: reflections from the upscaling of a co-management model for recyclable waste in Buenos Aires (Argentina). *Géocarrefour*, 95(95/1). Recuperado de: <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.16682>.

CARENZO, S. (2014). Lo que (no) cuentan las máquinas: la experiencia sociotécnica como herramienta económica (y política) en una cooperativa de “cartoneros” del Gran Buenos Aires. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 1(18), 109-135. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/antipoda18.2014.06>.

DI VIRGILIO, M. M. y RAMÍREZ, L. E. (2021). Periferias de Buenos Aires: dinámicas urbanísticas y de poblamiento. *Papeles del Centro de Investigaciones*. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11336/164078>.

FERNÁNDEZ, O. D. (2020). “A pasos de la autopista”... pero sin servicios. Repensando las barreras físicas y simbólicas en la ribera de Quilmes. S. Vidal, (ed.). *Movilidad y pobreza: Otras miradas sobre las marginaciones sociales y la planificación territorial*. Pp. 149-160. Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas. Recuperado en: <http://hdl.handle.net/11336/138992>

FERRARO, S. D. (2024). Gestión integral de residuos e inclusión social en el AMBA: análisis sociotécnico de las tensiones y sinergias por los espacios de decisión estatal en el municipio de Quilmes. *Cadernos NAUI*, 13(24), 224-245. Recuperado de: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/naui/article/view/7231>. Acceso em: 19 nov. 2024.

FERRARO, S. D. (2023). La implementación del modelo Girsu en el AMBA: aportes conceptuales y metodológicos del enfoque socio-técnico a partir del caso del municipio de Quilmes. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 8(22), 159-184. Recuperado de: <https://ojs.unq.edu.ar/index.php/divulgatio/article/view/420/590>.

GAREIS, M. C.; GONZÁLEZ INSÚA, M. y FERRARO, R. F. (2016). Incidencia de los recuperadores en las subhuellas de RSU y papel y cartón: el caso de Mar del Plata, Argentina. *Estudios Socioterritoriales*, (19). Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/62403>.

GONZÁLEZ INSUA, M. (2019). Elaboración de estrategias de revalorización de materiales provenientes de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Mar del Plata. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Luján.

GONZÁLEZ INSUA, M. y FERRARO, R. F. (2015). Los residuos sólidos urbanos en Mar del Plata, Argentina. ¿Problemática ambiental o insumos para la industria? *Revista Letras Verdes*, (17), 57-85. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10469/6809>.

GUARDERAS TORRES, X. (2021). Ciudad Compacta vs Ciudad Difusa. El impacto de las densidades urbanas sobre los sistemas latinoamericanos. Tesis de Doctorado. Universidad de Barcelona. Recuperado de: <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/189580>.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, P. (2009). El municipio argentino y los derechos: nuevas perspectivas. En V. Hernández-Mendible (coord.). *Derecho municipal comparado*. Liber.

HAESBAERT, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

LANFRANCHI, G.; CORDARA, C., DUARTE, J., GIMÉNEZ HUTTON, T., RODRÍGUEZ, S. Y FERLICCA, F. (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Cippec.

LOBATO CORREA, R. (1994). Territorialidade e Corporacao: un exemplo. En M. Santos, M. A. Souza y M. A. Silveira. *Territorio, globalizacao e fragmentacao*. Hucitec.

LOPES DE SOUZA, M. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En I, De Castro.; P, da Costa Gómez. y R, Lobato Correa. *Geografia: conceitos e temas*. Bertrand.

MACLAINE PONT, P. y THOMAS, H. (2007). How the Vineyard Came to Matter: Grape Quality, The Meaning of Grapevines and Technological Change in Mendoza's Wine Production. *Universum*, 22(1), 218-234.

MANZANAL, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica. En M, Manzanal.; M, Arqueros. y B, Nussbaumer. (comp.). *Territorios en construcción, Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Pp. 15-50. Ciccus.

MARTINO, H. (2018). Hacia un modelo de desarrollo urbano territorial sostenible e integrado. En G. Quilodrán (ed.). *Las ciudades que queremos: el valor de planificar para vivir mejor*. Pp. 149-183. Konrad Adenauer Stiftung.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2022). Inclusión laboral y economía popular. Argentina Recicla. Guía para implementar la Giirsu. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinarecicla/guia>.

MORENO JARAMILLO, C. I. (2008). *La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo*. Escuela de Hábitat.

PINCH, T. J. y BIJKER, W. E. (2008). La construcción social de hechos y de artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la sociología de la tecnología pueden beneficiarse mutuamente. *Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología*, 19-62. Recuperado de: <https://cursosupla.files.wordpress.com/2015/12/pinch-t-bijker-w-e-la-construccic3b3n-social-de-hechos-y-artefactos-1984.pdf>.

RAMÍREZ, L. E. (2022). Modelos de acumulación y ciudad: cambios urbanos en el partido de Quilmes según tipos de hábitat (1991-2010). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (31).

RUEDA, S. (1999). *Modelos e indicadores para ciudades más sostenibles*. Cataluña, España: Fundació Fòrum Ambiental.

SABUDA, F. (2018). Aspectos territoriales. En Red Mar del Plata Entre Todos. Segundo Informe de Mar del Plata Entre Todos: Monitoreo ciudadano. Para saber qué ciudad queremos, necesitamos saber qué ciudad tenemos. Mar del Plata: Red Mar del Plata Entre Todos.

SAIDÓN, M. y VERRASTRO E. (2017). Residuos Sólidos Urbanos y nuevas políticas en el territorio metropolitano de Buenos Aires: 2002-2015. *Revista Estudios Socioterritoriales*, (22), 65-83. Recuperado de: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/126>.

SANTOS, M. (1996). *De la totalidad al lugar*. Oikos-Tau.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (2024). GIS Mar del Plata. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/gis>.

SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (2023). GIS Quilmes. Recuperado de: http://gis.quilmes.gov.ar/mapa_interactivo/.

SORROCHE, S. (2015). Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/6019>.

THOMAS, H.; JUÁREZ, P. y PICABEA, F. (2015). ¿Qué son las Tecnologías para la Inclusión Social? Red de Tecnologías para la Inclusión Social Argentina. Recuperado de: <http://iec.unq.edu.ar/index.php/es/coleccion-tecnologia-y-desarrollo/item/238-cuadernillo-n%C2%BA-1-%C2%BFqu%C3%A9-son-las-tecnolog%C3%ADas-para-la-inclusi%C3%B3n-social?>

THOMAS, H.; FRESSOLI, M. y SANTOS, G. (2012). Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

THOMAS, H. (14 de mayo 2008). De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. conceptos/estrategias/diseños/acciones. 1ª Jornada sobre Tecnologías Sociales, Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (Procodas)-MINCyT. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/108609>.

VECSLIR, L.; BLANCO, J., NEROME, M., SCIUTTO, F. E., MAESTROJUAN, P. y RODRIGUEZ, L. M. (2018). *Un corredor sin autopista: centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la región metropolitana de Buenos Aires*. Café de las Ciudades.

ZAPATA CAMPOS, M. J. y ZAPATA, P. (2017). Infiltrating citizen-driven initiatives for sustainability, Environmental Politics. *Environmental Politics*, 26(6), 1055-1078. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1352592>.

ZULAICA, L.; CANESTRARO, M. L. y MUJICA, C. (2023). La expansión urbana de Mar del Plata. Análisis de algunos datos recientes sobre dinámicas socioterritoriales y demográficas. *Cuadernos Del ISTECSociedades / Territorios / Culturas*, 2.

GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA Y AGRICULTURA FAMILIAR EN ITATÍ, CORRIENTES (ARGENTINA)

*WATER COMMUNITY MANAGEMENT AND
SMALLHOLDER FARMERS IN ITATÍ, CORRIENTES
(ARGENTINA)*

*GESTÃO COMUNITÁRIA DA ÁGUA E AGRICULTURA
FAMILIAR EM ITATÍ, CORRIENTES (ARGENTINA)*

autores

Mg. Federico Antonio Paredes*
Mg. Patricia Paula Langé**

Artículo recibido el 15 de abril de 2025
y aceptado el 16 de mayo de 2025

RESUMEN

El objetivo del estudio fue identificar aspectos clave para la gestión comunitaria del agua en Itatí, Corrientes, entre 2015 y 2024, involucrando a agricultores familiares de la Mesa de Producción. Participaron familias de Ibirá Oeste, Ibirá Este, La Palmira y Guayú, muchas lideradas por mujeres, que enfrentan limitaciones estructurales. A través de una investigación-acción participativa, se identificaron problemas en la captación y calidad del agua: el 69% de las familias pertenecía a una red comunitaria, el 15% tenía reservas y el 31% sufría contaminación. Se llevaron a cabo seis proyectos de inversión, siete módulos demostrativos y más de 97 capacitaciones. El 82% de los participantes notó mejoras en la gestión colectiva del agua, facilitando el acceso y reduciendo tensiones sociales. Fortalecer la cooperación entre gobiernos, ONG y comunidades mediante metodologías participativas es clave para un desarrollo inclusivo y efectivo.

PALABRAS CLAVE : aprovechamiento del agua, capacitación, cogestión del agua, investigación-acción participativa

ABSTRACT

The aim of the study was to identify key for water community-based and sustainable management in Itatí, Corrientes, between 2015 and 2024, working with family farmers from Mesa de Producción. Families from Ibirá Oeste, Ibirá Este, La Palmira, and Guayú participated, many led by women, facing structural limitations. Through a participatory action research process, problems in water capture and quality were identified: 69% of families belonged to a community network, 15% had reserves, and 31% suffered from contamination. Six investment projects, seven demonstration modules, and over 97 training sessions were conducted. 82% of participants noticed improvements in collective water management, facilitating access and reducing social tensions. Strengthening cooperation among governments, NGOs, and communities through participatory methodologies can be key to inclusive and effective development.

KEY WORDS: water utilization, training, water co-management, participatory action research.

* Ingeniero agrónomo. Especialista en Siembra Directa. Magíster en Ciencias del Suelo. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA Corrientes, Argentina. Correo electrónico: paredes.federico@inta.gob.ar. ORCID: 0009-0001-4036-7945.

** Ingeniera agrónoma. Magíster en Producciones Intensivas. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), AER Corrientes, Argentina. Correo electrónico: lange.patricia@inta.gob.ar.

RESUMO

O objetivo do estudo foi identificar aspectos chave para a gestão comunitária da água em Itatí, Corrientes, entre 2015 e 2024, envolvendo agricultores familiares que participam da produção. Participaram famílias de Ibirá Oeste, Ibirá Este, La Palmira e Guayú, muitas lideradas por mulheres, que enfrentam limitações estruturais. Através de uma pesquisa-ação participativa, foram identificados problemas na captação e qualidade da água: 69% das famílias pertenciam a uma rede comunitária, 15% tinham reservas e 31% sofriam de contaminação. Foram realizados seis projetos para investimento, sete módulos demonstrativos e mais de 97 capacitações. 82% dos participantes notaram melhorias na gestão coletiva da água, facilitando o acesso e reduzindo tensões sociais. Fortalecer a cooperação entre governos, ONGs e comunidades por meio de metodologias participativas é fundamental para um desenvolvimento inclusivo e efetivo.

KEY WORDS: aproveitamento da água, capacitação, gestão da água, pesquisa-ação participativa.

DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

FAP: Conceptualización; Análisis formal; Metodología; Escritura - borrador original.

PPL: Conceptualización; Curación de datos; Metodología; Análisis formal; Investigación; Escritura - revisión y edición

INTRODUCCIÓN

El acceso al agua es fundamental para el desarrollo sostenible de las sociedades, la producción de alimentos y la soberanía alimentaria. En las zonas rurales, el acceso al agua y su variedad de usos están estrechamente vinculados con el desarrollo y la pobreza. Por lo tanto, es crucial promover y concienciar sobre la contribución del acceso al agua en la reducción de la pobreza, a través de una colaboración entre gobiernos, ONG y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de mejorar la gestión del agua (Soussan et al., 2006).

La Agricultura Familiar es un sector particularmente vulnerable, enfrentando dificultades en el acceso a infraestructura, recursos económicos limitados y tecnologías apropiadas para la captación y aprovechamiento del agua. La variabilidad climática impacta directamente en la disponibilidad y calidad del agua, lo que hace fundamental implementar estrategias integrales para la seguridad hídrica (Landa et al., 2011).

En el noroeste de Corrientes, la problemática del agua involucra aspectos como el acceso, su calidad para consumo y para la producción, y su aprovechamiento a nivel predial. Muchos agricultores familiares acceden de manera restringida al agua, utilizándola indistintamente para consumo domiciliario y productivo, lo que incrementa los riesgos de contaminación y degradación del recurso (Paredes et al., 2024), aspectos relacionados con su vulnerabilidad que refuerzan la idea de la necesidad de un ordenamiento planificado del territorio (Ojeda, 2017). El sector, en Corrientes, no cambió su estructura esencial de elaboración de alimentos primarios desde el núcleo familiar para satisfacer necesidades básicas y vender el excedente, de allí que resulta necesario que no se vea a la Agricultura Familiar como vulnerable

y necesitada de ayuda, sino que se reconozca su capacidad de producción sostenible como unidad económica (Bordas, 2015).

Itatí, por su parte, se presenta como un sistema complejo en el que interactúan factores naturales y humanos, lo que es fundamental para comprender la percepción y uso del agua por parte de las comunidades locales (Valenzuela, 2014). Sin embargo, la ciudad enfrenta una alta vulnerabilidad a inundaciones, lo que subraya la necesidad de una gestión adecuada del agua que promueva su uso sostenible y la protección de los ecosistemas ribereños. Además, surgen conflictos territoriales debido a la urbanización y actividades productivas como el turismo y la agricultura, que impactan en la calidad y disponibilidad del agua, reflejando las tensiones entre desarrollo económico y conservación ambiental (Burns Pietrantuono, 2019; Paredes et al., 2024).

La gestión comunitaria del agua se ha analizado desde diferentes perspectivas epistemológicas. Autores afirman que la *gobernanza del agua* se construye a partir de las relaciones y entrelazamientos cotidianos entre humanos, animales, plantas y elementos, lo que determina cómo se conceptualiza y gestiona el agua en diferentes contextos (Bocarejo Suescún, 2018). Al reconocer la complejidad de estas interacciones, propone que la gobernanza del agua no debe limitarse a abstracciones institucionales, sino que debe incluir las voces y experiencias locales para fomentar una gestión más inclusiva y efectiva.

Otros autores sostienen que la gobernanza del agua es crucial para enfrentar los desafíos en el sector del agua en entornos conflictivos, no solo para restaurar los medios de vida y el bienestar humano básico, sino también para apoyar el desarrollo sostenible y abordar problemas emergentes

(Bocarejo Suescún, 2018; Bruch et al., 2020). Por otra parte, experiencias recientes afirman que la gobernanza a nivel regional y la colaboración externa pueden mejorar los resultados en la calidad del agua, en comparación con la colaboración voluntaria (Bitterman y Koliba, 2020). Los autores afirman que la asignación de fondos y la creación de capacidades administrativas son esenciales para el diseño de políticas efectivas y el cumplimiento de las normativas de calidad.

En consonancia con estos autores, experiencias destacan la necesidad de fortalecer la gestión comunitaria del agua, promoviendo la equidad en el acceso y el reconocimiento de los derechos de las poblaciones rurales, así como la implementación de políticas que integren las tradiciones locales y fomenten la sostenibilidad del recurso hídrico (Delgado-García et al., 2017). Experiencias regionales indican que los residentes a menudo implementan soluciones colectivas para gestionar el acceso al agua, lo que demuestra la resiliencia y capacidad organizativa de las comunidades frente a la adversidad (Brites y Avalos, 2020).

Las organizaciones comunitarias son organizaciones sin fines de lucro, conformadas por los habitantes de una localidad rural, cuyo objetivo es facilitar el acceso a mejoras en la calidad de vida a sus miembros. En el caso del acceso al agua, las formas de gestión son muy variables en función de las capacidades de funcionamiento internas, las realidades sociales y culturales de la comunidad y sus condiciones de formalidad o informalidad (Nicolas-Artero, 2016; Bocarejo Suescún, 2018; Bruch et al., 2020).

La investigación acción participativa se presenta como una opción para fomentar la participación de los miembros de la comunidad, organizaciones e investigadores para abordar las desigualdades

existentes (Israel et al., 1998). El reconocimiento de la comunidad como una unidad de identidad facilita la colaboración y el aprendizaje colectivo. En este proceso, la puesta en común es una condición que posibilita el diálogo para la crítica, donde las personas se ven a sí mismas como sujetos capaces de transformar el mundo y de tomar conciencia acerca de esta relación que establecen con los demás y con los objetos del mundo natural y social (Freire, 1973). Por otra parte, estos procesos requieren de tiempo para analizar la distribución de poder y recursos, llevar a cabo la educación comunitaria y dar seguimiento a las implicaciones políticas que puedan resultar de las acciones comunitarias (Freire, 1973; Lynn, 2000).

Así, un cambio en la forma de entender la gobernanza, enfatizando la importancia de las prácticas locales y las relaciones interpersonales en la toma de decisiones sobre el agua, podría enriquecer las políticas públicas y mejorar los resultados en la gestión hídrica (Bruch et al., 2020).

En este trabajo se analiza la organización social de la Mesa de la Producción de Itatí, y se exponen los resultados del análisis de las acciones orientadas al acceso al agua en el ámbito rural y periurbano. Se plantea que es posible identificar los aspectos prioritarios para transitar hacia la gestión comunitaria del agua en forma sostenible, a través del análisis de un proceso grupal abordado de manera participativa.

El objetivo del trabajo fue analizar las actividades realizadas en el marco de la Mesa de la Producción de Itatí para la gestión del acceso al agua de los agricultores familiares del norte de Corrientes, durante el período 2015-2023.

METODOLOGÍA

1. Diseño de la experiencia

Para alcanzar los objetivos planteados, se llevó a cabo una investigación-acción participativa (Israel et al., 1998), que incluyó diversas instancias simultáneas y complementarias. Estas instancias incluyeron:

- Diagnósticos participativos: actualización de la problemática del acceso al agua; implementación de métodos apropiados para el sector agrícola familiar.
- Gestión de recursos: coordinación para la ejecución de obras relacionadas con el acceso al agua.
- Capacitación: formación de los diferentes actores involucrados en la gestión del agua.
- Articulación interinstitucional: colaboración con diversas organizaciones e instituciones.
- Sistematización y análisis de las experiencias: registro y análisis de las actividades realizadas.

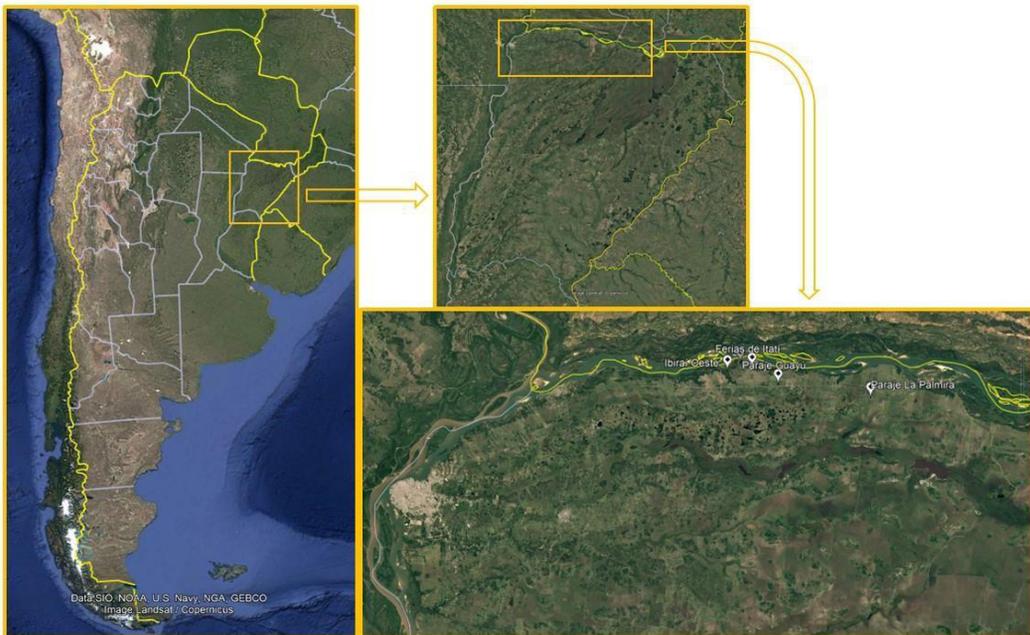
1.2. Formación del grupo de trabajo

Desde marzo de 2015 hasta la actualidad se trabaja en conjunto con organizaciones e instituciones de la Agricultura Familiar en Itatí, Corrientes, con el objetivo de fortalecer los procesos comunitarios de gestión del agua. Se identificaron espacios comunitarios y actores interesados en colaborar, incluyendo técnicos de instituciones locales.

La Mesa de la Producción de Itatí, constituida en 2005, sirvió como un espacio interinstitucional

representativo. Este grupo está conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil con acciones en el municipio homónimo (Figura 1), como la Comisión Vecinal del Paraje La Palmira, la Asociación Provincial de Pequeños Productores de Corrientes (Apppc), la Municipalidad de Itatí, la Feria Franca Virgen de Itatí, Feria Franca Itatí, Comisión Vecinal del Paraje Guayú, representantes del Barrio Ibiráí (este y oeste) y Bomberos de Itatí. A través de este espacio, se realizó un diagnóstico participativo sobre la situación de acceso al agua y se analizaron las acciones de mejora.

Figura 1. Ubicación de las comunidades que participan de la Mesa de la Producción de Itatí



Fuente: Google Earth, 2024. Recuperado de: <https://earth.google.com/>.

1.3. Identificación de los problemas

La primera etapa del proceso consistió en convocar a la comunidad y a actores clave para identificar y definir los problemas relacionados con el acceso al agua. Se llevaron a cabo reuniones mensuales y/o semanales según temática, talleres y entrevistas a grupos focales.

Estas actividades permitieron obtener información consistente de informantes directos (involucrados) y permitir detectar la problemática y jerarquizar junto con los actores las áreas prioritarias y principales urgencias hacia donde se debían orientar las propuestas de mejora.

Las dimensiones de análisis incluyeron los siguientes aspectos: acceso al agua: disponibilidad, necesidades y uso (doméstico y productivo); calidad del agua: percepción de los usuarios y revisión de antecedentes (análisis físico, químico y microbiológico); análisis de la infraestructura disponible: deficiencias en obras de captación, almacenamiento y mantenimiento. Con la información relevada se elaboraron mapas y croquis para facilitar la interpretación de los datos y la toma de decisiones.

1.4. Planificación de acciones

Una vez identificados los problemas, se delinearon líneas prioritarias y se establecieron cronogramas de trabajo por comunidad. El proceso de cocreación de respuestas se realizó mediante un mapeo de los problemas y soluciones. Se organizaron talleres (Bitterman y Koliba, 2020) donde los participantes identificaron y priorizaron los problemas más relevantes. A través de dinámicas grupales, se generaron ideas a partir de la identificación de relaciones y prioridades. Posteriormente, se evaluaron las propuestas de solución mediante el

método de consenso, buscando que las decisiones reflejaran el interés colectivo.

1.5. Análisis de la información

Para analizar la información recolectada, se llevaron a cabo talleres participativos (Freire, 1973) que involucraron a los miembros de la comunidad en la interpretación de los resultados y en la elaboración de propuestas de acción. Se realizó un mapeo descriptivo de las situaciones problemáticas relacionadas con el acceso al agua, utilizando un muestreo de núcleos familiares seleccionados como casos representativos (Figura 2).

Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas con referentes de la comunidad para abordar temas como calidad de vida y hábitat.

Figura 2. Trabajos de conformación de grupos e identificación de problemas por abordar



a) Feria Franca Virgen de Itatí y Feria Franca Itatí (2017); b) Reunión de la Comisión Vecinal del Paraje La Palmira (2017); c) Familias del Paraje Guayú (2017); y d) Balance de año junto a referentes de la Mesa de la Producción de Itatí (2018).

Para evaluar la calidad del agua se emplearon metodologías estándar (Zamora Gómez y Prieto Garra, 2016), recolectando muestras de agua de 64 fuentes pertenecientes a 49 sistemas productivos de agricultores familiares. Los muestreos se llevaron a cabo según los estándares establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) y organismos locales (SAGyP, 2023).

La documentación de las actividades se realizó mediante libros de actas, informes en redes sociales de la comunidad y cuadernos de registros, lo que permitió un seguimiento sistemático de la ejecución de las acciones.

2. RESULTADOS

2.2. Mapeo de experiencias de acceso al agua

La información generada durante las distintas etapas del estudio fue sistematizada en tablas y mapas temáticos. Los resultados se analizaron específicamente para cada localidad involucrada, permitiendo identificar las mejores opciones de resolución para los problemas detectados para cada situación (Figura 3).

Figura 3. Planificación y ejecución de acciones priorizadas en las comunidades

a) Relevamiento, mapeo y georreferenciación junto a referentes de la Comisión Vecinal del Paraje La Palmira de las familias y de las fuentes de agua existentes (2017); b) Ejecución de obras de recuperación de fuentes y de reservas de agua comunitaria en el Ibiráí Este (2018); y c) Balance y planificación de acciones en el territorio en el Paraje Guayú e Ibiráí Oeste (2019).

La Comisión Vecinal del Pje. La Palmira agrupa a aproximadamente 224 familias de agricultores que han logrado organizarse para gestionar un proyecto de acceso al agua desde 1999. Este proyecto incluyó una perforación a 40 m de profundidad y un tanque de 10.000 L. El consumo promedio en esta comunidad varía entre 20-25 L/persona/día, incrementándose a 65-85 L/persona/día para aquellos que disponen de tanques de reserva. Sin embargo, la comunidad ha enfrentado problemas técnicos con la perforación inicial, lo que llevó a su clausura y a la realización de una nueva perforación a 22 m. A pesar de que el acuífero proporciona los caudales necesarios, el crecimiento poblacional y la falta de regularidad en el llenado del tanque comprometen el abastecimiento general.

Las comisiones vecinales de Ibiráí oeste y este están compuestas por pobladores rurales que habitan en las riberas del río Paraná y se organizan bajo el liderazgo de mujeres locales, siendo aproximadamente 30 y 37 familias respectivamente. Estas comisiones gestionan diversas necesidades comunitarias, como el acceso al agua, la mejora de caminos y la vivienda. En Ibiráí Oeste se ha implementado un sistema de abastecimiento de agua que beneficia a 25 familias mediante una perforación y un tanque de almacenamiento, con

una tarifa de mantenimiento mínima mensual. Sin embargo, cinco familias aún no tienen acceso a la red de distribución y dependen del suministro de vecinos. El consumo promedio de agua es de 24 L/persona/día, cifra que se encuentra por debajo de los estándares recomendados por la FAO, lo que indica una insuficiencia en el abastecimiento.

En el área periurbana de la ciudad (inmediaciones de Itatí), siete familias productoras manifestaron dificultades para el acceso al agua, principalmente debido al empleo de la red de agua municipal para uso en la producción. Los relevamientos de fuentes de agua de predios cercanos realizadas por las propias familias mostraron la factibilidad de realizar perforaciones poco profundas para acceder al agua para la producción.

En el caso del Pje. Guayú se identificaron 23 familias de agricultores familiares que realizan ganadería menor como principal actividad, producción de ladrillos y agricultura extensiva de cultivos criollos (maíz, mandioca, etc.). De ellos, solo tres familias disponen de perforaciones, dos cuentan con pozo de balde y el resto se abastece del río Paraná. En ningún caso realizan tratamientos especiales al agua de consumo.

2.3. Identificación de áreas de mejora en el acceso y aprovechamiento del agua

Durante el diagnóstico se identificaron deficiencias significativas en la captación y almacenamiento de agua, así como en el mantenimiento de infraestructuras. Se encontraron perforaciones poco profundas (entre 16 y 18 m) con caudales limitados (1500 L/h), y en 13 casos, estas perforaciones eran compartidas entre productores y familias. Esta situación, junto con la falta de obras adecuadas, llevó a muchas familias a depender de cursos de agua cercanos o de la red comunitaria para sus necesidades productivas.

Solo el 15% de los casos analizados contaban con estructuras de reserva de agua, lo que genera una alta dependencia de factores externos como el clima y la electricidad. En el ámbito de la producción, se observó que la mayoría de los agricultores carecía de estructuras adecuadas para optimizar el uso del agua, lo que resultaba en un riego manual ineficiente. Aproximadamente el 94% de los agricultores utilizaban mangueras para el riego, con una eficiencia estimada del 45%, en comparación con el 95% que se podría alcanzar con sistemas de goteo.

A pesar de una precipitación anual promedio de 1250 mm, ninguno de los productores implementaba sistemas de captación de agua de lluvia, lo que podría aliviar la presión sobre la red de agua potable y proporcionar una fuente adicional de agua de calidad.

2.4. Implementación de prácticas de manejo del agua en la producción

Se implementaron siete módulos demostrativos de tecnologías de captación y aprovechamiento del agua, así como de cultivos alternativos y tradicionales, como frutilla, mandioca y maíz amarillo. Estas prácticas fueron conducidas en conjunto con los agricultores, y se sistematizaron para facilitar su adopción futura.

En cada módulo se trabajó junto a la familia en la incorporación de prácticas accesibles para el cuidado del agua, mantenimiento de las instalaciones de reserva (limpieza y desinfección) y en el aprovechamiento en la producción primaria. Luego, cada familia realizó al menos dos reuniones con su comunidad, para socializar lo implementado, haciendo énfasis en las mejoras obtenidas por su aplicación en sus predios y en las dificultades que debieron enfrentar.

2.5. Gestión de recursos para la implementación de tecnologías

Se ejecutaron seis proyectos destinados a la adquisición de insumos, equipamiento y herramientas (tanques de agua, motobombas, cañerías, cintas de riego, etc.). Además, se accedió a herramientas de financiamiento para proyectos productivos que incluyeron materiales de propagación y otros insumos agrícolas. La capacitación se dirigió a los beneficiarios directos (comunidad, productores y técnicos), generando también nuevas capacidades en el equipo técnico.

2.6. Gestión de la calidad del agua

La mayoría de los productores y familias accede a fuentes de agua cuya calidad es desconocida, ya que no se realizaron análisis microbiológicos ni fisicoquímicos. Se observó que el 69% de las familias tenía acceso a una red de agua comunitaria, aunque los registros de calidad estaban desactualizados.

De las muestras analizadas, el 31% presentó valores menores a 3 NMP para bacterias coliformes totales por 100 mL, mientras que el 69% restante superó este valor. De este último grupo, el 28,6% superó el límite de 1100 coliformes totales por 100 mL. Solo una muestra dio positivo para *Escherichia coli*, mientras que el 21,4% dio positivo para *Pseudomonas aeruginosa* y el 38,1% para *Enterococcus* y *Streptococcus* fecales. Los resultados indican un elevado riesgo sanitario de las aguas destinadas para consumo humano.

Para mitigar estos riesgos, se gestionó la adquisición e instalación de tres equipos dosificadores de cloro y se realizaron tres capacitaciones sobre alternativas para el tratamiento domiciliario de agua para uso con fines múltiples. En ellas se identificaron junto a las familias las prácticas más fácilmente apropiables para el tratamiento del agua.

En cuanto a la calidad fisicoquímica, el total de las muestras presentó valores admisibles para el consumo humano de cloruros y sulfatos. Todas las muestras registraron valores de dureza total inferiores a 400 mg CaCO₃ L⁻¹; sin embargo, el 38,1% se clasificó como aguas blandas o moderadamente duras, y el 61,9% como duras y muy duras. Solo el 4,8% de las muestras presentó valores de alcalinidad superiores a los admisibles.

Se identificaron problemas de contaminación con nitratos en el 28,6% de las muestras, excediendo el

límite de 10 mg N-NO₃ L⁻¹; el 4,8% mostró valores de nitrito mayores a 0,10 mg L⁻¹, y el 9,5% presentó valores de amonio superiores a 0,2 mg L⁻¹, lo que sugiere una degradación incompleta de la materia orgánica, posiblemente debido a la filtración de aguas residuales u otros residuos orgánicos.

Respecto de la calidad fisicoquímica del agua, el promedio de sólidos disueltos totales fue de 250,6 mg L⁻¹, clasificando las muestras como aguas dulces. Según los datos obtenidos, el 45,3% de las muestras se clasificaron como aguas de baja salinidad (C1), con mínimos riesgos de salinización; el 47,6% como moderada salinidad (C2); el 4,7% como media (C3) y solo el 2,4% como alta. Los niveles de sodio son bajos (S1), con un promedio de RAS de 0,56 (Ayer y Wescot, 1985).

En general, el 95,2% de las observaciones se clasificó como de calidad excelente y buena, considerando el porcentaje de sodio soluble, mientras que el 4,8% se clasificó como de calidad permisible o dudosa. Estos resultados resaltan la necesidad de continuar con las acciones de monitoreo y mejora de la calidad del agua en la comunidad.

A continuación, se presenta un resumen de las acciones ejecutadas, los indicadores trabajados y los efectos identificados (Tabla 1).

Tabla 1. Resumen de acciones realizadas, indicadores y efecto identificado participativamente en los talleres

Acción	Indicador	N.º	Efectos
Conformación del espacio de trabajo	N.º de instituciones participantes	11	Fortalecimiento de la Mesa de la Producción de Itatí como espacio interinstitucional.
Diagnóstico participativo	N.º de reuniones y talleres realizados con actas de decisión	23	Identificación de problemas y necesidades en el acceso al agua, priorización conjunta refuerzo de la gestión local para la toma de decisiones.
Planificación de acciones	N.º de talleres de planificación conjunta	15	Definición compartida de las líneas prioritarias por comunidad y de los cronogramas de trabajo.
Ejecución de obras de captación de agua	N.º de perforaciones terminadas	17	Nuevos emprendimientos familiares con agua disponible a partir de obras de acceso nuevas ejecutadas de manera colectiva.
Recuperación de estructuras de captación deficientes	N.º de pozos y perforaciones recuperadas	6	Equipos de bombeo y perforaciones recuperadas para cuatro emprendimientos productivos familiares.
Instalación de lotes demostrativos de manejo de cultivos	N.º de lotes demostrativos	7	Nuevos conocimientos en manejo del agua, cultivos y registros incorporados en los predios. Espacios de aprendizaje comunitarios.
Gestión de recursos para la implementación de tecnologías	N.º de proyectos ejecutados	6	Emprendimientos productivos y familiares con mejoras para el acceso y uso del agua: 29 tanques de agua; 9 motobombas, etc.
Capacitaciones brindadas	Nº de capacitaciones y asistencias técnicas	97	Nuevas capacidades en manejo del agua incorporadas. Familias acceden a la información y la comparten en espacios de aprendizaje.
Registro y sistematización de acciones	Nº de libros de actas y registros implementados	4	Documentación de las actividades y seguimiento sistemático de la ejecución.

2.7. Retroalimentación

En las diferentes instancias de taller, trabajo en grupo, gestión colectiva y ejecución de obras, se dieron momentos para la evaluación en proceso de las metodologías empleadas, las estrategias aplicadas y sobre los resultados (parciales y finales) de la ejecución de actividades.

3. DISCUSIÓN

La experiencia de análisis de la labor de la Mesa de Producción de Itatí resalta la relevancia de la cogestión del agua en comunidades rurales, evidenciando la capacidad de estas organizaciones para generar aprendizajes significativos en la gestión hídrica. Las diversas realidades en las comunidades estudiadas requieren una mirada individualizada, ya que cada una presenta modelos únicos de organización y gestión del agua, reflejando sus particularidades culturales, sociales y económicas. Esto subraya la necesidad de implementar una gestión integrada de recursos hídricos, entendida como un proceso que promueve el manejo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados. Según experiencias previas (Soussan et al., 2006), esta acción busca maximizar el bienestar social y económico de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas (GWP, 2000).

Los resultados de este estudio corroboran la importancia de fortalecer las organizaciones comunitarias como vehículos para mejorar el acceso al agua (Landa et al., 2011). La sistematización de la información y su acceso han permitido un análisis conjunto con los miembros de la comunidad, facilitando una comprensión más clara de las problemáticas y de las posibles acciones por implementar.

Por otra parte, a pesar de no haberse identificado problemas graves en las propiedades químicas del agua, la calidad microbiológica ha sido motivo de preocupación, especialmente en casos que superaron los valores admisibles (OMS, 2018). Esto resalta la necesidad de continuar con la educación y sensibilización sobre la gestión del agua, promoviendo prácticas para el uso de agua segura y de calidad. La inclusión de las voces y experiencias locales resultó fundamental para fomentar una gestión más inclusiva y efectiva, tal como se expresa en experiencias previas (Bocarejo Suescún, 2018).

Las deficiencias en la infraestructura existente y las prácticas de manejo del agua poco eficientes destacan la necesidad de adoptar tecnologías adecuadas y fomentar prácticas que optimicen su uso, tal como fue observado en estudios previos (Paredes et al., 2024). El aprendizaje colectivo ha permitido a las comunidades identificar y priorizar problemas, promoviendo un enfoque participativo en la búsqueda de soluciones. Este enfoque no solo permite documentar las condiciones actuales, sino que también identifica áreas de intervención y mejora en la gestión del agua en contextos vulnerables (Israel et al., 1998; Bocarejo Suescún, 2018; Bitterman y Koliba, 2020).

La gobernanza del agua es crucial para enfrentar los desafíos en el sector hídrico, especialmente en entornos conflictivos (Bruch et al., 2020). Las experiencias recientes indican que la colaboración externa y la asignación de recursos son esenciales para mejorar la calidad del agua y la eficacia de las políticas públicas (Bitterman y Koliba, 2020). Este trabajo proporciona un marco para entender cómo las organizaciones comunitarias pueden desempeñar un papel central en la gestión del agua, no solo como beneficiarias, sino como actores activos en la toma de decisiones que afectan su entorno. La articulación entre diferentes actores,

incluidos productores, técnicos y organizaciones no gubernamentales, ha sido esencial para el desarrollo de prácticas sostenibles que mejoren el acceso y uso del agua.

Es fundamental continuar con el acompañamiento técnico y la gestión de financiamiento para implementar mejoras en la infraestructura hídrica. Las asociaciones civiles que han surgido en torno a la gestión del agua son un testimonio del interés y la movilización de la sociedad civil, apoyadas por instituciones tecnológicas que buscan establecer un espacio de gobernanza inclusivo. A través de metodologías participativas, se ha logrado fomentar la confianza y utilizar mecanismos de participación que ofrecen alternativas a la gestión convencional proporcionada por el estado municipal.

A pesar de los avances en la construcción de obras de captación, distribución y reserva de agua, es necesario mejorar estas políticas mediante un reconocimiento normativo que potencie la gestión comunitaria. Este enfoque no solo facilitaría el mantenimiento de los sistemas de agua, sino que también aseguraría su sostenibilidad a largo plazo. El aprendizaje colectivo y la capacidad de adaptación de las comunidades son fundamentales para enfrentar los desafíos futuros en la gestión del agua, contribuyendo así al desarrollo integral de las comunidades rurales y a la promoción de la soberanía alimentaria.

La implementación de prácticas de manejo del agua y la capacitación de los actores locales fueron esenciales para encaminar el proceso hacia una gestión hídrica sostenible. Como se indica en los resultados, la capacitación ha permitido a las comunidades adquirir nuevas habilidades y conocimientos que, si se aplican correctamente, pueden mostrar un camino para la gestión del agua en la región. Este enfoque participativo y colaborativo,

tanto en la identificación de los problemas como en los procesos para atenderlos resultó clave para abordar las desigualdades existentes y promover un acceso equitativo al agua (Lynn, 2000).

5. CONCLUSIONES

El trabajo ha permitido avanzar significativamente en la gestión del acceso al agua para los agricultores familiares de Itatí, Corrientes. A través de un enfoque de investigación-acción participativa, se lograron identificar las principales problemáticas relacionadas con el acceso y la calidad del agua, así como las necesidades específicas de las comunidades involucradas. Este proceso ha facilitado la creación de un diagnóstico accesible para los involucrados que informa sobre las condiciones actuales y las áreas que requieren atención prioritaria. A pesar de los desafíos estructurales que enfrentan las comunidades, han mostrado una notable capacidad de organización y resiliencia. Se implementaron prácticas de manejo del agua que no solo optimizan su uso, sino que también promueven la sostenibilidad a largo plazo. Las acciones realizadas han empoderado a los actores participantes, permitiéndoles adquirir habilidades que son fundamentales, tanto para el acceso, como para el mantenimiento de los sistemas de agua y la promoción de prácticas agrícolas más eficientes entre los miembros de sus comunidades.

Además, la colaboración interinstitucional y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias han sido clave para mejorar el acceso al agua. Estas alianzas han permitido la implementación de proyectos que abordan las necesidades específicas de cada comunidad, demostrando que una gestión hídrica efectiva requiere de la participación activa de todos los actores involucrados. La inclusión de las voces locales en la toma de decisiones ha

enriquecido el proceso y ha fomentado un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida.

Finalmente, el enfoque participativo propuesto en este trabajo ha demostrado ser un modelo adecuado para abordar las desigualdades en el acceso al agua. La sistematización de experiencias y el aprendizaje colectivo han establecido un camino hacia una gestión más equitativa y sostenible del recurso hídrico.

5. AGRADECIMIENTOS

Nuestro más sincero agradecimiento a todas las familias de las comunidades de Ibirá Oeste, Ibirá Este, La Palmira y Guayú, así como a la Mesa de Producción de Itatí y a los representantes de las Comisiones Vecinales, por su participación y compromiso. Se agradece también a los técnicos y responsables de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que hicieron posible este proyecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYER, J. y WESCOT, D. (1985). *Water quality for agriculture*. University of California. Recuperado de: https://www.waterboards.ca.gov/water_issues/programs/tmdl/records/state_board/1985/ref2648.pdf.

BITTERMAN, P. y KOLIBA, C. J. (2020). Modeling alternative collaborative governance network designs: An agent-based model of water governance in the Lake Champlain Basin, Vermont. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(4), 636–655. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa013>.

BOCAREJO SUESCÚN, D. (2018). Gobernanza del agua: pensar desde las fluctuaciones, los enmarañamientos y políticas del día a día. *Revista de Estudios Sociales*, 2018(63), 111–118. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/res63.2018.09>.

BORDAS, C. I. (noviembre de 2015). Agricultura familiar y la aplicación de políticas agrarias locales diferenciadas. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Neuquén, Argentina. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49712>.

BRUCH, C.; WEINTHAL, E. y TROELL, J. (2020). Water law and governance in post-conflict settings. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 29(1), 7–20. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/reel.12319>.

BRIDGES, W. F. y AVALOS, M. A. (2020). Asentamientos informales y hábitat: un análisis de casos en la ciudad de Posadas, Argentina. *Procesos Urbanos*, 7(1). Recuperado de: <https://doi.org/10.21892/2422085X.476>.

DELGADO-GARCÍA, S.-M.; TRUJILLO-GONZÁLEZ, J.-M. y TORRES-MORA, M.-A. (2017). Gestión del agua en comunidades rurales; caso de estudio cuenca del río Guayuriba, meta-Colombia. *Luna Azul*, 45(45), 59–70. Recuperado de: <https://doi.org/10.17151/luaz.2017.45.5>.

FREIRE, P. (1973). *¿Extensión o comunicación?* Editorial Siglo XXI.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP) y TECHNICAL ADVISORY COMMITTEE (TAC) (2000). Integrated Water Resources Management, TAC Background Papers N° 4. Recuperado de: www.gwpforum.org/gwp/library/TACNO4.PDF.

ISRAEL, B. A.; SCHULZ, A. J., PARKER, E. A. y BECKER, A. B. (1998). Review of community-based research: Assessing partnership approaches to improve public health. *Annual Review of Public Health*, 19, 173–202. Recuperado de: <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.19.1.173>.

LANDA, R.; SILLER, D., GÓMEZ, R. y MAGAÑA, V. (2011). Bases para la gobernanza hídrica en condiciones de cambio climático. México: ONU Hábitat.

LYNN, F. M. (2000). Community-scientist collaboration in environmental research. *American Behavioral Scientist*, 44(5), 648-662. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0002764000445005>.

NICOLAS-ARTERO, C. (2016). Community organizations of rural drinking water in Latin America: An example of substantive economy. *Polis (Santiago)*, 15(45), 165-189. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682016000300009>.

OJEDA, E. A. (2017). Características demográficas de los departamentos situados sobre las lomadas arenosas de la provincia de Corrientes (Arg.). En J. M. Arnaiz y M. Giordano (eds.), *Actas del XXXVI Encuentro de Geohistoria Regional*. Pp. 411-424. Resistencia, Argentina: Instituto de Investigaciones Geohistóricas.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2018). Guías para la calidad del agua de consumo humano: cuarta edición que incorpora la primera adenda. Ginebra, Suiza: OMS. Recuperado de: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/272403/9789243549958-spa.pdf?sequence=1>.

PAREDES, F. A.; TALABERA, M. A., MCCARGO, A. U. y LANGÉ, P. P. (2024). Apoyo a la gestión para el acceso y aprovechamiento del agua de agricultores familiares del norte de Corrientes. En M. García, B. Giobellina, y J. Vitale (eds.), *Segundo Encuentro Nacional y Congreso Científico: periurbanos hacia el consenso 2-2022: libro de resúmenes*. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553665>.

SECRETARÍA DE CALIDAD EN SALUD y SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA. (4 de diciembre de 2023). Resolución Conjunta 33/2023. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-33-2023-394636/texto>.

SOUSSAN, J.; NOEL, S., HARLIN, J. y SCHMIDT, S. (2006). Linking poverty reduction and water management. United Nations Development Programme & Stockholm Environment Institute Poverty-Environment Partnership.

VALENZUELA, M. V. (2014). El paisaje fluvial del Paraná, convergencias y divergencias entre el paisaje natural y el paisaje cultural. El caso de la ribera de la ciudad de Itatí, Corrientes. *Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2014*, 133-145. Recuperado de: <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/29594>.

ZAMORA GÓMEZ, J. P. y PRIETO GARRA, D. (2016). *Agua de calidad con equidad: experiencias, debates y desafíos sobre acceso, tratamiento y uso del agua para la agricultura familiar en América Latina*. Ediciones INTA.

PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA PARA UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL, RIBA-ROJA DE TÚRIA, ESPAÑA

*INTERNAL COMMUNICATION PLAN FOR A LOCAL
ADMINISTRATION, RIBA-ROJA DE TÚRIA, SPAIN*

*PLANO DE COMUNICAÇÃO INTERNA PARA UMA
ADMINISTRAÇÃO LOCAL, RIBA-ROJA DE TÚRIA,
ESPANHA*

autores

Dr. Eladio Jardón Ferreiro*
Dr. Manuel Octavio del Campo Villares**
Lic. Mara Shakti Pantoja Montiel***

Artículo recibido el xx de xx de 2025
y aceptado el xx de xx de 2025

RESUMEN

Cuanto mejor informada y motivada esté una persona, más eficaz será su trabajo y su labor en la organización en que trabaja. El análisis que se presenta tiene por objetivo hacer un diagnóstico de la comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria (España), utilizando, para alcanzar tal objetivo, una encuesta dirigida a todos sus empleados. Donde, se evidencia la necesidad de establecer un plan de comunicación interna que analice los flujos de información, contenidos y medios utilizados para tal efecto por el consistorio. A raíz de ello, se presenta un plan de acción que contemple los retos, problemas y oportunidades identificadas en el ayuntamiento estudiado para optimizar la comunicación interna entre los diferentes departamentos y establecer protocolos internos de actuación para cada supuesto de comunicación planteado en este artículo. Y es que, para alcanzar un modelo de trabajo cooperativo en toda organización se deben realizar acciones estratégicas en la comunicación interna.

PALABRAS CLAVE : plan, comunicación interna, diagnóstico, organización, Riba-roja de Túria

ABSTRACT

The better informed and motivated a person is, the more effective their work and their work in the organization in which they work will be. The analysis presented aims to make a diagnosis of the internal communication of the Riba-roja de Túria City Council (Spain), using for this purpose a survey directed at all its employees. Where, the need to establish an Internal Communication Plan that analyzes the flows of information, content and media used for this purpose by the council is evident. As a result, an Action Plan is presented that contemplates the challenges, problems and opportunities identified in the City Council studied to optimize internal communication between the different departments and establish internal action protocols for each communication scenario raised in this article. To achieve a cooperative work model in every organization, strategic actions must be carried out in internal communication.

KEY WORDS: plan, internal communication, diagnostic, organization, Riba-roja de Túria

* Doctor en Comunicación por la Universidad de Valencia. Instituto Internacional de Marketing y Comunicación (IIMC), España. Correo electrónico: info@institutoimc.com ORCID: 0000-0002-6183-360X.

** Doctor en Economía por la Universidad de A Coruña. Profesor Permanente Laboral en la Universidad de A Coruña, España. Correo electrónico: moctadcv@udc.es ORCID: 0000-0002-0839-9154.

*** Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana, México. Correo electrónico: mara_shakti@hotmail.com. ORCID: 0009-0002-7371-9131.

RESUMO

Quanto mais bem informada e motivada uma pessoa estiver, mais eficaz será seu trabalho e suas atividades na organização em que trabalha. O objetivo da análise apresentada aqui é diagnosticar a comunicação interna do Conselho Municipal de Riba-roja de Túria (Espanha), usando uma pesquisa dirigida a todos os seus funcionários. A pesquisa mostrou a necessidade de estabelecer um Plano de Comunicação Interna que analise os fluxos de informação, o conteúdo e a mídia usados pelo conselho. Como resultado, é apresentado um plano de ação que leva em conta os desafios, os problemas e as oportunidades identificados no Conselho Municipal estudado para otimizar a comunicação interna entre os diferentes departamentos e estabelecer protocolos internos de ação para cada caso de comunicação levantado neste artigo. Para alcançar um modelo de trabalho cooperativo em qualquer organização, é necessário adotar ações estratégicas na comunicação interna.

PALAVRAS-CHAVE: plano, comunicação interna, diagnóstico, organização, Riba-roja de Túria

INTRODUCCIÓN

La comunicación interna es una cuestión de interés creciente por su capacidad potencial para generar valor añadido en las organizaciones e instituciones, tanto desde el punto de las relaciones humanas como técnicas. Algunos autores la definen como todas aquellas acciones que desarrolla una organización para crear o mantener buenas relaciones entre sus miembros, mediante el uso de técnicas e instrumentos de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados y así contribuyan a la consecución de los objetivos de la organización (Fontbona, 2018; Valencia y Castaño, 2022), un proceso de intercambio básico de información dentro de la empresa (Borca y Baesu, 2014; Flores y Gómez, 2018). En otras palabras, todo lo que sucede a modo interno en una organización y que persigue la credibilidad, cooperación, liderazgo, responsabilidad y el compromiso, factores todos ellos necesarios para alcanzar el fin organizativo con éxito. De esta manera la comunicación interna es una herramienta estratégica que aumenta la competitividad, potencia el sentimiento de pertenencia, identifica al empleado con la cultura corporativa y facilita el éxito empresarial (Oyarvide et al., 2017; Aced y Miquel, 2021).

Así pues, se puede determinar que la comunicación interna comprende el conjunto de acciones de comunicación que acontecen de manera estratégica en el seno de una organización y permiten que sus públicos internos estén informados y puedan participar de una manera activa, y así contribuir al logro de los objetivos establecidos, (Claro et al., 2022; Saldaña et al., 2023). Por ello, la comunicación interna debe considerarse como una herramienta clave en las instituciones, ya que cuanto mejor informada y motivada esté el empleado (trabajador), más eficaz será su trabajo y su tarea dentro de la organización a la que pertenece; siendo la

prevención y reducción de conflictos en la gestión uno de los supuestos donde se pone de manifiesto (Paradinas, 2019).

A tal respecto, son varios los estudios que han revelado la necesidad de establecer técnicas de comunicación eficientes mediante la creación de espacios de identidad con la institución, trabajo en equipo y fortalecimiento del desarrollo organizacional a través de una comunicación interna amigable y sencilla (Arguello, 2022; Guerrero et al., 2022; Del Campo et al., 2023). Ello hace que sea habitual que la comunicación interna en las instituciones se integre bien en el departamento de comunicación o en el de recursos humanos de la organización. Y donde la persona que lidera cualquiera de esos departamentos tendrá un gran peso en la organización, al ser un departamento cuya función entre otras implica estar en permanente contacto con el personal, lo que le convierte en socio clave para que los objetivos de la institución se cumplan. De esta forma, son muchas las tendencias que dentro de esta área empiezan a emerger e implementarse (Castro y Díaz, 2020) de manera disruptiva.

En este sentido, lo que conocemos por cultura organizacional, se abre paso mediante un proceso de aprendizaje sustentado por la socialización y la comunicación que trasciende afecta a toda la estructura de la institución (Louzao y Rodríguez, 2012). Dentro de este contexto, la comunicación interna desempeña un rol imprescindible en un proceso de evolución que facilita el cambio de la organización hacia un modelo mucho más participativo y cooperativo (López-Acera, 2018). En esta línea, Castro y Díaz (2020) consideran que la comunicación interna es una de las áreas de mayor importancia en toda estructura organizativa.

Sin embargo, y pese a la importancia creciente que recibe la comunicación interna dentro del ámbito

de la administración de empresas (Muñiz, 2017), la observación muestra cómo empresas e instituciones invierten la mayor parte de sus recursos en aspectos tácticos y técnicos, y cómo la integración entre la comunicación interna y externa pocas veces se alcanza, junto al escaso presupuesto destinado a esta comunicación (Aced y Miquel, 2021). A ello se une la relativa falta de auténticos especialistas en este tipo de comunicación que velen por unas relaciones dirigidas a la consecución de objetivos compartidos entre las personas integradas en un mismo entorno laboral (Verazzi, 2017).

En el caso particular de las administraciones públicas, es habitual que entre los departamentos o direcciones no exista un elevado grado de cooperación y coordinación interna, dada la dicotomía entre la estructura funcional que preside la gestión de la administración en materia de recursos humanos y el personal que renueva su cargo de directivo público (político) cada nuevo proceso electoral (González, 2021), la cual además explica el secretismo y el comportamiento informativo conocido como monopolio bilateral entre el directivo y el técnico público, hecho que conlleva desmotivación, dilución de responsabilidades y conflictos entre los empleados públicos (Charry, 2018). Cuando la asignación de competencias no está bien definida (Villanueva, 2015), el técnico público en ocasiones no transmite la información óptima para facilitar la toma de decisión política, lo cual hace que el político con frecuencia asigne un presupuesto en favor de ese técnico público mayor al eficiente o necesario para desarrollar su actividad, dando lugar a un ineficiente uso de los recursos públicos.

Sin embargo, en los últimos tiempos se aprecia a través de estudios como los Martínez y Yaber (2022) o el recopilatorio realizado por Del Ángel et al. (2023) un avance significativo en la actitud de

apertura de la administración, donde las estructuras fuertemente jerarquizadas empiezan a dar paso a organigramas mucho más horizontales y con unos nexos comunicativos bidireccionales, según trasciende de la revisión sistemática recogida en Llantoy y Recalde (2024).

El siguiente análisis hace un diagnóstico actual de la comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria. Donde el crecimiento estructural de la plantilla en los últimos años y la dispersión física de los diferentes espacios de trabajo, ponen de relieve la conveniencia de elaborar un documento estratégico que ofrezca diversas líneas de actuación con el objetivo de mejorar los flujos comunicativos internos de esta administración local. Es decir, se evidencia la necesidad de establecer un plan de comunicación interna que analice los flujos de información, contenidos y medios empleados por el consistorio en relación con su comunicación interna para alcanzar las siguientes metas, recogidas en Llantoy y Recalde (2024), revisión sistemática:

- Optimizar la comunicación interna entre las diferentes áreas y departamentos del ayuntamiento.
- Establecer estrategias de actuación internas para los supuestos de comunicación planteados.
- Generar sentimientos de orgullo y pertenencia entre el personal y la institución.
- Incrementar la eficiencia de la plantilla municipal derivado del proceso comunicativo.
- Mejorar el clima laboral y el compromiso de la plantilla.
- Reforzar los diferentes liderazgos internos.

Esperando con ello, gestionar al capital humano desde el reconocimiento y el compromiso; fomentar la coordinación y la colaboración interdepartamental; lograr una administración más eficiente y cohesionada; mejorar la calidad del servicio a la ciudadanía y crear un clima laboral favorable (Vivas y Saavedra, 2019; Guerrero et al., 2022; Del Campo et al., 2023) en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.

1. METODOLOGÍA

El trabajo adopta como objetivo de partida, el diagnóstico actualizado del estado de la comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, municipio de la Comunidad Valenciana, España. Situado en la provincia de Valencia con una población de 23.580 habitantes (2023) e integrada en la segunda corona del área metropolitana de la ciudad de Valencia. Número de empleados del ayuntamiento, según la Relación de Puestos de Trabajo publicada en 2022: 448.

Para la consecución del objetivo antes expuesto, la metodología seguida se inicia con un exhaustivo trabajo de campo en colaboración con el equipo de comunicación municipal y que pasa por conocer la opinión de las diferentes personas que integran la plantilla del ayuntamiento, auditando de esta manera el proceso de comunicación seguido por la institución (Crespo et al., 2015; López-Acera, 2018). Además, y tras observar la revisión de la literatura efectuada por Del Ángel et al. (2023), se aprecia cómo este trabajo de campo previo es un procedimiento aplicado con generalidad en los estudios empíricos llevados a cabo para alcanzar tal objetivo.

Pero, antes de iniciar dicho trabajo se analizó y contextualizó la evolución reciente del ayuntamiento, destacando tres características: 1ª un

importante crecimiento estructural de la plantilla en los últimos años; 2ª la dispersión física de los diferentes espacios de trabajo; 3ª una diversidad competencial y funcional creciente del personal municipal. Aspectos todos ellos que refuerzan la conveniencia de elaborar un documento estratégico que ofrezca diversas líneas de actuación con el objetivo de mejorar el flujo comunicativo interno de esta administración local.

El enfoque de estudio practicado tiene un carácter a la vez cuantitativo y descriptivo. A tal respecto, es necesario decir que, tras analizar la revisión sistemática recogida en Llantoy y Recalde (2024), el carácter descriptivo predomina en la mayoría de los estudios sobre implantación y medida de la comunicación interna en las organizaciones públicas, destacando los trabajos de Bravo et al. (2023), Robledo et al. (2020) y Yeunjae y Cen (2020).

Así pues, con el objetivo de conocer de forma cierta el estado de la comunicación interna en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria se comenzó llevando a cabo una serie de entrevistas y reuniones de trabajo con las personas responsables de la comunicación y de la gestión del personal en la institución (Arguello, 2022). Para a continuación, y tras evaluar los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos de las mismas, elaborar un cuestionario en línea dirigido a todo el personal del ayuntamiento. La revisión literaria recogida en Del Ángel et al. (2023) revela que este proceso es el seguido por la mayoría de los estudios empíricos recopilados tales como: Ávila (2004), Lauzo y Rodríguez (2012) o Vivas y Saavedra (2019).

Este cuestionario digital se compuso inicialmente de 40 preguntas tanto cerradas como de respuesta libre, y fue puesto a disposición de toda la plantilla del ayuntamiento desde el 17 de septiembre hasta el 8 de octubre de 2022, mediante un enlace online

conectado directamente al portal institucional del empleado. Este cuestionario evaluó hasta diez dimensiones diferentes relacionadas con el estado de la comunicación interna en la institución, e incluidas todas ellas dentro de la estructura que la normativa de transparencia reconocida para tal efecto contempla (MAP, 2006; Fontbona, 2018).

control incluidas en el cuestionario (Tabla 1) son las siguientes (Charry, 2018):

- Imagen institucional.
- Estilo de comunicación empleado.
- Calidad de la comunicación interna.
- Organización y estructura interna.
- Comunicación entre departamentos.
- Perspectiva organizacional.
- Adecuación y uso de los canales.
- Adecuación comunicativa.
- Clima comunicacional.
- Reconocimiento y orgullo de pertenencia.

De las 40 preguntas iniciales finalmente se centró el estudio en aquellas que ofrecían una información más relevante en relación con el objeto investigado, identificar la calidad, forma y nivel de la comunicación interna municipal, siendo estas 26. El apartado siguiente recoge los resultados más significativos obtenidos tras la consulta. Vale decir que el estudio, más allá de la exposición descriptiva de los resultados, incluye un análisis de probabilidad condicionada (bayesiana) bivariable entre aquellas preguntas que revelaron una significativa correlación. Las preguntas de

Tabla 1. Cuestionario preguntas de control (% respuesta 36%, 161 respuestas)

Género	Femenino 67%; masculino 33%
Edad en porcentaje	≥60 años 8%; 50-59 años 35%; 40-49 años 43%; 30-39 años 9%; <30 años 4%
Nivel máximo de estudios finalizados	Máster / doctorado, 17%; superiores (universidad / fp2), 47%; secundarios (bachillerato / fp), 21%; primarios, 15%
Residencia habitual	En Riba-roja de Turia 72%; otros 28%
Antigüedad ayuntamiento	>7 años, 48%; 7-2 años, 43%; < 2 años, 9%

Fuente: elaboración propia.

El análisis de las preguntas de control pone de manifiesto una estructura laboral altamente consolidada en términos de antigüedad (>14 años) y edad (47,6 años) y una formación media-alta con 2/3 partes de la misma con formación superior, y residente mayoritariamente en el propio municipio. La suma de estos factores es garantía acerca del conocimiento y funcionamiento del ayuntamiento expresado a través de las respuestas al cuestionario planteado.

2. RESULTADOS

Para clarificar y ordenar las conclusiones extraídas del cuestionario transmitido al personal del ayuntamiento de Riba-roja de Turia en 2022, los resultados que a continuación se presentan se han clasificado sobre la base de cada una de las temáticas objeto de estudio. Las cuales fueron consensuadas y seleccionadas de forma conjunta con el equipo de comunicación municipal, para de esta forma responder a las exigencias que a tal respecto establece la normativa vigente en términos de transparencia (Fontbona, 2018; González, 2021).

2.1 1ª Percepción de la comunicación interna. Imagen institucional, estilo de comunicación empleado y calidad de la comunicación interna

La comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria se percibe como un medio para transmitir la información necesaria a la plantilla, aunque sólo un 15% de las respuestas reconocen su uso como herramienta que motiva, involucra y reconoce a las personas trabajadoras. Por ello, y aunque se considera un instrumento necesario, este es ampliamente mejorable desde la visión del empleado, la combinación condicionada de una positiva percepción + alta satisfacción es del 33,5% (54 * 0,62). Además, la mitad (62%) de la plantilla se siente *bastante/muy satisfecha* con la comunicación interna del ayuntamiento, aunque la combinación de alta satisfacción + bastante interés o mucha importancia de la información transmitida cae hasta un 36% (62 * 0,58). Cabe destacar que la comunicación interdepartamental se limita a compartir proyectos transversales (38%). Los datos sobre la percepción de la comunicación interna del ayuntamiento aparecen recogidos en la Tabla 2.

Por su parte, los responsables de comunicación del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria cuentan con un buen nivel de aceptación, ya que el 58% de la plantilla considera que se preocupan porque la información relevante llegue a toda la plantilla.

Sin embargo, y pese a este interés por facilitar la accesibilidad de la información a toda la plantilla, también se aprecia un hecho preocupante, y es que el 43% de las respuestas dudan de la calidad de la información obtenida por la presencia de distorsiones informativas derivadas de la fuerza con que los rumores (noticias sin contrastar) circulan por el ayuntamiento. Este hecho, pone de manifiesto la falta de una estructura comunicativa consolidada que garantice la transmisión de una información equilibrada a toda la organización. En esta línea, decir que el análisis condicionado entre una baja percepción en la comunicación + una escasa cantidad de información es muy deficiente para el 19,3% (46 * 0,42) de las respuestas. Sólo el 11% de las respuestas considera que la información siempre es rigurosa y fiable, si bien el 81% reconocen su necesidad al definir la comunicación interna del ayuntamiento. Una evidencia al respecto es que falta un órgano/persona responsable que gestione de forma directa y exclusiva la comunicación interna de la institución.

Tabla 2. Análisis de percepción de la comunicación municipal

Cómo percibe la comunicación del ayuntamiento		Grado de satisfacción general con la comunicación interna del ayuntamiento	
La información siempre es rigurosa y fiable	11%	Muy satisfecho	11%
En general es fiable, aunque ocasionalmente los rumores distorsionan el contenido	43%	Bastante satisfecho	51%
En ocasiones es cierta y en otras ambigua	37%	Poco satisfecho	32%
Poco fiable, a menudo incierta	9%	Nada satisfecho	6%
En el ayuntamiento la comunicación interna es		Qué afirmación refleja su opinión sobre la información que recibe del ayuntamiento	
Una herramienta fundamental para coordinar e informar a la plantilla, motivar, involucrar y reconocerla en su trabajo	15%	El ayuntamiento nos mantiene plenamente informados	11%
Una herramienta eficaz que permite informar y coordinar a la plantilla	32%	El ayuntamiento nos mantiene bastante bien informados	47%
Es un medio para transmitir la información necesaria a la plantilla	34%	El ayuntamiento nos da solo una cantidad limitada de información	38%
Es poco importante, no se le presta demasiada atención	15%	El ayuntamiento no nos traslada prácticamente información	4%

Fuente: elaboración propia.

2.2 2ª Conocimiento de la institución, de los objetivos y de las funciones propias del puesto. Organización y estructura interna y comunicación entre departamentos

En general, el personal del consistorio conoce sus funciones y las de sus compañeros, además de los objetivos estratégicos que cada departamento tiene asumidos, según se aprecia en los datos de la Tabla 3. No obstante, el cuestionario evidencia que existe una falta de información cuando nuevos trabajadores y trabajadoras se incorporan al ayuntamiento, sólo el 40% de las respuestas manifestaron haber tenido un proceso de introducción que les permitió conocer sus tareas y el funcionamiento

del ayuntamiento. La combinación bayesiana entre falta de un proceso de comunicación al acceder al ayuntamiento + problema de comunicación revela un 27% ($54 * 0,5$) de insatisfacción y un 19,4% ($54 * 0,36$) de que es posible mejorar sustancialmente la comunicación vigente, prácticamente la mitad de la plantilla está descontenta. Además, y aunque la comunicación percibida se reconoce como aceptable, la transversalidad interdepartamental aparece como un problema (25%), existe miedo a perder representatividad dentro de la institución. Por otra parte, parece aconsejable y necesario elaborar un manual de bienvenida para las futuras incorporaciones de personal.

Tabla 3. Conocimiento funcional e institucional

El primer día que trabajé en el ayuntamiento la comunicación		El principal problema de comunicación interna en el ayuntamiento se debe a	
Una herramienta clave para coordinar e informar a la plantilla, motivar e incentivar	6%	A pesar de que la comunicación interna es buena, se pueden explotar más los mecanismos/herramientas de comunicación	36%
Recibí todas las indicaciones pertinentes para desarrollar mi trabajo	40%	El hermetismo entre departamentos, que hace que no fluya la comunicación	25%
Recibí alguna indicación, pero no fue suficiente para conocer mis funciones	45%	Falta de comunicación entre responsables y subordinados	21%
Es poco importante, no se le presta demasiada atención	9%	No hay problemas de comunicación interna	11%
		La inexistencia de canales formales de comunicación	4%

Fuente: elaboración propia.

2.3 3ª Tipología de comunicación, relación con superiores e iguales. Perspectiva organizacional y adecuación y uso de los canales

Referente a la tipología de comunicación en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, información recogida en la Tabla 4, es necesario destacar que el 43% de las respuestas al cuestionario consideran que la comunicación imperante en el consistorio es transversal; es decir, que sucede tanto de manera vertical como horizontal (este porcentaje cae hasta 32,3% si se añade la condición de que la información proceda de otro departamento). Este es un indicador básico que valora cómo los empleados del ayuntamiento entienden que pueden comunicarse con facilidad tanto con sus superiores como con personas que se encuentran en un rango similar al propio.

La comunicación intradepartamental cabe considerar de muy positiva, en la medida que el 77% de la plantilla considera que la relación entre

trabajador vs responsable es buena o muy buena. Sin embargo, aquellas personas de la plantilla que califican la comunicación con sus superiores como escasa o inexistente dicen que para que la información llegue al resto del departamento, tiene que solicitarse de una manera reiterada y que, en numerosas ocasiones, se presenta de una manera sesgada, combinando ambas respuestas para el 10,6% (46 * 0,23) de las respuestas la comunicación interna es perjudicial para alcanzar el éxito organizacional. Esta circunstancia se corrobora a través del orden de las fuentes de comunicación utilizadas, predominando las individuales (portal del empleado, correo electrónico, comunicación personal) frente a las de carácter colectivo.

Por ello, los aspectos con más posibilidades de mejora con base en los resultados del cuestionario, es la asiduidad y la efectividad de las reuniones de trabajo y el trabajo en equipo dentro y fuera del propio departamento. Este aspecto pone en evidencia que existe una carencia e ineficacia en las reuniones y encuentros tanto dentro de un

mismo departamento como interdepartamentales circunstancias también observada a través de la escasa respuesta a la presencia de una información horizontal (9%), la lucha de poder o peso específico parece existir.

Tabla 4. Tipología de comunicación y relaciones internas

¿Los responsables del ayuntamiento se preocupan de que la información relevante llegue a toda la plantilla?		¿Cómo calificaría la comunicación con su superior en el día/día laboral?	
Si	43%	Muy buena	58%
A veces	38%	Buena	19%
No	13%	Escasa	19%
NS / NC	6%	Inexistente	4%
¿Cuál cree usted que es el tipo de comunicación existente en el ayuntamiento?		¿De cuál fuente de comunicación recibe más información? (por orden de importancia)	
Transversal (vertical descendente/ascendente + horizontal)	43%	Portal del empleado	
Vertical descendente (responsable a emplead@)	37%	Correo electrónico	
Vertical ascendente (emplead@ a responsable)	11%	Comunicación directa de supervisor o responsable de departamento	
Horizontal (entre rangos similares)	9%	Comunicación informal entre compañeras y compañeros	
		Redes sociales institucionales	
		Reuniones y grupos de trabajo	
		Grupos de Whatsapp o Telegram	
		Tablón de anuncios	

Fuente: elaboración propia.

2.4 4ª Herramientas de comunicación interna. Adecuación comunicativa

De acuerdo con los trabajadores, la mayor parte de la información se recibe a través del Portal del Empleado, el correo electrónico y la comunicación directa entre responsables del departamento (Tabla

4), quedando a una considerable distancia, el buzón de sugerencias, el tablón de anuncios o las comunicaciones mediante reuniones de coordinación y eventos internos.

Siendo el Portal del Empleado una gran herramienta para la plantilla, ya que un 72% reconoce entrar en este al menos una a dos veces por semana para consultar principalmente el saldo de las vacaciones

o permisos y la nómina o certificados en línea, ambas consultas suman el 62% de las visitas al portal del empleado (Tabla 5). Ello hace pensar que una estructura más intuitiva y dinámica de este facilitarían el intercambio de más información entre los diferentes departamentos que componen la administración, soslayando de esta manera el problema del hermetismo departamental observado.

Por otro lado, que con reiteración un alto porcentaje de los participantes les gustaría recibir más información por parte del consistorio de cursos y formación de interés complementaria y así mantenerse actualizados a nivel profesional, deja entrever un interés oculto por una mayor movilidad profesional. Un 74% de las personas prefieren las actividades formativas por delante de cenas o comidas de empresa, 7%. Sin dejar a un lado el interés manifestado por la realización de algún tipo de evento encaminado a la motivación de la plantilla.

El portal del empleado aparece como una herramienta fundamental con un margen de amplitud en cuanto a su funcionalidad muy alto, la media de visitas semanales al portal es de 1,68, aunque de las cuales de las cuales 1,36 son exclusivamente para temas personales (vacaciones, nóminas y horarios). Parece aconsejable dar un paso hacia delante con un mayor carácter tanto institucional como profesional, algo que se ve refrendado por el alto porcentaje de personas cuyo medio de comunicación interna es el contacto personal (45%). Si en este punto se cruza la variable medio de comunicación empleado personal con un máximo de dos visitas semanales al portal del empleado, un 41% ($45 * 0,91$) no utiliza este canal institucional, datos recogidos en la Tabla 5.

Tabla 5. Herramientas de comunicación interna

¿Qué medio emplea la mayoría de las veces para comunicarse a nivel interno?		¿Cuántas veces por semana ingresa al portal del empleado?	
Personalmente	43%	Ninguna	19%
Correo electrónico	36%	Una o dos veces	72%
Por teléfono	19%	De tres a cinco	5%
A través de persona intermedia	2%	Más de 5 veces	4%
¿Cuál es la sección que más visita del portal del empleado?		¿Cuál es la sección que desearía una mayor información del portal del empleado?	
Saldo de vacaciones o permisos	36%	Actividades formativas	74%
Nómina y certificados	26%	Normativa calendario laboral/permisos	19%
Mi calendario	19%	Eventos de empresa cenas/comidas	5%
Noticias recientes	19%	Celebración fechas especiales	2%

Fuente: elaboración propia.

2.5 5ª Clima laboral en la institución y sentimientos de pertenencia. Imagen institucional

Según las respuestas a la encuesta trasladada a la plantilla municipal, un 74% considera que el clima laboral es favorable o muy favorable, frente al 26% que lo consideran poco o nada favorable, Tabla 6. Esto último se fundamenta en la falta de compañerismo, el escaso reconocimiento por parte de los superiores y la falta de comunicación entre áreas o departamentos. En este punto cabe destacar la alta correlación entre un clima laboral favorable y la buena relación con el responsable inmediato superior.

Ello a su vez se corrobora con la puntuación (Tabla 6) otorgada a las distintas actuaciones de carácter interno y recogidas en el cuestionario, donde las puntuaciones más bajas (< de 3 puntos) son: un número inadecuado de reuniones, no soy convocado a reuniones de interés, información sobre la utilidad de mi trabajo o la justicia retributiva, aspectos que manifiestan una debilidad en términos

de comunicación interna. Frente a ello, la pregunta me gusta mi trabajo y estoy orgulloso de donde trabajo obtienen la máxima puntuación.

Tabla 6. Clima organizacional y nivel de integración

¿Defina el clima laboral observado en el ayuntamiento?		Valoración actuaciones específicas (del 1 al 5)	
Muy favorable	17%	Me convocan a reuniones de trabajo	2,9
Bastante favorable	57%	El número de reuniones de trabajo es adecuado	2,7
Poco favorable	22%	Las reuniones siempre son productivas	3,2
Nada favorable	4%	Mis funciones son claras y están definidas	3,4
		Se comunica a tiempo la información necesaria para realizar un trabajo	3,0
		Se informa de la utilidad y valor de mi trabajo	2,9
		Conozco las funciones de mis compañer@s de departamento	3,7
		Mis ideas se tienen en cuenta por mi superior	3,5
		Recibo capacitación adecuada para ejercer el trabajo que realizo	3,2
		Mi esfuerzo tiene una retribución justa	2,9
		Puedo conciliar mi vida laboral y personal	3,9
		Me gusta mi trabajo	4,4
		Tengo orgullo de decir a la gente dónde trabajo	4,2

Fuente: elaboración propia.

2.6 6ª Reconocimiento profesional y personal. Reconocimiento y orgullo de pertenencia

Una de las preguntas del cuestionario midió de manera directa el nivel de reconocimiento que perciben las personas en el desempeño de su trabajo. En este sentido, los datos obtenidos y recogidos en la Tabla 7, no muestran una marcada tendencia hacia un lado u otro, y esa relativa diferencia entre quienes se sienten muy/bastante reconocidos (59%) y los que se sienten poco/nada reconocidos (41%), pone en manifiesto la necesidad de impulsar acciones que redirijan esta percepción y puedan generar una opinión más cohesionada con independencia del departamento al que pertenezcan.

Ello también se observa a nivel de consideración de la plantilla en la toma de decisión 49/51, sí o no, respectivamente.

Otro de los aspectos importantes dentro de esta temática es la valoración sobre las oportunidades que perciben los empleados para poder crecer a nivel profesional dentro del consistorio. En donde, solo el 7% considera tener muchas oportunidades de crecimiento, dato muy bajo, y que guarda relación con la significativa búsqueda de actualización formativa (tabla 5). Si bien, la plantilla del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria tiene una fuerte vinculación personal con el consistorio, ya que en su mayoría manifiestan sentirse orgullosos de decirle a la gente dónde trabajan y que les gusta su trabajo (Tabla 6), la falta de oportunidades profe-

sionales es un aspecto que se deberá tratar con el objetivo de reforzar el compromiso de la plantilla y evitar la fuga de talento, la combinación de la pregunta sentimiento de valoración y oportunidades profesionales reveladas muestra un 25,4% (41 * 0,62) de trabajadores que desearían cambiar de puesto de trabajo.

Tabla 7. Reconocimiento laboral

¿A qué nivel se siente valorado en su trabajo?		Cuando se toma una decisión importante relacionada con su trabajo, ¿se tienen en cuenta las opiniones de la plantilla?		¿Cree que tiene oportunidades para crecer profesionalmente?	
Muy reconocido	18%	Siempre	17%	Muchas	7%
Bastante reconocido	41%	Casi siempre	32%	Bastantes	31%
Poco reconocido	30%	Algunas veces	26%	Pocas	43%
Nada reconocido	11%	Casi nunca	21%	Ninguna	19%
		Nunca	4%		

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los datos obtenidos mediante la encuesta-cuestionario que se trasladó a la plantilla municipal revela un campo de trabajo pendiente y muy significativo a nivel de: la comunicación entre departamentos y presencia en reuniones de trabajo relevantes, explotación eficiente de instrumentos como el portal del empleado, o una baja información sobre posibilidades formativas y profesionales. Mientras que por el contrario la comunicación interna más directa tanto a nivel personal como profesional parece la adecuada viéndose ello corroborado a través de un buen clima organizativo y un sentimiento de orgullo con la institución donde trabajo.

3. ACCIONES Y DISCUSIÓN

Tras la aproximación al contexto de la comunicación interna municipal del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria a través de los datos antes expuestos, es posible establecer los objetivos del plan de comunicación interna a lo largo de una escala basada en tres diferentes tipologías de objetivos:

- Cognitivos: de conocimiento o de conciencia.
- Afectivos: de actitudes y opiniones.
- Conativos: de comportamientos o hábitos.

En este sentido, con la finalidad de establecer los objetivos en concordancia con la estrategia general del Plan de comunicación integral del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, se establece una división entre

aquellos objetivos que se pretenden cumplir en un espacio corto o medio de tiempo y aquellos que, por el contrario, requieren de un mayor período para poder considerarse realizados o alcanzados (Fontbona, 2018). Además, en el caso que nos ocupa de una administración pública, la cronología y la consecución controlada y evaluada de estos objetivos adquiere especial dimensión al incidir directamente en la sociedad en general y en cada uno de sus ciudadanos en particular (Cabanas y Vilanova, 2005; Lauzao y Rodríguez, 2012).

3.1 Objetivos a corto plazo (6 meses)

Generales:

1. Optimizar la comunicación interna entre las diferentes áreas y departamentos del Ayuntamiento de Ribaraja de Túría.
2. Establecer protocolos estratégicos de actuación de manera interna para cada uno de los supuestos de comunicación planteados.

Específicos:

1. Designar a una persona como responsable de la comunicación interna municipal.
2. Generar una comunicación online más eficaz a través del Portal del Empleado.
3. Capacitar a la plantilla en los procedimientos de actuación del plan de comunicación interna, para que los asimile y los utilice.
4. Establecer de manera periódica una publicación o *newsletter* interna.
5. Fomentar la participación interna de la plantilla en la toma de decisiones técnicas u organizacionales.

3.2 Objetivos a largo plazo (2022-2024)

1. Mejorar la imagen del Ayuntamiento de Ribaraja de Túría y la percepción ciudadana del mismo.
2. Reforzar el sentimiento de orgullo y pertenencia entre el personal y la institución.
3. Incrementar la eficiencia del personal a nivel individual y de grupo gracias al proceso comunicativo.
4. Mejorar el clima laboral y aumentar el compromiso de la plantilla.
5. Reforzar los diferentes liderazgos internos.

Dicho esto, el siguiente plan de acción contempla los retos, los problemas y las oportunidades identificadas en el Ayuntamiento de Ribaraja de Túría y los traslada a acciones concretas para cumplir con los objetivos.

El primer paso en la elaboración de un plan de acción es analizar a las personas que componen la organización sobre la base de los diferentes roles que adoptan en el contexto institucional. Lo más recomendable será que su diseño, ejecución y coordinación recaiga de una manera profesionalizada dentro del departamento de comunicación con una estrecha relación con el departamento recursos humanos, de esta manera la comunicación interna tendrá la capacidad para involucrar la idea de liderazgo dentro de la organización (Whitehead, 2006; Villacorta et al., 2023). Es necesario determinar dentro de cada departamento una figura responsable de la comunicación interna que sea el enlace directo con el departamento de comunicación y que facilite la labor de este.

De este modo, será necesario establecer un comité de trabajo de unas 10-12 personas (una por departamento) que cuenten con habilidades de comunicación y compartan la visión de los mandos de gobierno para facilitar y promover la consecución de los objetivos (Rueda et al., 2020; Del Ángel et al., 2023). Este nuevo rol de emisores interdepartamentales debe ser conocido por el resto de la plantilla para favorecer las relaciones bidireccionales. La credibilidad y la confianza serán esenciales para el óptimo desarrollo de esta red interna.

Puesto que es importante recordar que a pesar de ser parte del comité y tener un rol activo en el proceso de implementación del plan, las acciones de comunicación interna que se desempeñen dentro de cada uno de los departamentos seguirán las directrices marcadas por la persona responsable a nivel general.

Una vez determinado el equipo responsable de esta nueva área dentro del Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria, se establecerán de manera periódica reuniones de coordinación para ajustar y poner en marcha las diferentes acciones propuestas en el plan. En donde, en cada jornada se tendrá un carácter divulgativo y abierto a la participación de todas las personas implicadas en la misma (Ávila, 2004), con un espacio reservado para preguntas. Además, para facilitar la comprensión y la interiorización de los diferentes protocolos de actuación, se repartirá de manera física una pequeña guía de comunicación interna del consistorio.

Ahora bien, en caso de que las reuniones del comité de comunicación interna no logren resolver las dudas concretas o se considere necesaria una comunicación más directa con alguno de los departamentos, será importante agendar reuniones entre la dirección de la comunicación interna mu-

nicipal y las personas que conformen el comité de comunicación interna de manera individual (Borca y Baesu, 2014) y que requieran tratar temas concretos de su área en relación con la comunicación interna municipal.

Sin embargo, las comunicaciones entre la persona responsable de comunicación interna dentro del departamento en cuestión y el resto de personal a su cargo debe producirse de manera casi diaria y formar parte de las rutinas que en el día a día se desempeñan en la administración. Por ello, la estrategia recomendada para la gestión de la comunicación interna del ayuntamiento de Riba-roja de Túria prevé el uso de diferentes plataformas de una manera coordinada y simultánea, siendo clasificadas como herramientas telemáticas, herramientas impresas y herramientas relacionales.

Herramientas propuestas para el plan de comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria:

3.3 Herramientas telemáticas

3.3.1 Correo electrónico

El correo electrónico es un canal que por sus peculiaridades propias (inmediatez, accesibilidad, grado de conocimiento), supone un sistema de interacción muy eficaz para difundir e intercambiar información con las personas que componen un equipo de trabajo en una administración. Si bien, ya existe un organigrama de correos electrónicos en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, es importante que este se mantenga actualizado y esté disponible para toda la plantilla. Dentro del contexto que

nos ocupa en este plan de comunicación interna municipal, únicamente centraremos el análisis en dos tipologías de correos electrónicos:

3.3.2 Correo profesional

El correo profesional hace referencia a la correspondencia interna entre las diferentes personas que forman parte de un equipo de trabajo. Su contenido versa sobre temas laborales o profesionales y su uso suele ser diario.

3.3.3 Correo institucional

El correo institucional en la comunicación interna municipal se inscribe en el marco de una relación de correspondencia entre un organismo o institución y sus miembros, siendo su contenido de carácter oficial y generalmente unidireccional. Esta tipología es la que centrará el interés del presente plan, al ser los emisores tanto el departamento de comunicación interna del consistorio como el propio gabinete de alcaldía, dependiendo de la información por tratar.

Desde el gabinete de comunicación interna del ayuntamiento se hará uso de este canal para trasladar informaciones como: circulares con información de interés general, convocatorias para reuniones o eventos de carácter interno, *newsletter* interno del ayuntamiento y agenda de actividades culturales y de ocio municipales.

A continuación se presenta un listado de recomendaciones para mejorar los correos electrónicos desde el departamento de comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria:

- Brevedad y claridad en su redacción. Menos contenido y priorizar la utilización de imágenes, gráficos o infografías y una mayor frecuencia. Los correos electrónicos de 400 a 500 palabras son los más efectivos.
- Crear una rutina de envíos para mejorar la tasa de lectura. Los correos electrónicos enviados a primera hora de la mañana son los más efectivos, así como los que enviamos los primeros días de la semana.
- El asunto debe contener de manera breve el *titular* del correo. Preferiblemente entre 5 y 8 palabras.
- Enviar únicamente correos necesarios o imprescindibles para no saturar las bandejas de entrada de la plantilla y generar un mayor interés.
- Evitar el uso del correo electrónico como herramienta de conversación, ello puede retrasar gestiones que se resolverían más eficientemente por teléfono o en persona.
- Es mejor que el remitente sea una persona que un correo corporativo. La plantilla tiende a ignorar aquellos correos electrónicos que se envían desde una dirección genérica del ayuntamiento.
- Establecer de forma general para toda la plantilla una firma institucional en todo correo electrónico.

3.3.4 Grupos de mensajería instantánea/listas de difusión

Hoy WhatsApp y Telegram son dos de los canales de comunicación más importantes. Por este motivo, los grupos de mensajería instantánea y las listas de difusión son herramientas con un elevado grado de aceptación dada su inmediatez y su facilidad de acceso a la información publicada.

Uno de los elementos a valorar de los grupos de mensajería instantánea es la posibilidad de la bidireccionalidad de los mensajes. Aunque será fundamental establecer normas de uso para evitar tanto la saturación en los mensajes como la utilización de este canal para transmitir contenidos no profesionales. Por otro lado, una lista de difusión unidireccional transmite puntualmente informaciones a las personas suscritas. A esta lista de difusión institucional, se podrán dar de alta de manera voluntaria todas las personas que pertenecen a la plantilla.

Además, con el objetivo de no saturar a los usuarios, se evitará en la medida de lo posible enviar más de 2 o 3 publicaciones semanales, no enviar información sin valor añadido, (Saldaña et al., 2023). Estas publicaciones deben gestionarse directamente por el departamento de comunicación interna municipal (Charry, 2018).

3.3.5 Portal del Empleado

El Portal del Empleado del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria es un canal de comunicación interna con un amplio potencial para aglutinar diferentes plataformas y funcionalidades. Sin embargo, la herramienta requiere de una constante revisión y actualización de contenidos si pretendemos que además de ser una mera herramienta de consulta para nóminas y el calendario vacacional se convierta

en una herramienta de comunicación en sí misma. En este sentido, puede ser interesante replantear la estructura actual y valorar la ampliación de su contenido, aunque para ello sea necesario una persona encargada de publicar de manera periódica.

3.3.6 Encuestas internas

Las encuestas son una herramienta que ofrece una gran oportunidad para medir y analizar las necesidades y las expectativas de la plantilla del consistorio, siendo habitual su uso en los estudios sobre el estado de la comunicación interna en las organizaciones, según se aprecia en la revisión de Del Ángel et al. (2023). La encuesta permite obtener un amplio abanico de información clave para mejorar aspectos como el clima laboral, el grado de satisfacción con la comunicación recibida por el departamento o incluso pueden incluir votaciones de cara a la organización de algún tipo de acto o evento.

En este sentido, y dado que el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria dispone del Portal del Empleado, será interesante impulsar de manera regular encuestas de opinión, consultas de satisfacción, votaciones sobre temáticas de interés, etc. Además, el conocimiento que este tipo de consulta suministra, facilita conocer la adaptabilidad del empleado municipal ante cualquier cambio organizativo (Lauzao y Rodríguez, 2012).

Para promover la participación de las diferentes personas que componen la plantilla, es importante que los resultados se publiquen y que las decisiones votadas por la mayoría se realicen en la mayor brevedad posible, dotando de credibilidad a una herramienta que se encuentra infrutilizada en la actualidad.

3.3.7 Buzón de sugerencias

Uno de los principales objetivos de la comunicación interna es el de construir puentes entre personas y equipos. Con esta finalidad, y dentro de este listado de herramientas que se propone mejorar o implementar en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, es importante destacar el buzón de sugerencias como una invitación al diálogo y la implicación de los equipos en los proyectos del consistorio. Una propuesta interesante que en muchas ocasiones está infravalorada e infrautilizada en contextos institucionales.

Consejos para mejorar el buzón de sugerencias del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria:

- Incorporar, en lo posible, las sugerencias que lleguen a través del buzón.
- Responder, a la mayor brevedad posible, todas las comunicaciones que se reciben mediante este canal.
- Agradecer siempre la participación de la plantilla.
- Realizar un seguimiento de las ideas presentadas a través del buzón de sugerencias, por si pueden implementarse en un futuro.
- Permitir una participación anónima o peticiones realizadas en grupo. La visibilidad individual o de equipo es uno de los motivos de mayor peso para la utilización de este medio.
- Explicar de forma didáctica cuál es la función del buzón de sugerencias, de modo que se comprenda que no se trata sólo de un medio de quejas, es posible plantear sugerencias o incluso felicitaciones.

3.4 Herramientas impresas

A pesar de que las herramientas digitales son las más accesibles, en plena era digital se hace más imprescindible que nunca combinar el formato en línea con el papel. Dicho de otro modo, son muchos los beneficios que nos puede aportar la impresión cuando hablamos de herramientas de comunicación institucionales.

Newsletter interna

Las *newsletters* vinculadas con la comunicación interna tienen como finalidad establecer una relación más cercana y humana con la plantilla de la institución y construir la marca del ayuntamiento desde dentro. Las ventajas de crear una *newsletter* interna en la institución son:

- Impulsa el sentimiento de pertenencia con la institución y mejora el clima laboral.
- Permite a la plantilla compartir el contenido con sus círculos sociales.
- Es una herramienta eficaz para visibilizar los logros de los diferentes departamentos.
- Conecta personas de todas las jerarquías y dependencias municipales.
- Sirve como canal de información para actividades y novedades relacionadas con el ayuntamiento.

Para ello, el departamento de comunicación interna (propuesto para su nueva creación) será el responsable de la ejecución y puesta en marcha de este proyecto, con la participación del resto de departamentos del ayuntamiento. Su periodicidad

será mensual, con una redacción sencilla y una extensión breve para que pueda ser leída en una pausa laboral, conteniendo: noticias de actualidad, agenda interna, entrevistas, eventos internos, nuevos proyectos, artículos, etc.

3.4.1 Manual de bienvenida corporativo

Se trata de un protocolo de actuación para dar la bienvenida de una manera amable a los futuros empleados, con el objetivo de resolver dudas sobre procedimientos internos del consistorio.

Para ello, debe estar colocado en un emplazamiento estratégico, de manera que sea de fácil acceso para cualquier persona que forme parte del consistorio. Por otra parte, y aunque la mayor parte de la información provenga de los responsables de comunicación interna o de representantes sindicales, es interesante mantener un espacio vacío para que las personas trabajadoras puedan colgar asuntos personales en forma de pequeños anuncios que puedan ser de interés.

3.4.2 Cartas personales

Dadas sus peculiaridades propias, estas cartas personales tienen un grado de lectura cercano al 100%, por lo que es una herramienta con elevados porcentajes de garantía. Sin embargo, no se debe abusar de su utilización si no queremos que pierda su grado de relevancia.

3.4.3 Manual de comunicación de crisis

Es necesario impulsar la redacción de un documento estratégico para hacer frente a situaciones de crisis que afecten de manera directa o indirecta a la institución. Contextos adversos gestionados

de manera incorrecta pueden poner en juego la reputación de la institución y generar situaciones de incertidumbre, rumorología y falta de credibilidad. Ante supuestos como estos, se debe de poner en funcionamiento un protocolo de actuación que, a través de un comité de crisis con actores previamente definidos, sea capaz de generar información de una manera transparente, ágil y ordenada para ganar en efectividad y comprensión frente a una crisis. Sin olvidar habilitar canales de escucha para que las personas se puedan expresar, compartir sensaciones y se ponga en valor el trabajo de los empleados.

Ahora bien, reconociendo que la flexibilidad del personal y del departamento encargado de gestionar la comunicación interna y la implicación de la alta dirección, serán dos factores determinantes para gestionar de manera exitosa la crisis a la que nos enfrentemos. Será importante considerar que para que los diferentes públicos implicados en todo este proceso tengan conocimiento de la puesta en marcha del plan de comunicación interna, es necesario la organización de una jornada de presentación en las dependencias municipales. Cuestión esta que nos lleva al apartado de la gestión de reuniones por parte del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.

3.5 Reuniones y su gestión

A tal respecto, el cuestionario remitido a la plantilla del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, permitió determinar que el número de reuniones a las que se convoca al personal es escaso y no siempre son consideradas productivas. Dicha carencia dificulta la cohesión y visión de equipo ante posibles propuestas que se realicen. Por lo que se recomienda valorar una serie de aspectos funcionales para lograr que las reuniones de coordinación, informativas o de *feedback* se conviertan en una herramienta de utilidad.

En este sentido, para optimizar la comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria y conseguir un elevado grado de coordinación entre toda la plantilla municipal, es necesario establecer una comunicación continua a través de las diferentes tipologías de reuniones que se proponen a continuación:

3.5.1 Reuniones de áreas, servicios o departamentales

Se propone la realización de reuniones de áreas, servicios o departamentos con una periodicidad semanal o quincenal. El objetivo principal será el de compartir las novedades y los nuevos proyectos que vayan surgiendo, así como poner en común posibles problemas o deficiencias que surjan durante su ejecución. Además, y con carácter trimestral, es recomendable organizar reuniones con los responsables de cada departamento para poner en común los proyectos interdepartamentales que esté llevando a cabo el ayuntamiento.

Reuniones de coordinación

Encuentros propuestos a instancia de un superior jerárquico para distribuir o coordinar el trabajo por desarrollar en un proyecto determinado. Para ello, es imprescindible que acuda el mayor número posible de personas implicadas en el mismo y que se desenvuelva de una manera clara, ordenada y sintética.

Estas reuniones son aconsejables al inicio de cualquier proyecto, ya que clarifica aquellos aspectos de la organización que pueden ocasionar retrasos o malentendidos entre los diferentes miembros del equipo. A pesar de que su convocatoria dependerá en gran medida del volumen de trabajo y de la casuística particular de cada departamento, estas deberán convocarse, al menos, cada mes.

Reuniones informativas

Tiene como objetivo informar a la plantilla de algún hecho o acontecimiento de interés. Por ello, se convocan de una manera vertical y generalmente no conllevan intercambio de información bidireccional, sino que únicamente se trata de la exposición de una información determinada y una posible resolución de dudas. Por su particularidad, se convocarán únicamente cuando la situación lo requiera. Sin embargo, debe convocarse una a final de año para dar cuenta de la memoria de la gestión del departamento durante todo el periodo.

Reuniones de *feedback*

Se trata de encuentros con un carácter más informal cuyo objetivo principal es el de conocer la opinión o las ideas del equipo referentes a un tema o un proyecto concreto para dotar al departamento de nuevas ideas o visiones. Además, son un escenario óptimo para trabajar la motivación del equipo o la implicación de este para la consecución de los objetivos que se hayan marcado previamente desde el equipo de gobierno. En algún caso particular, estas reuniones pueden realizarse de manera individual si el objetivo es proporcionar un *feedback* personalizado sobre la ejecución de algún aspecto personal del trabajo ejecutado.

Por otro lado, los equipos de proyecto son una herramienta con una escasa implementación en el ámbito municipalista de la comunicación interna. Se trata de una figura para promover la innovación y la colaboración entre diferentes equipos de trabajo del ayuntamiento. En este sentido, se trata de crear nuevos cauces de participación en la gestión de los recursos y la toma de decisiones. Estos equipos multidisciplinares, compuestos por personal de diferentes departamentos, son idóneos

para proveer al equipo de gobierno de nuevas ideas o detectar necesidades o inquietudes que puedan mejorar la vida de la ciudadanía del municipio.

3.6 Eventos

Los eventos internos son una de las herramientas más interesantes con las que cuenta cualquier departamento de comunicación interna. En el caso del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria existe una gran deficiencia en la puesta en valor de este instrumento. Por lo que se pone de manifiesto una gran oportunidad para el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, de cubrir esta demanda y de utilizarla en pro de lograr los objetivos marcados en la estrategia de comunicación interna del consistorio. Clasificación de eventos internos recomendados para el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria:

3.6.1 Jornadas de capacitación y formación

Uno de los datos más significativos extraído del cuestionario, es que existe un gran interés en la formación o capacitación que pueda ofrecer el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria de manera interna de cara al personal que compone los diferentes departamentos. Este hecho denota, además de una actitud favorable hacia la posibilidad de reciclar los conocimientos en una determinada área o especialidad, el interés de la plantilla en su puesto de trabajo o progresar dentro de este. Además de servir para proporcionar a las personas que forman parte del ayuntamiento diferentes herramientas de mejora en el desempeño de su trabajo, fomentando el espíritu corporativo y el sentimiento de pertenencia.

3.6.2 Eventos de motivación para la plantilla

De manera paralela a los eventos de capacitación programados, sería interesante organizar, al menos de manera anual, un evento o actividad cuyo objetivo principal sea el de motivar a la plantilla del consistorio. Este tipo de eventos, deberán contemplar a todo el personal del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, aunque por el número de personas trabajadoras deba celebrarse en diferentes sesiones.

La tipología de eventos destinados a la motivación de un equipo de trabajo es muy diversa, y contempla desde actividades de ocio o lúdicas hasta conferencias o talleres. Dependiendo del objetivo que se pretenda alcanzar, será necesario analizar la pertinencia de cada una de ellas.

3.6.3 Cenas/comidas de empresa

A pesar de ser uno de los eventos más recurrentes en cualquier organización o institución, las cenas o comidas de empresa son una herramienta de comunicación interna muy potente. Según el diagnóstico realizado, el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria únicamente celebra una cena anual coincidiendo con las fechas navideñas a la que asiste aproximadamente el 70% de la plantilla. En este sentido, consideramos que no es necesario que se añadan nuevos eventos de esta tipología al calendario, aunque sí que puede ser interesante aprovechar el actual para dotarlo de mayor relevancia de cara a lograr los objetivos de comunicación interna previamente establecidos. La cena de navidad puede ser el escenario idóneo para planificar una serie de acciones por desarrollar durante el transcurso de esta.

3.6.4 Celebración de fechas especiales

Siguiendo la misma línea que las cenas o comidas de empresa, encontramos la celebración de fechas que sean consideradas relevantes a nivel local o que quieran destacarse por parte del equipo de gobierno.

3.6.5 Desayunos de trabajo

Los desayunos de trabajo son una acción de comunicación adaptable a la idiosincrasia del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria y convertirse en una herramienta eficaz de cara a la consecución de los objetivos de este plan de comunicación interna. Se trata de una reunión de trabajo planteada de manera distendida y que ofrece la posibilidad de organizarse tanto por departamentos como de manera transversal. Siendo una forma diferente de reunir a todo el equipo en un ambiente más ameno.

Para mantener el carácter especial de estos eventos no deberán realizarse más de tres o cuatro veces al año. Sin olvidar que se trata de un encuentro de trabajo. La clave del éxito de estos actos se debe a la organización en la convocatoria. Si la finalidad de los desayunos de trabajo departamentales era reunir a todo el equipo en un ambiente distendido, la modalidad pasa por el intercambio de información y la puesta en valor del capital humano del ayuntamiento. La selección de los participantes deberá ser aleatoria e implicar a los diferentes departamentos municipales. En este sentido, podrán intercambiar impresiones o ideas personas que previamente no habían tenido contacto a nivel laboral o ser el contexto idóneo para que prosperen grupos de trabajo con un carácter más estable y duradero en el tiempo.

Finalmente, la comunicación interna no depende únicamente del departamento de comunicación o de recursos humanos de una institución, sino que implica a todas aquellas personas que trabajan en esa administración. Por ello, la participación del conjunto de la organización es esencial para que los objetivos se alcancen en el medio plazo (Cabanas y Vilanova, 2005; Bravo et al., 2023). En donde el seguimiento del plan de comunicación interna y su implementación, se espera realizar tanto en reuniones departamentales, como en los encuentros del comité de comunicación interna donde se presentará un resumen de los avances y el planteamiento de los diferentes problemas por gestionar.

Por lo que, la evaluación de la comunicación interna se sustenta en determinar el grado de cumplimiento de los diferentes objetivos y comprobar la eficiencia de la metodología empleada durante el período en cuestión. Dentro de las herramientas de evaluación, el análisis de los sistemas de recepción se basa en la recopilación de datos e información extraída de diferentes soportes y canales que permitan comparar la situación previa a la implementación del plan y la actual (Del Ángel et al., 2023, revisión sistemática). De este modo, será interesante la recepción de datos como:

- El número de entradas en la app del personal del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.
- La cantidad de descargas de la *newsletter* interna.
- Los clics en la intranet.
- El porcentaje de apertura de correos electrónicos procedentes del área de comunicación interna.

- El grado de participación de la plantilla en las iniciativas propuestas.
- El nivel de asistencia a eventos internos.

En conjunto, las encuestas, entrevistas y *focus group* sobre el estado de la comunicación interna del plan de comunicación interna evaluará si se han producido cambios significativos en la percepción de las personas que trabajan en el consistorio en relación con los aspectos tratados por el área de comunicación interna. Mientras que, el *feedback* informal de la plantilla será un sistema cualitativo de recopilación de información basado en el procedimiento de la escucha activa u observación por parte de los responsables del área de comunicación interna y de las personas que forman parte del comité de comunicación interna.

4. CONCLUSIONES

Recapitulando, el equipo del plan de comunicación interna del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria deberá:

1) Incorporar una persona especialista en comunicación interna al Departamento de Comunicación del consistorio; 2) designar un comité de comunicación interna y; 3) favorecer el contacto permanente entre la persona encargada de gestionar la comunicación interna y el departamento de personal del consistorio.

Y todo ello con el objeto de generar un Manual de Bienvenida y/o de Visualidad Corporativa y un Manual de Comunicación de Crisis, ampliar los contenidos del Portal del Empleado y promover la convocatoria de reuniones de coordinación, informativas o de *feedback* como canales de comunicación internos. Generando de esta forma

nuevas estructuras comunicativas como son la edición de una *newsletter* interna con carácter trimestral, cuestionarios para conocer la opinión de la plantilla hacia determinados temas considerados sensibles por la organización y creación de equipos de proyectos.

Sin olvidar ampliar y reforzar las jornadas de formación y capacitación a la plantilla, promover de manera anual eventos de motivación para la plantilla del consistorio e impulsar los desayunos de trabajo departamentales e interdepartamentales como otras herramientas de comunicación interna.

Ahora bien, para afianzar la estrategia y servir de apoyo para lograr una mayor implicación de la plantilla municipal y en la consecución de los objetivos marcados por el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria, se recomiendan, como una necesidad final, las campañas de sensibilización y motivación.

Estas son acciones complementarias con posterioridad a la presentación del plan cuyo objetivo es impulsar un cambio actitudinal en la plantilla y que refuerzan los efectos de ese plan. De este modo, y tal como dicen la mayoría de los autores la movilización interna será esencial para generar un entorno de apoyo y respaldo a los cambios que van a producirse en el seno de la institución con motivo de la aplicación de ese plan interno. Además de promover el aprendizaje de nuevos conocimientos, prácticas y actitudes individuales o colectivas en entornos de trabajo.

Estas campañas están específicamente diseñadas y planificadas para sensibilizar a la plantilla sobre la importancia de la comunicación interna y de cómo esta puede mejorar el día a día de su trabajo, tal y como dejan entrever los resultados del caso objeto de estudio. Si bien, solo son un ejemplo de acciones que puede desarrollar el departamento de

comunicación interna municipal, siendo interesante que de manera continua se valore la realización de nuevas campañas o acciones que refuercen los cambios actitudinales y los impactos concretos que se pretenden, siendo esta perseverancia una realidad común a la literatura empleada.

En este caso, se propone la realización de dos campañas diferenciadas con base en los siguientes enfoques y los datos extraídos del cuestionario que se trasladó a la plantilla municipal:

La identidad corporativa de la institución

Esta campaña hace referencia al refuerzo de la identidad corporativa del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria. Como se expuso en diversas ocasiones a lo largo del documento estratégico (plan), la percepción interna de la plantilla sobre la propia institución es clave para la imagen pública que se traslade al exterior. Por ello, esta campaña de identidad pone en valor el trabajo realizado por todos ellos en beneficio de la ciudadanía de Ribaraja de Túria, generando un valor extra a la marca.

La motivación de equipos

Es importante lograr que el equipo directivo sea consciente de esta necesidad revelada a través de la escasa información interdepartamental, la falta de reuniones útiles o el escaso uso de ciertos instrumentos de comunicación, y ponga todas las medidas a su alcance para poder implementar la estrategia de comunicación que marca este plan interno. En este sentido, la desconfianza, la desmotivación y la falta de entusiasmo son las principales barreras a las que se enfrentará el departamento encargado de la comunicación interna para implementar e impulsar las medidas que se plantean. Así pues, la comunicación interna será clave para consolidar este sentimiento de equipo,

siendo en muchas ocasiones el punto de unión entre los diversos departamentos que componen una organización, facilitando el intercambio de información y conocimiento entre ellos y visibilizando la labor de cada uno.

En conclusión, estas técnicas pretenden suplir algunas de las carencias que se puedan encontrar en la consecución del plan de comunicación interna. Por lo que se espera sean de gran ayuda para el modelo participativo de la comunicación interna que se desea implementar en el Ayuntamiento de Riba-roja de Túria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACED, C. y MIQUEL, S. (2021). La comunicación interna de las empresas en clave estratégica. *Revista Mediterránea de Comunicación*, 12(2), 245-261. Recuperado de: <https://doi.org/10.14198/MEDCOM.18692>.

ARGUELLO, E. R. (2022). La importancia de la comunicación interna en las empresas educativas privadas del nivel primario y secundario. *Ciencia Latina Revista Multidisciplinar*, 6(3), 3070-3089. Recuperado de: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i3.2441.

ÁVILA, L. S. (2004). Comunicación interna y acompañamiento del cambio en las organizaciones. *Palabra Clave*, (11), 1-29. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2106360>.

BORCA, C. y BAESU, V. (2014). A Possible Managerial Approach for Internal Organizational Communication Characterization. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, (124), 496-503.

BRAVO, O.; ALMENARES, K., AROCHA, C., BADÍA, A., ROMERO, A. y GONZALES, D. (2023). Internal communication in the Ministry of Public Health. *Revista Infodir*, (41). Recuperado de: <https://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-85175857152&origin=inward&txGid=fbc460b42aa3e8067c-bf76e345e87593>

CASTRO, A. y DÍAZ, P. (2020). Comunicación interna y gestión de bienestar y felicidad en la empresa española. *Profesional de la Información*, 29(3), 1-24. Recuperado de: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.24>.

CHARRY, H. O. (2018). La gestión de la comunicación interna y el clima organizacional en el Sector Público. *Revista COMUNI@CCION*, 9(1), 1-10. Recuperado de: <http://www.scielo.org.pe/pdf/comunica/v9n1/a03v9n1.pdf>.

CLARO, C.; AYALA, M. y BARROS, J. P. (2022). Comunicación interna: caracterización y análisis del trabajo realizado por empresas que pertenecen a Ranking Great Place to Work Chile. *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 20(41), 1-27. Recuperado de: <https://doi.org/10.22395/angr.v21n41a4>.

CABANAS, C. y VILANOVA, N. (2005). La comunicación interna en la administración pública española: un estudio empírico. *Capital humano, revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, (194), 62-73.

CRESPO, I.; NICOLINI, C. y PARODI, J. (2015). *Comunicación interna en la Administración Pública Española: claves para innovar*. Edita, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

DEL ÁNGEL, L.; HERNÁNDEZ, A. S. y CARRO, E. H. (2023). Comunicación interna como intervención en el cambio de las organizaciones en el caso fusión de empresas. *Revista Dilemas Contemporáneos, Educación, Política y Valores*, 2(48), 1-19. Recuperado de: <https://doi.org/10.46377/dilemas.v2i10.3519>.

DEL CAMPO, M. O.; PANKE, L. y JARDÓN, E. (2023). El marketing territorial para el fortalecimiento de la comunicación intergubernamental. *Más Poder Local*, (51), 7-24. Recuperado de: <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.102>.

FLORES, J. y GÓMEZ, I. (2018). Apoyo organizacional percibido y compromiso organizacional en una empresa privada de Lima, Perú. *Revista Ajayu Órgano de Difusión Científica del Departamento de Psicología UCBSP*, 16(1), 1-30. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-21612018000100001.

FONTBONA, J. C. (2018). *Cómo hacer un plan estratégico de comunicación. Vol. III: la investigación estratégica preliminar*. Editorial UOC.

GÓMEZ, A. y GALLARDO, E. (2023). Impacto de la satisfacción con la comunicación interna en el *engagement* laboral: análisis correlacional. Impact of satisfaction with internal communication on work engagement: Correlational analysis. *Comunicación y Sociedad*, 20. Recuperado de: <https://doi.org/10.32870/cys.v2023.8407>.

GONZÁLEZ, B. (2021). *La comunicación interna en las instituciones públicas*. 22grados. Agencia de Marketing de Canarias. Recuperado de: <https://22grados.com/blog/la-comunicacion-interna-en-las-instituciones-publicas/>.

GUERRERO, M.; SOTELO, J. y CABEZUELO, F. (2022). La comunicación interna como herramienta estratégica constructora y transmisora de la cultura organizacional. *ADResearch ESIC, International Journal of Communication Research*, (27). Recuperado de: <https://doi.org/10.7263/adresic-27-206>.

LLANTOY, K. G. y RECALDE, A. E. (2024). Comunicación interna en el sector público: estado actual y perspectivas futuras. Gestio et Productio. *Revista Electrónica de Ciencias Gerenciales*, 6(11), 232-245. Recuperado de: <https://doi.org/10.35381/gep.v6i11.186>.

LÓPEZ-ACERA, A. (2018). *La comunicación interna en las administraciones públicas*. Recuperado de: <https://amaliaopezacera.com/comunicacion-interna-administraciones-publicas/>.

LAUZAO, N. y RODRÍGUEZ, R. A. (2012). Diseño de sistema de gestión de la comunicación interna a la medida organizacional. *Ciencias Holguín*, (2), 1-17. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181524305015>.

MARTÍNEZ, Y. y YABER, G. (2022). Tendencias de investigación sobre comunicación interna en revistas internacionales: 2015-2021. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 12(23), 117-142. Recuperado de: <https://doi.org/10.5783/revrrpp.v12i23.758>.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006). Guía de apoyo a la calidad en la Gestión Pública Local. Guía 10, Comunicación y Marketing Público dirigido al Ciudadano. Recuperado de: [http://femp.femp.es/files/566-274-archivo/Páginas_de_Guía_10_\(primera_parte\).pdf](http://femp.femp.es/files/566-274-archivo/Páginas_de_Guía_10_(primera_parte).pdf).

MUÑIZ R. (2017). *Marketing en el Siglo XXI*. Ediciones CEF.

OYARVIDE, H. P.; REYES, E. F. y MONTAÑO, M. R. (2017). La comunicación interna como herramienta indispensable de la administración de empresas. *Revista Científica Dominio de las Ciencias*, 3(4), 296-309. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6174479>.

ROBLEDO, K.; ATARAMA, T. y LÓPEZ A. (2020) Storytelling as a tool for internal communication: A proposed management model. *Cuadernos de Gestión*, 20(1), 137-154. Recuperado de: <https://doi.org/10.5295/cdg.170755kr>.

RUEDA, I.; TAMAYO, G., ACOSTA, B., CUEVA, F. y DÁVALOS, P. (2020). Aprendizaje organizacional y su vinculación con la comunicación. *SaberEs*, 12(1), 73-85. Recuperado de: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42222020000100004&lng=es&tlng=es.

PARADINAS, M. C. (2019). La comunicación interna como herramienta de prevención y gestión del conflicto en las organizaciones hoteleras. *Revista de Ciencias de la Comunicación e Información*, 24(1), 41-57. Recuperado de: [https://doi.org/10.35742/rcci.2019.24\(1\).41-57](https://doi.org/10.35742/rcci.2019.24(1).41-57).

SALDAÑA, E. I.; HORNA, R. F. y TROYA, D. (2023). Comunicación interna y su relación en el compromiso organizacional en una empresa de consumo masivo en el noriente peruano. *Economía & Negocios*, 15(1), 226-238. Recuperado de: <https://doi.org/10.33326/27086062.2023.1.1542>.

VALENCIA, E. y CASTAÑO, E. (2022). Comunicación organizacional y felicidad en el trabajo. *Investigación y Desarrollo*, 30(2), 191-218. Recuperado de: <https://doi.org/10.14482/indes.30.2.658.45>.

VERAZZI, L. (2017). Comunicación en las nuevas organizaciones. *Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación (Comein)*, 64. Recuperado de: <https://doi.org/10.7238/issn.2014-2226>.

VILLACORTA, J.; COLINA, F., PANTIGOSO, N. y VALVERDE, W. (2023). Habilidades directivas y comunicación organizacional interna. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 8(16), 32-54. Recuperado de: <https://doi.org/10.35381/r.k.v8i16.2516>.

VILLANUEVA, E. E. (2015). Relación entre la comunicación interna y la administración de la controversia pública. *Correspondencia & Análisis*, 5, 75-93.

VIVAS E. A. y SAAVEDRA, M. P. (2019). Comunicación interna en la calidad de la gestión administrativa Liceo Técnico Amelia Courbis, Talca 2018. *Revista Scientific*, 4, 116-135. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7036725>.

WHITEHEAD, D. (2006). Workplace health promotion: the role and responsibility of health care managers. *Journal of nursing management*, 14(1), 59-68. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2934.2005.00599.x>.

YEUNJAE, L. y CEN, Y. (2020). Status of internal communication research in public relations: An analysis of published articles in nine scholarly journals from 1970 to 2019. *Public Relations Review*, 46(3). Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2020.101906>.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos deberán enviarse formato electrónico, (Word, Open Word o RTF), mediante nuestro Sistema en línea llamado *Convocatoria*. Véase <https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/>

2. Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a leer y dar por aceptadas las Políticas editoriales (Véase <https://revistaepe.utem.cl/politicas-editoriales/>) y de comprobar previamente al envío, que su manuscrito cumpla con todos los requisitos de las *Normas de Publicación*. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

3. La revista recibe artículos en idioma español e inglés.

4. Los trabajos enviados para su publicación deben ser *originales e inéditos* y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

5. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo; Nombre, Apellidos, [Asegúrese que su autoría se registre conforme a la inscripción o nombre de autor en ORCID], Grados académicos, Afilación institucional, Ciudad, País, Dirección de correo electrónico y su Registro completo en ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> y/o ResearcherID (<http://www.researcherid.com>)

6. Características del título y resumen: *El título* debe identificar claramente el tema (no más de 15 palabras). *El resumen* debe incluir: objetivo,

metodología, resultados o hallazgos (máximo 150 palabras). Ambos deben ser presentados, en idioma español e inglés.

7. Palabras Claves: Anteponga al desarrollo el artículo cinco (5) palabras claves en idioma español e inglés.

8. La *estructura del artículo* es el siguiente: *Introducción, Metodología, Resultados y Discusión* (IMRyD).

9. Cerciérese que la estructura de su trabajo corresponde a un artículo científico, enfatizamos en el estilo de la redacción científica y adecuación a las normas de citación bibliográfica APA.

10. Formato del documento: Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. El tipo de letra es Times New Román, el tamaño de letra es 10, con interlineado de 1,5 [a espacio y medio].

11. Los títulos y subtítulos del desarrollo del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábica.

12. Los autores deberán incluir la Declaración **DECLARACIÓN Y AUTORÍA, CONTROL ÉTICO Y CESIÓN DERECHOS AUTOR*. Que se encuentra disponible en nuestra página.

13. Mención de instituciones que brindaron apoyo: Junto con la información del autor/es, debe declarar cada una de las instituciones que colaboraron en el patrocinio y/u otro tipo de colaboración recibida.

14. Mención de datos de Investigación en Abierto, mencione nombre y dirección de repositorio institucional si es que lo hubiere. Según los *Prin-*

cipios FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable)

15. En caso de tener intención de publicar los archivos o bases de datos de su investigación, en abierto en la revista EPE, favor informar expresamente en el manuscrito al editor.

16. La Revista declara que el autor de un manuscrito enviado a publicación es el responsable de su contenido y *debe colaborar en cualquier investigación* que se origine por errores, omisiones, o faltas a la ética de las publicaciones científicas, *ya sea durante el proceso de revisión o después de publicado el manuscrito*, para lo cual se entiende para todos los efectos que conoce y declara respetar las normas éticas de trabajos académicos, según las convenciones y acuerdos del Committee on Publication Ethics (COPE). <https://publicationethics.org/>

17. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

18. El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados por la Revista para el proceso de arbitraje, *en cuanto cumplan con las normas de publicación y/o criterios temáticos adscritos a la publicación* y, posteriormente, será el Comité Editorial quien tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán en caso de que el editor lo solicite.

19. Las evaluaciones se realizan en base a *doble arbitraje ciego*. Es decir, ni los revisores ni los autores, saben las respectivas identidades para evitar vetos personales, ideológicos o de género en la divulgación de la investigación científica.

20. El editor garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, por tanto, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento en cuanto se esté realizando dicho proceso.

21. En el caso de las *reseñas de libros*, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

22. Estructura de la reseña; *Referencia Bibliográfica* (identificar la obra y completar información sobre la obra del autor) Título, Nombre del/a o los autores/as, Edición, Lugar de edición, Editorial, Fecha de publicación, ISBN. *Comentario de la Obra*; Antecedentes del Autor: temas de su especialidad, lengua en la que publica sus trabajos, pertenencia de asociaciones científicas, mención de obras anteriores. *Propósito*; Organización de la obra: metodología, capítulos, conclusiones, apéndices, etc.

II. Evaluaciones y proceso de arbitraje

1. 1.- Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima.

La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.
- Actualización y pertinencia de la bibliografía. Se considerará como un indicador de la calidad del artículo, el uso de bibliografía publicada en Índices académicos, (ISI-SCOPUS), y/o de revistas indexadas.

2. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos de autor a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

3. La revista EPE adhiere a los principios de *Investigación Abierta (Open Science)* y los Principios FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable*), por tanto admite que los autores puedan publicar sus manuscritos, metodología, datos de la investigación de acceso abierto OA o de ciencia abierta OS, antes de someterse a evaluación, o después de estar publicados en la Revista, citando la fuente como *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en sus respectivos repositorios institucionales, sin mediar periodo de embargo alguno.

4. La revista se reserva el derecho de solicitar o de hacer modificaciones de forma al texto original.

5. La Revista se reserva el derecho a publicar un mínimo de cinco artículos originales y un máximo de 7. Si su trabajo es aceptado, se le comunicará en el semestre y año en que dicho trabajo será publicado.

6. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

7. Es responsabilidad de los evaluadores informar oportunamente y por escrito al editor cualquier conflicto de interés que pudieran detectar al leer un artículo que le haya sido enviado para revisión.

8. Los nombres de los evaluadores que han colaborado en el proceso de arbitraje del año anterior, serán publicados anualmente en el primer semestre de cada nuevo año.

III. Responsabilidad del Editor

1. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

2. Es responsabilidad del editor y del comité editorial, el evaluar los artículos sin tomar en cuenta o discriminación alguna relativa al género, orientación sexual, creencia religiosa, creencia política, nacionalidad, origen étnico o posicionamiento personal de los autores.

3. El editor deberá tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares apropiada.

4. El editor garantizará la confidencialidad del proceso de evaluación.

5. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

6. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

7. El editor se responsabiliza de publicar las correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario, y/o solicitarlas a él o los autores, en cuanto sea preciso o demandado a la Revista o Comité editorial.

8. El editor, o en su defecto el Comité editorial, se encargará de detectar o prevenir el plagio, empleando los medios disponibles de la universidad (Véase <https://www.urkund.com/es/>), con motivo de salvaguardar la pertinencia u originalidad de los contenidos a publicar.

9.- En caso de detectar alguna incidencia, es al editor quien deberá que reportarla, indicando las fuentes y los antecedentes pertinentes.

IV. Proceso de publicación y arbitraje

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo *no superior a 45 días*, el rechazo o aceptación del artículo condicionado a cambios.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado *condicionado a cambios*, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado (45 días). El autor deberá devolver al Editor, en un plazo *no mayor a 14 días*, el artículo revisado

aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (es decir, sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo *no mayor a 30 días*. Los pares evaluadores darán dar a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si existieren) en un plazo no superior a 14 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y las dará a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares, como publicables).

Modificaciones y revisiones. Si el artículo es aceptado, pasará a la etapa de revisión de estilo y forma; revisión del Título, Resumen y Palabras Claves (Español/Inglés), Adecuación de formato APA bibliografía. En caso de existir, se presentarán sugerencias o cambios a lo presentado, enfocados principalmente en cuestiones como: revisiones se-

mánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, las cuales serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

Se declara que la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, no emplea cobro alguno por la modificación, revisión y publicación de manuscritos.

V. Normas de estilo y referencias bibliográficas

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones UTEM** (<https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/>).

FLUJO DE ARTÍCULOS

recibidos: 12
Aprobados: 7
rechazados: 5
Porcentaje rechazo: 41%
Porcentaje aceptación: 58%

Facultad de Administración y Economía UTEM

El Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:

pepp.blogutem.cl

politicaspUBLICAS@utem.cl

(56-2) 27877942



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA