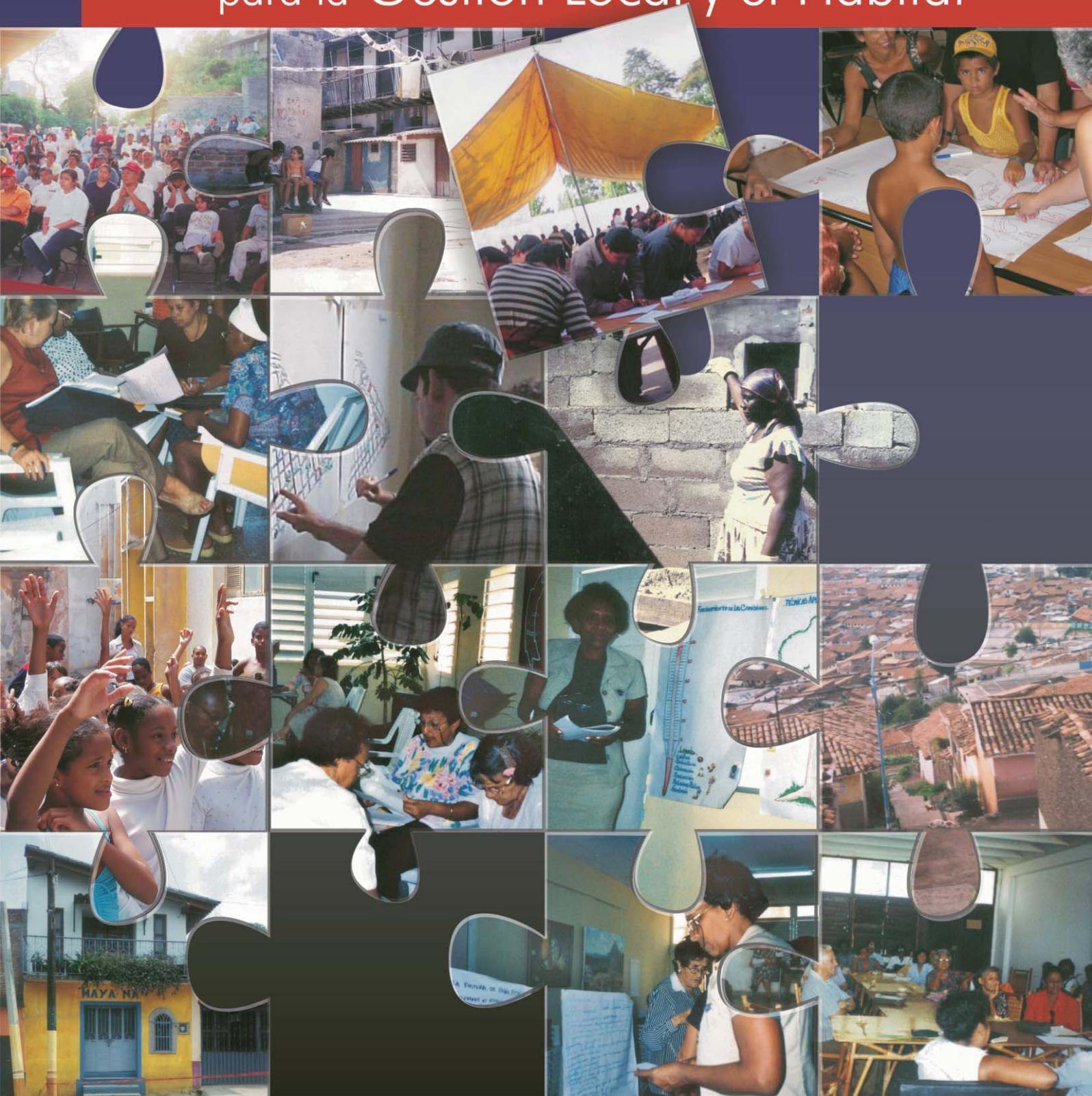


Herramientas de Planeamiento Participativo para la Gestión Local y el Hábitat



Herramientas de Planeamiento Participativo para la Gestión Local y el Hábitat

Herramientas de Planeamiento Participativo para la Gestión Local y el Hábitat

Red XIV.F-“TECNOLOGÍAS SOCIALES Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT”

Subprograma XIV-Tecnologías para Viviendas de Interés Social. HABYTED, del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED

Coordinadores Rosa Oliveras Gómez
Rosendo Mesías González
Gustavo Romero Fernández

Autores

Capítulo 1 Gustavo Romero Fernández
Mariana Enet
Rosa Oliveras Gómez
Rosendo Mesías González
Manuel Coipel Díaz
Daniela Osorio Olave

Capítulo 2 Rosa Oliveras Gómez
Rosendo Mesías González
Manuel Coipel Díaz
Gustavo Romero Fernández
María de Lourdes García Vázquez
Elsa Lily Caballero Zeitun
Yaité Martínez Pereda
Rafael Borroto Chau

Capítulo 3 Rosa Oliveras Gómez
Gustavo Romero Fernández
María de Lourdes García Vázquez

Herramientas de Planeamiento Participativo para la Gestión Local y el Hábitat

Instituciones participantes

- México:** Fomento Solidario de la Vivienda-FOSOVI AC
Programa de Maestría y Doctorado en Análisis, Teoría e Historia, CIEPFA, UNAM
- Cuba:** Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), PNUD, en el municipio La Habana Vieja
Grupo de Desarrollo Integral de la Capital-GDIC
Dirección de Cooperación Internacional, Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana
Taller de Transformación Integral del Barrio de Jesús María-TTIB
Plan de Rehabilitación Integral de San Isidro
- Honduras:** Maestría de Gestión Urbana. Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Edición y Corrección: Rosa Oliveras Gómez

Diseño: José Rodríguez Ruiz

Gestión de la producción: Rosa Oliveras Gómez, Rosendo Mesías González

Cuidado editorial: Charo Guerra

Patrocinio

Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo: CYTED

Secretario General: Fernando Aldana

www.cytmed.org

Subprograma XIV Tecnologías para Viviendas de Interés Social. HABYTED,

Coordinador: Edín Martínez

www.fundasal.org

Red XIV.F-“TECNOLOGÍAS SOCIALES Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT”

Coordinador. Rosendo Mesías González

rosendomg2005@yahoo.es

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE

www.cosude.cu

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD-Cuba

Programa de Desarrollo Humano Local-Cuba

www.undp.org.cu

La responsabilidad de las opiniones expresadas en esta investigación recae únicamente en sus autores. La publicación no refleja necesariamente las opiniones del PNUD o de sus Estados Miembros.

PRÓLOGO

La presente publicación es parte del esfuerzo que durante años ha realizado un grupo de expertos de la Red “Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat”, perteneciente al Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Se reúnen aquí algunas experiencias de trabajo en el campo de la gestión del hábitat y el desarrollo local, en instituciones de Argentina, Cuba, Honduras y México.

Al apoyar esta publicación, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce la labor de las autoridades y actores locales que han sistematizado estas prácticas y aprecia el trabajo de las autoridades nacionales de los países participantes que, en el marco del Programa CYTED, han favorecido este proyecto. Para el PNUD es de gran satisfacción que las experiencias de Cuba hayan sido implementadas con su ayuda, de conjunto con el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración (MINVEC), dentro del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL).

Esta convergencia de empeños ha tenido como objetivo propiciar la elaboración, implementación y socialización de herramientas que faciliten los procesos de gestión local y, en particular, que estimulen la participación institucional y ciudadana en la toma de decisiones, a través de la planificación, para alcanzar un desarrollo sostenible.

Este libro propone opciones en cuanto a métodos y técnicas de planeamiento participativo, y demuestra mediante ejemplos su viabilidad para construir escenarios y evidenciar cómo contribuir al desarrollo de capacidades entre los diferentes actores involucrados en estos procesos, tanto en el ámbito comunitario, como a niveles municipales y provinciales.

Coincidentemente este propósito de desarrollar capacidades de gestión en los gobiernos, entidades locales y en la comunidad, se expresa en el Programa de Cooperación del PNUD en Cuba. Desde una visión compartida con el Gobierno cubano, este instrumento orientará el trabajo en el período 2008-2012, impulsando el uso de estrategias de gestión a partir de un enfoque intersectorial e integral para el desarrollo comunitario, y procura la transferencia de metodologías y herramientas facilitadoras de dicho proceso.

De modo que será muy provechoso disponer de este libro en centros docentes y de investigación y, asimismo, entre instituciones, gobiernos y actores claves de la comunidad. En el caso de Cuba, entre los Grupos Locales de Trabajo de los Gobiernos Municipales y Provinciales –cuya constitución facilitó el PDHL–, en espacios de gestión multisectorial como las Salas de Referencia y en los Centros de Gestión para la Reducción de Riesgos localizadas en las sedes de gobiernos locales, consolidadas conjuntamente por el PNUD y las instituciones cubanas.

También es propósito que estos resultados estén a disposición del trabajo integrado de las agencias de Naciones Unidas, al ser una prioridad el área de desarrollo local dentro del Marco de Asistencia de Naciones Unidas 2008-2012. Herramientas como éstas pueden socializarse a través de la Red PNUD, mediante iniciativas como las “Redes territoriales y temáticas de apoyo a la cooperación para el desarrollo humano” –ART–, y complementarse con las promovidas por otras agencias, como la Agenda 21 Local impulsada por UN Hábitat, entre otras.

En las lecciones aprendidas que recoge este volumen queda demostrada la pertinencia de articular esfuerzos, trabajar en red y aunar voluntades, en el fin común de encaminar el proceso de gestión de forma más expedita y contribuir así al desarrollo humano.



Susan McDade

Representante Residente del PNUD
La Habana. Noviembre del 2007

CONTENIDO

9 INTRODUCCIÓN

11 PRESENTACIÓN DEL PROYECTO “LA PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO Y EL PLANEAMIENTO EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT”

15 CAPÍTULO 1. LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

17 REPENSANDO LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT: NUESTRA APROXIMACIÓN EPISTEMOLÓGICA

18 Sobre la necesidad de nuevas herramientas de conocimiento

19 Principios generales del pensamiento complejo

20 Una manera diferente de entender la producción del hábitat

23 PROCESOS QUE INFLUYEN EN LOS MODOS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

24 Antecedentes: Transformaciones en la estructura poblacional urbana

25 Pobreza y depredación medio-ambiental: Consecuencias del modelo de desarrollo dominante

25 Impacto del modelo de desarrollo y la globalización en las ciudades latinoamericanas

27 La producción de políticas habitacionales y el papel de los gobiernos locales

31 LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

32 El proceso de producción del hábitat y el papel del ser humano en la producción y destino del hábitat

32 Distintas maneras de entender la vivienda

33 ¿Qué se entiende por producción social del hábitat?

34 Para evitar confusiones: ¿Qué se entiende por autoconstrucción, autoproducción y producción social del hábitat?

37 LA PARTICIPACIÓN COMO EJE METODOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

38 ¿Qué es la participación?

39 Grados y modos de participación

40 Ampliando la participación social

40 Nuevos enfoques metodológicos y operativos basados en la participación, la estrategia y la sustentabilidad

41 Educación para la participación

45 REPLANTEAMIENTO DEL ROL PROFESIONAL DE LOS ARQUITECTOS, PLANIFICADORES Y PROFESIONISTAS DE OTRAS DISCIPLINAS EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

46 De las prácticas tradicionales a una nueva manera de trabajar

48 Un enfoque profesional diferente: La asesoría técnica participativa

51 DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS SOCIALES PARTICIPATIVAS DE PLANEAMIENTO Y DISEÑO

52 Caracterización de las tecnologías sociales participativas de planeamiento y diseño

53 La transferencia de tecnología

55 CAPÍTULO 2. PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO

57 ¿QUÉ ES EL PLANEAMIENTO?. CONCEPCIONES ACERCA DEL PLANEAMIENTO

58 ¿Qué es el planeamiento?

60 Diferencias entre planeamiento tradicional y nuevos métodos de planeamiento

61	Ventajas comparativas con el planeamiento tradicional, nuevos enfoques del planeamiento
62	Condicionantes y frenos en la ejecución del planeamiento en la producción social del hábitat
63	MÉTODOS DE PLANEAMIENTO PARTICIPATIVOS
65	El Planeamiento Estratégico Comunitario
79	Caso de estudio del Planeamiento Estratégico Comunitario en el barrio de Jesús María, La Habana Vieja, Cuba
91	Microplanificación social, un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad
101	Caso de estudio de microplanificación social
109	Planeación Urbana Participativa
117	Caso de estudio de la Planeación Urbana Participativa en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, Ciudad de México
127	Mapa de Riesgos y Recursos, en el planeamiento local con participación comunitaria
132	La planificación participativa con apoyo de los “Mapas de Riesgos y Recursos”. La experiencia del Programa de Desarrollo Humano Local-PNUD en La Habana Vieja
147	Manual de elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat, bajo el enfoque de microplanificación territorial con participación comunitaria
160	Caso de estudio Plan de Desarrollo Integral para la gestión del hábitat del barrio Cristales, de la Ciudad de Trujillo, Honduras
173	CAPÍTULO 3. TÉCNICAS, REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PLANEAMIENTOS PARTICIPATIVOS
175	TÉCNICAS UTILIZADAS EN EL PLANEAMIENTO
185	REFLEXIONES ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL MÉTODO
188	BIBLIOGRAFÍA
190	SOBRE LOS AUTORES

INTRODUCCIÓN

Antecedentes del programa CYTED

El Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, es un proyecto internacional y multilateral de cooperación científica y tecnológica, creado en 1984 por un acuerdo interinstitucional de los gobiernos de 21 países iberoamericanos. En él participan grupos de investigación, universidades, centros de investigación y desarrollo, empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG), con el propósito de fomentar la cooperación en el campo de la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico para la obtención de resultados científicos y tecnológicos transferibles a los sistemas productivos y a las políticas sociales de los países que lo integran.

En 1987 se creó el subprograma, número XIV, dentro del CYTED, organizado en torno al tema “viviendas de interés social”, proyecto que actualmente se denomina HABYTED. Su objetivo central es crear un grupo interdisciplinario de trabajo para abordar cuestiones relativas al desarrollo científico y tecnológico en torno al hábitat de los sectores de escasos recursos en el ámbito iberoamericano. Para la organización del trabajo, HABYTED se divide en tres modos de acción distintos: proyectos de investigación, proyectos de innovación y redes temáticas. Una de estas últimas fue la Red XIV. B- “Viviendo y Construyendo” y su continuación actual en la Red XVI. F- “Tecnologías Sociales para la Producción Social del Hábitat”.

La temática central tratada en los proyectos de la Red XIV.F es la producción social del hábitat en los asentamientos humanos y los centros de las ciudades de Iberoamérica. Entre sus trabajos se han desarrollado múltiples proyectos de investigación y difusión, uno de ellos “La participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular”, desarrollado en dos momentos: el primero, en un concurso iberoamericano que tuvo como objetivo conocer algunas de las experiencias teóricas y prácticas en el campo del planeamiento y el diseño participativos, y cuyos resultados fueron publicados por la Red XIV.B en 1999. En un segundo momento, los integrantes de la Red XIV.F se han propuesto desarrollar los contenidos teóricos-prácticos sobre la participación en ambas disciplinas. Debido a un desfase en los tiempos de desarrollo, sus contenidos se publican en dos libros: uno de ellos para el tema del diseño “La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat”, y este libro, relativo al planeamiento. Los dos libros comparten en términos generales la introducción y el primer capítulo sobre la producción social del hábitat. Cabe señalar que la Red “Viviendo y Construyendo” ha publicado varios títulos con anterioridad, entre los que se encuentran: “Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina”, en 1994 y “Hacia HABITAT II. El rol asignado a la participación en las políticas de vivienda en América Latina”, en 1995. Todos estos documentos persiguen la intención de hacer comprender a diferentes actores cómo mejorar el hábitat popular.

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO “LA PARTICIPACIÓN EN EL DISEÑO Y EL PLANEAMIENTO EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT”

Quienes desde hace varios años hemos trabajado y estudiado los procesos habitacionales populares, hemos sido testigos de cómo dentro y fuera de nuestras ciudades –generalmente en las periferias y los centros antiguos–, hay “otra” ciudad que se construye día a día, al margen de las políticas públicas y de los grandes desarrollos inmobiliarios promovidos por la iniciativa privada. Hay frente a nuestros ojos, y cada vez con mayor presencia, una nueva ciudad en permanente proceso de construcción. En ella, con grandes esfuerzos y con elevados costos económicos y sociales, las familias han levantado de manera individual y colectiva una enorme cantidad de barrios y colonias, generando una alternativa propia para satisfacer las demandas habitacionales que no ha logrado cubrir el Estado ni la iniciativa privada, a través del mercado. Así, de manera casi anónima, se ha construido la ciudad informal, la ciudad espontánea e inacabada, la que se ha gestado y ha crecido progresivamente y que, siguiendo incluso los pronósticos más conservadores, seguirá creciendo en estas condiciones.

Frente a este panorama, hemos visto también que el gran esfuerzo de los pobladores, que poco a poco van consolidando su hábitat, ha carecido de un apoyo externo en aspectos financieros, técnicos y sociales. A pesar de los grandes esfuerzos realizados en programas de vivienda, sobre todo a nivel institucional, las respuestas “profesionales” no han sabido generar propuestas viables debido, en gran medida, a una falta de comprensión sobre la naturaleza compleja de estos procesos sociales de producción del hábitat. Específicamente en el campo del planeamiento urbano y del diseño, las propuestas generadas por arquitectos, urbanistas y planificadores han resultado, en muchos casos, incompatibles con la realidad cotidiana de los grupos sociales a quienes se dirigen los proyectos.

Como resultado, hay una doble situación en la que, por un lado, la ciudad crece al margen de políticas públicas y de las normas existentes, y por otro, la ciudad formal, aparentemente planeada y construida de acuerdo con las regulaciones establecidas, se llena de grandes bloques desarticulados, ajenos a la escala y a los patrones culturales de los grupos a los que están destinados, especialmente cuando se trata de grupos populares, y que posteriormente presentan enormes problemas de deterioro debido a los altos costos de su mantenimiento.

Por su parte, en esta ciudad “formal” se interviene informalmente, se crean –sin intervención estatal o in-

mobiliaria– nuevas habitaciones y hasta viviendas, espacios para acomodar las necesidades crecientes e insatisfechas de las familias.

Ante este panorama es preciso un nuevo enfoque, otro modo de entender esos procesos de urbanización y poblamiento y, paralelamente, encontrar las maneras más acertadas de intervenir en el desarrollo de éstos.

El punto de partida que sustenta cualquier propuesta en este sentido es un asunto que la propia realidad nos ha demostrado: en la gran mayoría de los casos –más allá de las consideraciones estéticas que tanto preocupan a los arquitectos, o de las organizaciones racionales que tanto interesan a los planificadores–, estos desarrollos autoproducidos han resultado más cercanos a las necesidades y demandas de los grupos sociales que los generan ya que, a pesar de sus limitaciones y problemas, encierran muchos ejemplos positivos de cómo, en medio de la escasez y con las circunstancias en su contra, los actores involucrados han sido capaces de llevarlos a cabo. Al llegar a las últimas fases de su desarrollo progresivo, estos asentamientos son, en muchos casos, mejores en sus condiciones habitables, más sostenibles y de más fácil mantenimiento; además de que en su producción, tienden a generarse conductas y actitudes de solidaridad y de compromiso, rasgos comúnmente ausentes en los desarrollos planificados, diseñados y construidos por profesionales.

Sobre los contenidos del libro

Hace ya algunas décadas que varios grupos de profesionistas y técnicos en distintas partes del mundo han detectado situaciones similares a la que hemos expuesto anteriormente. En este sentido, se han abierto diversos caminos para buscar alternativas de incorporación y participación de los profesionales del diseño y la planeación en los procesos de producción del entorno construido a través de prácticas socialmente más factibles. Varias de estas vías han tomado como eje la participación de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos habitacionales, particularmente los habitantes actuales o los potenciales. Sin embargo, en este proceso, muchas de estas propuestas han tenido un escaso impacto en la formación y el desempeño profesional de arquitectos, urbanistas y planificadores, a pesar de tener un fuerte fundamento teórico.

Paralelamente, se ha hecho un gran esfuerzo operativo de búsqueda y puesta en práctica de alternativas que, en algunos casos, han carecido de un cuerpo teórico organizado que las sustente, permita su difusión y fomente su desarrollo y operación por otros grupos.

La principal motivación para llevar a cabo el trabajo que aquí se presenta ha sido, precisamente, generar un documento que registre, sistematice y ordene la información necesaria para sustentar las propuestas en materia de participación y producción social del hábitat y, al mismo tiempo, propiciar una posible discusión en torno a los temas que aquí se tratan, además de aportar herramientas para la gestión.

Como veremos en el capítulo correspondiente, en la producción de la vivienda intervienen múltiples factores sociales, económicos, culturales y jurídico-normativos entrelazados en forma compleja y diversa para las diferentes modalidades de producción (las denominadas formales e informales), las que, a su vez, están interrelacionadas. La comprensión de lo anterior no deja de ser importante, una modalidad no es superior a la otra, por lo cual las que se consideran inferiores (generalmente las modalidades informales), no deben ser forzosamente transformadas de acuerdo con los parámetros que rigen a las otras (formales), puesto que hay lógicas diferentes que las motivan. Esto ha provocado múltiples errores en las propuestas de las políticas públicas y los programas de vivienda y hábitat para los sectores de escasos recursos.

Una parte importante del proceso de producción corresponde al planeamiento y diseño de la vivienda. El ejercicio de estas disciplinas, si bien se encuentra condicionado por los factores antes señalados, tiene sus razones y características propias. En este sentido es necesario reflexionar y analizar las consideraciones teóricas y prácticas que han intentado acercarse tanto al diseño como al planeamiento desde la perspectiva de su inserción en la producción social del hábitat.

No está de más señalar que planeamiento y diseño son dos procesos distintos que, evidentemente, pueden y deben estar interrelacionados pero cada uno posee sus propios objetivos, al tiempo que tienen diferentes maneras de ser gestionados.

En términos generales, el planeamiento se entiende como el esfuerzo encaminado a organizar procesos generalmente complejos y dar respuestas a objetivos determinados, en este caso, los relativos a la estructuración y funcionamiento de

los espacios habitables en cuanto a sus actividades, usos, recursos disponibles y, sobre todo, a la construcción de los consensos y las decisiones que, en el futuro, permitan alcanzar tales objetivos.

El diseño arquitectónico y urbano pretende prefigurar las soluciones y respuestas morfológicas y espaciales adecuadas a las demandas. Estas pueden o no formar parte de un proceso de planificación.

Aunque es evidente que esta división no es tan clara ni fácil de entender dentro de los procesos reales –ya que en ellos las actividades de planear y diseñar pueden estar muy imbricadas–, también es cierto que en la mayor parte de las prácticas estas dos disciplinas se realizan de manera autónoma.

Vale la pena señalar que si bien el proyecto original dentro del cual se elabora el presente libro contemplaba el desarrollo paralelo de los temas relativos al planeamiento y al diseño y que, como se mencionó anteriormente, se han publicado en ediciones separadas, ambas publicaciones comparten una visión general sobre la sociedad actual, la manera de afrontar los problemas y las demandas sociales, la participación de los actores involucrados, así como el papel que los técnicos y profesionales pueden ejercer ante las nuevas condiciones que enfrenta la producción del hábitat.

Los contenidos de este libro han sido elaborados por un colectivo de técnicos y profesionales de diversas disciplinas y nacionalidades, cuyos intereses han sido, por un lado, presentar un enfoque teórico transdisciplinario para comprender los procesos de producción del espacio construido (reconociendo la complejidad del fenómeno urbano contemporáneo), y por otro, brindar alternativas de intervención y evaluación de los técnicos y profesionistas en estos procesos. Asimismo, ofrece una variedad de métodos y técnicas para permitir la intervención en la diversidad de actos y de actores involucrados, proponer herramientas que le aporten diferentes opciones a los implicados en el proceso, así como motivar su posible aplicación en diferentes contextos.

Las reflexiones que aquí se presentan son el resultado del trabajo generado desde la práctica hacia la reflexión, y viceversa, de tal suerte que no se exponen como un conocimiento acabado e incuestionable, sino como una aproximación que pretende generar dudas, debates y deliberaciones en torno a sus contenidos.

Los temas se desarrollan en torno a tres ejes fundamentales:

- La participación, como una manera democrática y socialmente equitativa de intervenir en la toma de decisiones.
- La producción social del hábitat, como propuesta para buscar vías de mejoramiento de las condiciones en las que los grupos menos favorecidos de la sociedad producen su hábitat.

- El planeamiento participativo, como herramientas a través de la cual los técnicos y profesionales, al igual que otros actores sociales, pueden incorporarse en los procesos de producción social del hábitat.

Voces de ayer y de mañana

Y ocurre que las antiguas culturas indias son las más futuras de todas. Al fin y al cabo, ellas han sido capaces, milagrosamente capaces, de perpetuar la identidad del hombre con la naturaleza, mientras el mundo entero persiste en suicidarse.

Esas culturas, que la cultura dominante considera inculturas, se niegan a violar la tierra: no la reducen a mercancía, no la convierten en objeto de uso y abuso: la tierra, sagrada, no es una cosa. Y al fin y al cabo, también, la comunidad, el modo comunitario de producción y de vida, es la voz que más porfiadamente anuncia otra América posible.

Esa voz suena desde los tiempos más remotos; y suena todavía. Hace cinco siglos que los dueños del poder quieren callarla a sangre y fuego; pero suena todavía.

La comunidad es la más americana de las tradiciones, la más antigua y obstinada tradición de las Américas.

Mal que les pese a quienes dicen que el socialismo es una idea foránea, nuestra raíz más honda viene de la comunidad, la propiedad comunitaria, el trabajo comunitario, la vida compartida, y tiene a la solidaridad por centro. La propiedad privada, en cambio, vida y trabajo centrados en la codicia y el egoísmo, fue un producto de importación, que los conquistadores europeos impusieron en las Américas a partir de 1492.

“Ser como ellos y otros artículos”, 1991

EDUARDO GALEANO

Capítulo 1 LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT



Título: "Ésta es la entrada del universo"
Foto del libro de fotografía *La realidad de ...*
Autora: Sandra M. González Ponce
Trabajo de Investigación con UN Hábitat / ROLAC.

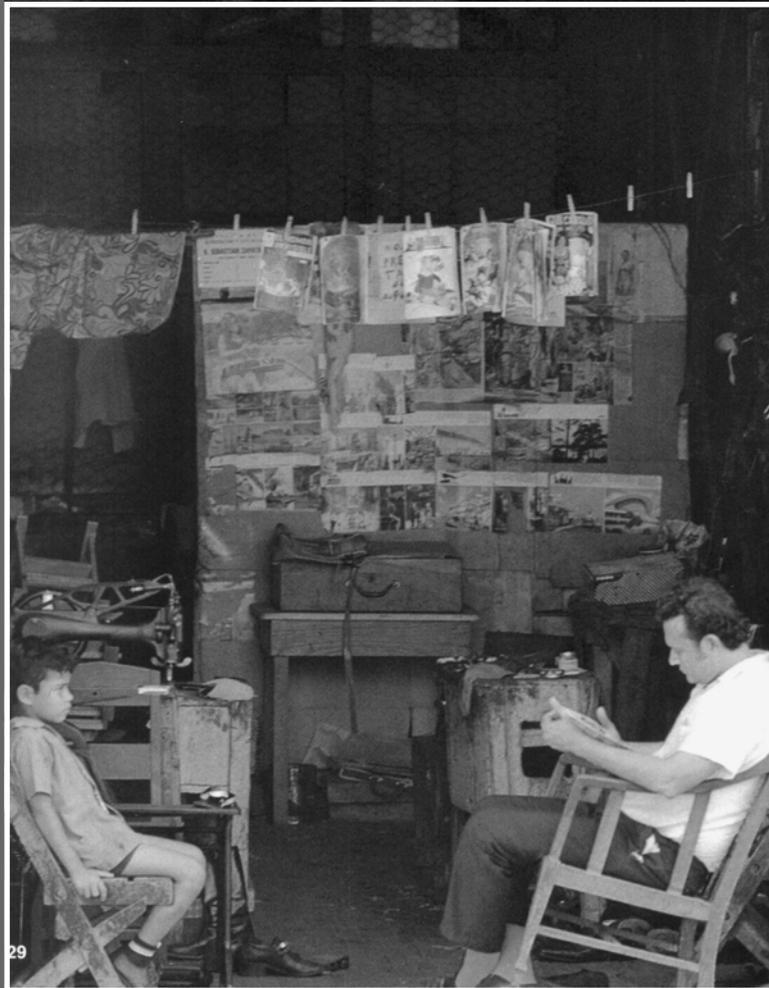
¿Cómo entender el problema de la vivienda a partir de la realidad actual de la mayoría de los habitantes de las ciudades latinoamericanas?

¿Cuán conciente se está de que la vivienda no es sólo el dormitorio para una gran mayoría de la población?

¿Por qué es injusto y parcial analizar el acuciante problema de la vivienda sólo desde el punto de vista social, desde el punto de vista económico, o solo tecnológico?

¿De qué forma se debe enfrentar la solución del problema de la vivienda para satisfacer las necesidades sociales, psicológicas y económicas de los núcleos familiares que la habitan o que aspiran a tenerla?

REPENSANDO LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT: NUESTRA APROXIMACIÓN EPISTEMOLÓGICA



29
La vivienda tiene múltiples usos
Foto: Antoinette Jongen
Agenda UNICEF 1982

REPENSANDO LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT: NUESTRA APROXIMACIÓN EPISTEMOLÓGICA

SOBRE LA NECESIDAD DE NUEVAS HERRAMIENTAS DE CONOCIMIENTO

ANTES DE EMPEZAR A EXPONER LAS BASES cognoscitivas que fundamentan el desarrollo de este libro es importante tratar de responder las siguientes preguntas: ¿Por qué es necesario plantear una manera diferente de aproximación al asunto de la producción del hábitat? ¿Cómo ha sido enfrentado este problema anteriormente y cuáles han sido las consecuencias?

Como es bien sabido, las maneras tradicionales de ejercer la práctica profesional de la arquitectura, la planificación, el urbanismo y otras disciplinas involucradas con la producción del hábitat, han estado fundamentadas sobre un pensamiento de tipo racionalista, heredero de la tradición cartesiana. El diseño y la planificación urbano-arquitectónica del siglo xx, de manera especial en el caso de la vivienda, han basado sus propuestas en una aproximación funcionalista, pragmática y cuantitativa, consecuencia de un modo simplificado y analítico de conocimiento de la realidad, limitado a producir sólo una imagen final. Esto ha sido así, en gran medida, porque el desarrollo de políticas y procesos de implementación, en su conjunto se basaban en los principios de simplificación, especialización y reducción a conceptos y tareas fragmentadas de una realidad difícil de comprender, mediante leyes parciales que permitieran entender y manejar, al menos, una parte de ella.

Este modo fragmentario de aproximación al conocimiento, si bien ha generado una cantidad enorme de información sobre el mundo que nos rodea, no ha sido capaz de explicar fenómenos humanos, sociales y naturales que involucran una multiplicidad de eventos internos y externos, acciones, actitudes, reacciones y determinaciones, y que no parecen seguir un orden lógico, racional y controlable. De esta manera, la sobre-acumulación de conocimientos parciales ha generado lo que Edgar Morin llama la “inteligencia ciega”.¹

Las consecuencias del diseño y la planeación del hábitat racional-funcionalista, especialmente en el ámbito de la vivienda, basados en su mayoría en este tipo de inteligencia, son ya conocidas por todos. Una gran parte de las solucio-

nes propuestas por los *especialistas*² han sido inadecuadas, parciales y ajenas a la realidad de los procesos habitacionales de la mayoría de la población. La vivienda se ha estudiado de manera aislada, desconociendo los intrincados vínculos que existen entre ella y el resto del hábitat humano. Asimismo, se le ha visto como un objeto acabado, susceptible de ser planeado, diseñado y construido en un proceso totalmente desvinculado de los deseos, necesidades y posibilidades cambiantes de sus residentes. En sus expresiones más radicales, el funcionalismo ha reducido el complejo proceso de habitación a una expresión cuantitativa: la vivienda mínima.

Como se verá a lo largo del libro, si bien las propuestas habitacionales, promovidas generalmente por la iniciativa privada o el Estado, han podido ser adaptadas en la solución del hábitat de ciertos grupos sociales, una gran parte de la población urbana no ha encontrado en ellas una respuesta a sus necesidades.

Hoy entendemos que el problema de la vivienda no puede ser estudiado de manera aislada, ya que ésta es sólo una de las manifestaciones de un problema estructural más amplio dentro de un sistema complejo de relaciones, que incluye aspectos como la falta de acceso a la salud, a la educación, al empleo, entre otras. En este contexto, se hace necesario cuestionarnos cuáles han sido los resultados e impactos de la intervención de los técnicos en la solución a los problemas del hábitat, a dónde hemos llegado con nuestros avances tecnológicos, quiénes han accedido a ellos, qué consecuencias han tenido las nuevas tecnologías en el medio ambiente o en la cultura, en suma, preguntar si el desarrollo tecnológico ha supuesto una mejoría en la calidad de vida del ser humano.

Estos cuestionamientos han llevado a distintos grupos de técnicos y científicos a repensar la orientación y el marco de acción del desarrollo tecnológico, planteando en la Declaración de Santo Domingo³ la necesidad de reforzar un

2-“Especialistas” es un término que se subraya aquí porque se cuestiona su veracidad, es decir, se pone en duda la supuesta supremacía del conocimiento del técnico sobre el del *no-especialista*.

3-La Declaración de Santo Domingo a la que se hace referencia lleva por título “La ciencia para el siglo XXI: una nueva visión y un marco de acción”, y fue el resultado de la Reunión Regional de Consulta de América Latina y el Caribe de la Conferencia Mundial sobre la Ciencia, llevada a cabo en Santo Domingo, República Dominicana, del 10 al 12 de marzo de 1999.

1-Edgar Morin, 1998.

compromiso social de la ciencia, la cual debería tener como eje la erradicación de la pobreza, la armonía con la naturaleza y el desarrollo sustentable.

Creemos que es momento de reconocer que muchos de los planteamientos técnicos que han pretendido intervenir en el desarrollo de los asentamientos populares han partido de enfoques erróneos o parciales, basados en una manera de entender los problemas y de priorizar las soluciones muy alejada de las realidades sociales de los grupos con los que se trabaja. Las soluciones técnicas generalmente se han sustentado en visiones limitadas, fáciles de cuantificar y manejar, pero completamente ajenas a la complejidad de la realidad. Por estas razones creemos necesario establecer un compromiso en la búsqueda de soluciones articuladas e integrales, que enfrenten los conflictos inherentes a los problemas complejos y que no ignoren los diversos factores vinculados con el hábitat y la vivienda, como por ejemplo su devenir histórico y su estado actual, sus condiciones económicas, sociales y culturales, su dimensión política y sus factores estructurales.

Es en este sentido que nos damos a la tarea de compilar, adecuar y facilitar nuevos enfoques metodológicos con la finalidad de generar una estrategia participativa cuya meta sea la consecución de cambios profundos y de soluciones acordes a un modelo de desarrollo específico, que lleve implícito la comprensión de los conflictos, de la complejidad y sea creado para y con la gente.

PRINCIPIOS GENERALES DEL PENSAMIENTO COMPLEJO

Frente a la necesidad de encontrar modos diferentes de conocimiento de la realidad y ante la evidencia de que el modo tradicional de aproximación al asunto del hábitat –particularmente de los sectores populares– no estaba generando las respuestas adecuadas, hace algún tiempo que diversos grupos de profesionales y técnicos vinculados con el diseño y la planeación han recurrido a otros caminos de conocimiento de la realidad, concretamente, al llamado pensamiento complejo. Ante la incapacidad del pensamiento simple, analítico y reduccionista de ofrecer una comprensión integrada de la realidad, el pensamiento complejo se plantea como una alternativa al paradigma de la simplificación.

Este tipo de pensamiento se basa en una visión sistémica e integrada a la realidad, en tanto entiende a los objetos y a los procesos como partes de un todo más grande. Entendida como sistema, toda realidad conocida puede ser concebida como “asociación combinatoria de partes”.

En la visión sistémica se distinguen dos tipos de sistemas: cerrados y abiertos. Un sistema cerrado es autosuficiente, mientras que un sistema abierto no puede aislarse de su entorno, pues está en relación estrecha con él. Una piedra o una mesa serían ejemplos de sistemas cerrados, con un nivel de intercambio nulo de energía o materia con su ambiente. Un sistema abierto sería, por ejemplo, la llama de una vela o cualquier organismo vivo, que necesitan de un constante flujo energético con su entorno. Los procesos sociales, entre ellos los relacionados con la producción del hábitat, son partes de un sistema abierto, ya que suponen la interacción entre personas, grupos sociales y objetos, y están siempre sujetos a intervenciones e interferencias diversas, estrechamente vinculadas con su entorno. Es así como se reconoce que todo lo viviente –organismos, individuos y grupos– no tiende al equilibrio, como suponía el pensamiento simplificado, sino al dinamismo estabilizado.

A su vez, el pensamiento complejo identifica a la dialéctica como terreno de la complejidad, en tanto el razonamiento dialéctico introduce la contradicción y la transformación como ejes del pensamiento. La complejidad supone pensar al mismo tiempo en lo grande (el todo) y en lo pequeño (las partes), en lo holístico y en lo reduccionista-analítico. A esta dualidad integrada se denomina “unidad compleja”, y en ella se reconoce y se admite la existencia simultánea de lo singular y lo general, de lo uno y lo múltiple.

A diferencia del pensamiento simple, el pensamiento complejo introduce el azar, la incertidumbre y lo indeterminado dentro de sistemas altamente organizados, al tiempo que reconoce la invención, la creatividad y lo accidental como factores de indeterminación en un sistema.

Uno de los aspectos centrales de la complejidad es el reconocimiento de que el conocimiento de la realidad es siempre un proceso inacabado y perfectible; es decir, se niega la capacidad de encontrar verdades últimas.

Edgar Morin propone tres principios para pensar la complejidad:⁴

- 1) **Principio dialógico (o de doble lógica):** Asociar dos términos que son a la vez complementarios y antagonistas, por ejemplo orden y desorden, vida y muerte, etcétera.
- 2) **Principio de recursividad organizacional:** Un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y efectos de aquello que los produce. Por ejemplo, la sociedad es producida por las interacciones entre individuos, pero la sociedad, una vez producida, retroactúa sobre los individuos y los produce, lo mismo ocurre con la ciudad y la población que reside y se mueve en ella. Este principio rompe con la idea lineal de causa-efecto.
- 3) **Principio hologramático:** En un holograma físico, el menor punto de su imagen contiene la casi totalidad de la información del objeto representado. De esta manera se trasciende al reduccionismo que no ve más que las partes, y al holismo que no ve más que el todo. Así un barrio o una zona de la ciudad puede reflejar una parte importante de la vida y de las funciones de ella.

Uno de los aspectos centrales de la complejidad es la transdisciplina. Esta manera de abordar el conocimiento de la realidad permite comprender campos que involucren y correlacionen fenómenos físicos, biológicos y de la mente. Tradicionalmente, cada uno de estos aspectos ha sido estudiado desde un campo disciplinar específico, haciendo cortes, aparentemente precisos, de la realidad. En este sentido, las disciplinas estudian siempre aspectos parciales e incompletos de los problemas, sin establecer conexiones entre fenómenos o entre objetos que participan de un fenómeno complejo.

En un esfuerzo por subsanar las limitaciones de las disciplinas, es común encontrar a grupos de individuos especializados en diferentes áreas de conocimiento, y realizando de manera conjunta trabajos multidisciplinarios o interdisciplinarios. Estas formas de trabajo, si bien abarcan efectivamente un campo mayor de la realidad, generalmente tienden a adaptarse en torno a una de las disciplinas, cuyos paradigmas establecen el marco de acción para las demás. Este problema se acentúa si consideramos que, aún

dentro de la misma disciplina, cada individuo puede tener enfoques epistemológicos y metodológicos diferentes, lo cual determina en gran medida su aproximación a los problemas y limita sus formas de actuar en consecuencia.

En este sentido, la transdisciplina supone una aproximación a la realidad que trasciende los esquemas de los campos disciplinarios, y permite establecer vínculos y conexiones cambiantes entre diferentes niveles, escalas y estratos de los fenómenos que involucran diversas manifestaciones: físicas, ambientales, biológicas, antropológicas, sociológicas, psicológicas, entre otras.

UNA MANERA DIFERENTE DE ENTENDER LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

Una vez expuestos los principios básicos del pensamiento complejo, nos damos cuenta de que entender un problema como la producción del hábitat en toda su magnitud, nos permite guiar el desarrollo de las soluciones parciales de manera integrada.

Tradicionalmente los constructores, arquitectos y urbanistas han percibido el problema del hábitat focalizándolo en los aspectos físicos más evidentes, como el sistema constructivo y el diseño habitacional, barrial, y urbano.

Hoy, sin embargo, se comprende que estas distintas escalas de los aspectos físicos interactúan entre sí, de tal suerte que la tecnología constructiva tiene que relacionarse con el planeamiento y el diseño habitacional, y éste con el barrio, y ambos a su vez con la ciudad. Y más aún, se comprende que cada uno de estos aspectos físicos están contenidos dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental, histórico-cultural, construidos por y para los seres humanos.

Sobre esta base hoy se concibe la acción profesional de arquitectos y urbanistas comprendiendo que no sólo hacemos propuestas técnicas, sino que debemos interactuar con otros actores y profesiones para procurar un desarrollo local, integral que parte de esta complejidad.

De esta forma, comprendemos que cualquier intervención en la producción del hábitat, independientemente de su escala, es parte de un sistema mayor integrado por

4 Morin, *ob. cit.*, pp. 105-107.

el contexto social, económico, ambiental, cultural y físico donde se inserta. A su vez, cada intervención es fruto de un proceso único y particular, condicionado por variables específicas.

Estos procesos se reconocen como dinámicos y diversos, ya que cambian y se adaptan a las necesidades particulares de cada familia, grupo, región, etc., al tiempo que suponen la intervención de diversos actores con

intereses y objetivos diferentes (pobladores, organizaciones de base, organismos públicos y privados, agencias y técnicos).

El siguiente cuadro ilustra y sintetiza el cambio propuesto en la comprensión de los fenómenos sociales relacionados con la producción del hábitat, al introducir la complejidad como manera de aproximación a la realidad.

DESDE	HACIA
OBJETO Y PRODUCTO	PROCESO
PROBLEMA TÉCNICO	PROBLEMA INTEGRAL (Físico, social, administrativo, político, económico, ambiental)
SOLUCIÓN PARCIAL (Tecnología constructiva, vivienda)	PROPUESTA INTEGRADA (Vivienda, barrio, ciudad, territorio, actor social)
EFEECTO PRODUCIDO POR UNA CAUSA	EFEECTO PRODUCIDO POR UN SISTEMA MULTICAUSAL
PROBLEMA ESTÁTICO	PROCESO DINÁMICO (Considerado como proceso actual, futuro y su evolución en el tiempo)
Análisis y resolución de problemas SECTORIAL Y TECNOCRÁTICO	Análisis y resolución de problemas INTERACTORAL E INTEGRADO

¿Cuáles han sido las manifestaciones y los impactos de la globalización en las ciudades latinoamericanas?

¿Hasta qué punto existe la conciencia de la responsabilidad actual para con las generaciones futuras?

¿Cuál ha sido el papel de los organismos internacionales y de los gobiernos locales frente a la globalización?

¿Ha sido favorable la evolución histórica de la producción del hábitat? Se ha llegado a formas más equitativas?

¿Cómo una gobernabilidad democrática influye en la definición de las políticas socio habitacionales?

PROCESOS QUE INFLUYEN EN LOS MODOS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT



Construcción de viviendas prefabricadas soviéticas. En primer plano, las viviendas marginales que reemplazaron.

Foto: Juan de las Cuevas

Tomada del libro *500 años de construcción en Cuba*

PROCESOS QUE INFLUYEN EN LOS MODOS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT

COMO HEMOS VISTO, LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT SE PUEDE considerar un proceso complejo, vinculado, influido y condicionado por múltiples factores en distintos niveles, que abarcan desde aspectos globales hasta cuestiones locales.

ANTECEDENTES: TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA POBLACIONAL URBANA

Cuando se habla del hábitat urbano y de su producción, no se puede dejar de señalar un aspecto fundamental que está en el origen del crecimiento urbano y, particularmente, de los asentamientos populares que hoy configuran la mayor parte del entorno construido en las grandes ciudades latinoamericanas: la transformación acelerada de la estructura poblacional y social en el siglo xx.

Para su comprensión en este punto se ejemplifica el caso de la Ciudad de México. Sin embargo, hay que señalar que el proceso de crecimiento ha sido similar en la mayoría de las ciudades latinoamericanas.

El crecimiento de la Ciudad de México⁵ se comenzó a gestar en los años treinta, con el desarrollo de la actividad industrial. En la década siguiente, la migración campesina provocó el crecimiento porcentual de la población más alto en la historia del país: entre 1940 y 1950, la población de la Ciudad de México prácticamente se duplicó.

La demanda habitacional de este nuevo segmento de la población urbana se resolvió inicialmente a través de la renta en zonas centrales de inquilinato, en muchos casos en antiguas mansiones que habían sido subdivididas en pequeñas viviendas; lo que hoy se conoce como *vecindades* en México, *ciudadelas* en Cuba y *conventillos* en el Cono Sur.

Paralelamente a la modalidad de la renta se comenzó a gestar otro proceso, iniciado desde los años treinta, pero con más vigencia en las dos décadas posteriores: el desarrollo de fraccionamientos populares en la periferia de la ciudad, por aquellas familias, tanto originarias de la ciudad como inmigrantes, que tenían recursos para pagar un terreno con algunos servicios y construir una fase inicial de su vivienda de desarrollo progresivo.

En los años cincuenta, la saturación del inquilinato central fue el detonador para que se desarrollaran con mayor fuerza este tipo de fraccionamientos periféricos. La res-

. . . .

5-Para mayor información consultar: P. Connolly, E. Ortiz y G. Romero, 1977; y a A. Pareyón y G. Romero, 1995.

puesta del gobierno local, ante las presiones de la opinión pública, fue la prohibición, en el año 1953, de fraccionar o urbanizar zonas nuevas. Lejos de frenar el crecimiento urbano, esta prohibición simplemente propició el incremento de desarrollos ilegales o irregulares, a manos de antiguos fraccionadores y de líderes locales coludidos con el gobierno. Bajo este esquema se constituyeron dos de los más grandes asentamientos populares de la ciudad: Nezahualcóyotl y Ecatepec.⁶

Para formarse una idea de lo que este proceso de urbanización significó para la estructura de la Ciudad de México, se presentan algunos datos del estudio publicado en 1977:⁷ en 1950, el 22 por ciento de la población urbana vivía en estas “colonias populares”. Para 1976, el 50 % de la población habitaba este tipo de asentamiento, ocupando ya el 64 % del área de la ciudad.

Dada la irregularidad de estos asentamientos y su escasa o nula planificación, la infraestructura de servicios por lo general debía ser construida posteriormente a la ocupación de las viviendas (en algunos casos, muchos años después). En este proceso de urbanización post-ocupacional ha jugado un papel muy importante la gestión y la cooperación de los grupos de pobladores organizados. Igualmente significativa ha sido la participación de los gobiernos locales, quienes, a través de programas de mejoramiento y dotación de servicios, han politizado el uso de los recursos públicos para beneficios electorales.

Este constante proceso de poblamiento en asentamientos populares y su posterior crecimiento y mejoramiento han caracterizado la manera en que se ha construido la mayor parte de la superficie urbana en América Latina.

Desde los años sesenta y setenta, se han llevado a cabo en los distintos países latinoamericanos muy diversas políticas públicas vinculadas con los asentamientos populares, tales como las grandes invasiones organizadas en Lima y en Santiago de Chile; o bien como la creación de leyes específicas y organismos *ad hoc*, en los casos de Venezuela, Colombia, Cuba y México. Igualmente, a partir de la Reunión Hábitat I de Naciones Unidas llevada a cabo en 1976 en Vancouver, Canadá, se desprendieron una gran cantidad de políticas por

. . . .

6-Vale la pena señalar que Nezahualcóyotl y Ecatepec tenían 500 mil y 400 mil habitantes en los años setenta. Actualmente tienen una población de un millón y medio, y dos millones, respectivamente.

7-P. Connolly; E. Ortiz y G. Romero, ob. cit.

parte de diversos organismos multilaterales, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Todas esas políticas han tratado de atender estos fenómenos pero, en la realidad, salvo contadas excepciones en Chile y Perú, en los años Sesenta, no han tenido resultados significativos ni en número ni en cantidad de recursos utilizados.

En cuanto a los aspectos morfológicos de los asentamientos irregulares, tanto sus edificaciones (especialmente las viviendas auto producidas y/o auto construidas) como sus trazas urbanas, se han caracterizado por su simplicidad, generalmente siguiendo las formas históricas de las aldeas, pueblos y ciudades de la América hispana, constituidas en su mayoría por retículas ortogonales. Con la intervención de técnicos y profesionales se han realizado distintas propuestas, especialmente de lotes y servicios, que en muchos casos han estado dominadas por razones técnicas de optimización del espacio urbano e infraestructuras, y que han fracasado en gran parte por múltiples y complejas razones debidas al desconocimiento o a la incapacidad de generar procesos de producción adecuados a las condiciones sociales, económicas, y culturales de los grupos sociales a quienes se han dirigido las propuestas.

Respecto al crecimiento progresivo de la vivienda, en la realidad, este proceso ha sido desarrollado por etapas que siguen lógicas muy particulares ajustadas a las características y procesos económicos, sociales y culturales de cada una de las familias, a partir de una morfología sencilla basada en el cuarto como “módulo” que se repite y se añade poco a poco. Entendiendo este proceso de forma simplificada y lineal, los técnicos y profesionales han desarrollado múltiples proyectos de viviendas “progresivas”, que en general no se adecuan a las demandas de los pobladores, lo que provoca que en raras ocasiones se lleven realmente a cabo. Esto habla de un gran problema en el campo del planeamiento, y del diseño urbano y arquitectónico que en muchos casos evidencia la limitada atención, desde estas disciplinas, hacia las demandas de los grupos sociales mayoritariamente de bajos ingresos.

POBREZA Y DEPREDAÇÃO MEDIOAMBIENTAL: CONSECUENCIAS DEL MODELO DE DESARROLLO DOMINANTE

La noción de “desarrollo” que ha dominado en el mundo moderno, basada en un pensamiento positivista, pragmático y tecnocrático, ha sido caracterizada por la generación y acu-

mulación de riquezas materiales, a través de la racionalidad económica y productiva, del uso desmedido de la tecnología, del deterioro del medio ambiente y sus recursos y, de manera cada vez más acentuada, a través de la explotación y el empobrecimiento de grandes cantidades de personas, particularmente en los llamados “países en vías de desarrollo”.

En las últimas décadas, potenciada por el avance de la tecnología de las comunicaciones, hemos asistido a una nueva etapa de este modelo de desarrollo, caracterizada por la disolución de las fronteras nacionales en aras de una internacionalización del capital, en donde el Estado cede cada vez más sus funciones de regulador de la economía y los procesos productivos al mercado y donde paulatinamente cobran más fuerza los grupos formados por alianzas estratégicas entre grandes empresas transnacionales. Esta nueva etapa del modelo se ha denominado globalización.

Algunas de las consecuencias negativas que ha tenido el modelo desarrollista y su imposición a nivel global han sido:

- 1. Deterioro del medio ambiente:** Se ha demostrado desde hace tiempo que la contaminación y la explotación irracional de los recursos naturales, especialmente de los no-renovables, conducen a un proceso de degradación y contaminación ambiental irreversible, que compromete la capacidad de generaciones futuras para hacer uso de estos recursos, es decir, se está generando un modelo de consumo no sostenible.
- 2. Inequidad, exclusión y agudización de la pobreza:** La acumulación de riquezas materiales generadas por el “desarrollo” y el “progreso” han beneficiado a un número muy reducido de personas en el mundo, a costa de la pobreza de las mayorías. Tanto en los países del primer mundo como en los países en vías de desarrollo, la desigualdad social se ha acentuado. El informe de la CEPAL de 1998 muestra que América Latina es la región con mayor desigualdad social a nivel mundial. Esta situación provoca que día con día sean más las personas que quedan excluidas del acceso al desarrollo y que son marginadas de los procesos sociales de participación y toma de decisiones.

IMPACTO DEL MODELO DE DESARROLLO Y LA GLOBALIZACIÓN EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Los procesos de urbanización, los flujos poblacionales y la distribución de las funciones en las ciudades han variado

considerablemente en los últimos años. Algunas de las manifestaciones de estos cambios son:

a) Tendencia veloz a la urbanización no controlada

El 70 % de la población latinoamericana y el 80 % de la europea viven en ciudades. Lo característico del caso latinoamericano es su velocidad y profundidad,⁸ en un contexto de alta fragmentación e inequidad entre grupos reducidos de muy altos ingresos y el resto de la población.

b) Desequilibrio en los niveles de desarrollo de la red de ciudades, por el crecimiento de las megaciudades⁹

Se manifiesta una polarización marcada en la ciudad principal de la red, que se transforma en una megaciudad.¹⁰ Ya en 1997, ocho ciudades latinoamericanas contaban con más de tres millones de habitantes, cinco de ellas con más de cinco millones, y tres alcanzaban más de diez millones.

c) Flujos multidireccionales en las áreas urbanas:¹¹

- 1 **Recentralización:** Los grupos empobrecidos de la periferia urbana se trasladan a las zonas “tugurizadas” del centro de las ciudades (vecindades o conventillos).
- 2 **Concentración y desindustrialización:** Se concentran nuevas actividades en la ciudad global de servicios. Se forman redes y “ciudades globales” dentro de la ciudad tradicional que conllevan una concentración en el manejo y control de las funciones en puntos estratégicos. La tarea principal de estas redes es la de articular nodalmente el movimiento del capital global, cumpliendo funciones de centro mundial de servicios comerciales, financieros, productivos, de comunicación y de control.

8-La tasa de crecimiento poblacional es del 3,5 % anual, esto implica duplicar la población urbana en un período de 20 años, mientras que en el caso europeo, la tasa es del 1 %. Fuente: Lattes 1990, en Coraggio, 1997.

9-La División de Población del Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas define como Megaciudades a aquellas aglomeraciones que superan los ocho millones de habitantes (Naciones Unidas, 1993).

10-En Brasil: São Paulo 23,97 millones de habitantes; Rio de Janeiro 13,26; Belo Horizonte 5,11; Porto Alegre 4,02. En México: Ciudad de México 25,82; Guadalajara 4,11; Monterrey 3,97. En Perú: Lima, 9,14. etc. Fuente: Lattes 1990, en Coraggio, 1997. En 1999 el Fondo de Población de Naciones Unidas consideraba megaciudades a aquellas con más de 10 millones de habitantes.

11-Nicolás Hiernaux 1998, en Marisa Carmona, 1999.

3 **Suburbanización:** Éxodo de las clases altas y medias desde las zonas centrales a las periferias.

4 **Metropolización de funciones:** Producto de las relaciones entre bloques industriales, que tienden a generar alianzas y redes flexibles se conforman grandes complejos productivos que favorecen la relación industria-ciudad.

d) Urbanización diferenciada

Una urbanización veloz, para la transformación de los espacios centrales donde se localizará la ciudad del desarrollo, y una lenta, para los desarrollos habitacionales periféricos que quedan marginados de los procesos de mejora. Se observa una fragmentación del tejido social y urbano, al producirse dos espacios diferentes superpuestos que requieren de modelos de intervención y ritmos diferenciados.

e) Abandono de los espacios públicos de encuentro, por espacios semi-privados y semi-públicos

En Latinoamérica las ciudades centrales están expuestas a factores como la contaminación ambiental y la violencia, generándose nuevas ofertas de espacios urbanos para los sectores con mayor poder adquisitivo, en espacios: **Semiprivados:** urbanizaciones cerradas, de acceso restringido, con todos los servicios y equipamiento de acuerdo con las necesidades de sus habitantes.

Semipúblicos: centros comerciales, parques de diversiones, hipermercados, etcétera, de los que generalmente son marginados los sectores pobres; aunque algunos autores sostienen que éstos son lugares de encuentro de población con diferente status social y capacidad adquisitiva.

f) Dominio del automóvil sobre el peatón

Los sectores de alto y medio poder adquisitivo utilizan el automóvil, en detrimento del transporte urbano. Los peatones y ciclistas encuentran cada vez menos espacios donde transitar de manera segura, mientras que el transporte público se maneja con gran ineficiencia y con medios altamente contaminantes.

g) Inequidad y marginación crecientes

En la misma ciudad coexisten grupos con niveles opuestos de capacidad económica y política, que aún siendo interdependientes, se integran poco, situación que genera una fragmentación espacial que puede ser irreversible.

Al respecto, Coraggio (1997) afirma que “hoy la pobreza dejó de ser marginal y alcanza una dimensión masiva que se extiende por toda la ciudad, con enclaves “libres de pobreza”, pero rodeados por ella”.

Una característica particular de esta pobreza es que es masiva y se desarrolla en un contexto de polarización socio-económica creciente. Esta inequidad se manifiesta en la denominada “urbanización de la pobreza”, donde hay una marcada desigualdad en el acceso y provisión de servicios, infraestructura y calidad ambiental.

La población excluida se localiza en áreas “no urbanizadas” o no “reconocidas como urbanizadas”.¹² Estas condiciones generan problemas en la población pobre que agravan su vulnerabilidad: se localizan en áreas periféricas, generalmente no aptas para uso residencial y con situaciones graves de riesgo ambiental (por contaminación, inundación, resistencia de suelos, etc.), con una carencia casi total de servicios y equipamientos básicos como transporte, salud o educación, y con dificultades para acceder a información.

Estas situaciones de aislamiento obstaculizan en algunos casos el fortalecimiento de la participación en organizaciones, y más aún la formación de redes que canalicen intereses comunes.

LA PRODUCCIÓN DE POLÍTICAS HABITACIONALES Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Otro de los efectos importantes de la globalización ha sido la modificación de la lógica en la toma de decisiones y, por lo tanto, de la participación de los distintos actores e instituciones que caracterizaron la época de la posguerra. En ella los gobiernos nacionales, con una marcada centralización en la planificación y ejecución de programas, ejercían un rol protagónico.

En el último decenio, los organismos internacionales han cobrado una mayor ingerencia en las políticas de desarrollo mundial y, simultáneamente, los gobiernos locales, al igual que las organizaciones sociales, han tenido que asumir funciones esenciales, abandonadas por los gobiernos centrales. Estos procesos simultáneos de globalización y localización necesitan de cambios en las condiciones para

. . . .

12-En muchas ciudades existen barrios “periféricos” que no están registrados en los catastros municipales, es decir, “no existen”.

su realización, esto es, la gobernabilidad y la descentralización. Ahora bien, ¿qué características deberían tener estas condicionantes, para tender a conservar el fin esencial del mejoramiento de la calidad de vida, la equidad y la sostenibilidad?

La gobernabilidad o la “gobernabilidad democrática”. ¿En qué se diferencian?

La gobernabilidad que tradicionalmente ha sido entendida como “los modos en que una sociedad determinada gestiona los intereses colectivos”. Preguntarnos cómo los gestiona o con qué fin es el nuevo desafío que nos impone el contexto actual.

Para los gobiernos locales alcanzar una gobernabilidad democrática implica un reto que trasciende la mera conquista de la libertad política pues exige, además, la construcción de una legitimidad y de unas capacidades de gobierno suficientes para la construcción sistémica de la democracia, el mercado y la equidad.

En este sentido, la construcción de una gobernabilidad democrática necesita promover cambios en las funciones que tradicionalmente no fueron ejercidas en los gobiernos locales, tales como el fortalecimiento institucional para la toma de decisiones colectivas (aspecto esencial de las metodologías participativas), la promoción de estrategias de cooperación y de asociación de actores, consensuando los problemas comunes con los intereses divergentes, etcétera. Este es el desafío a lograr con procesos participativos, para hacer efectivas las políticas sociales y socio habitacionales, abandonadas por el “Estado de Bienestar”.

Muchos autores consideran que sin un anclaje en los ciudadanos, entre otros aspectos los gobiernos locales no tendrán la fuerza necesaria para navegar en los circuitos globales, y que esa integración social requiere de mecanismos políticos democratizados, basados en la descentralización administrativa y en la participación ciudadana.

Ahora bien, al hablar de descentralización podemos referirnos a dos grados diferentes: uno de desconcentración y uno de devolución.

En general, la descentralización constituye una tendencia mundial, impulsada desde la década de los ochenta, que consiste en transferir a los municipios funciones de servicio y asistencia social que tradicionalmente ejercía el gobierno

central, aumentándoles sus atribuciones, pero no necesariamente los recursos.¹³

Según los enfoques, pueden entenderse distintos alcances del concepto de descentralización, cuyos efectos se pueden observar en la construcción de diversos modelos de organización y participación municipal, así como en los proyectos de hábitat que se realizan.

Sólo en la medida que se produzca una verdadera descentralización con una capacidad de toma de decisión y obtención y manejo de recursos, los gobiernos locales no tendrán las herramientas básicas para reconvertir su rol de receptor pasivo, a gestor de proyectos y políticas, basado en procesos de producción participativa de políticas de desarrollo local.

Para poder lograr una gobernabilidad democrática y una devolución efectiva y sustentable, basada en la participación y articulación interactoral, se deberían producir cambios en los roles y funciones de los distintos actores.

En este sentido, ¿cómo influyen estos factores de gobernabilidad democrática y devolución, en la definición de políticas socio habitacionales?

Realizando una abstracción, para simplificar la comprensión del proceso continuo de transformación de políticas socio habitacionales, planteamos un esquema donde se pueden identificar tres “generaciones de políticas”: una que caracteriza la década del setenta al ochenta, otra a la década del ochenta al noventa, y finalmente las nuevas tendencias que caracterizan la década del noventa hasta la actualidad. Se puede observar que se trata de un proceso de evolución, con sus avances y retrocesos cíclicos, hacia formas más equitativas de participación en la producción social del hábitat.

Lo que ocurre en realidad, en la última etapa, es la superposición de acciones, es decir la convivencia de las líneas o visiones anteriores con ésta más incipiente.

13-Enrique Leff, 1998, “Ante la demanda expresa o latente de la sociedad civil, el Estado transfirió formalmente competencias a las autoridades municipales, organizaciones vecinales y comunidades, para la autogestión o cogestión de servicios urbanos y sus recursos ambientales. Sin embargo, aún no se destina el apoyo financiero y la asistencia técnica necesarios para llevar estas disposiciones hacia procesos eficaces y productivos de gestión participativa de los recursos de las comunidades”.

El esquema siguiente intenta resaltar las principales variables que, según nuestro criterio, caracterizan las intervenciones en las tres generaciones:

La primera generación (1970-1980), sostenida principalmente por políticas estatales centralizadas o “de arriba hacia abajo”, sin participación de otros niveles gubernamentales ni representantes de la sociedad civil. El Estado central era ejecutor de proyectos *standard* de conjuntos de vivienda “llave en mano”, a través de grandes empresas constructoras. Fue diseñada desde la “oferta”, sin considerar la particularidad de la demanda.

A partir del período 1980-1990, comienza una etapa de descentralización, que conserva características similares a la política anterior pero reduciendo calidad y niveles de terminación de la oferta habitacional. Se promueve una mayor participación en la ejecución y diseño de operatorias de los gobiernos provinciales y, en menor medida, de los locales. Son claros procesos de “desconcentración” de la responsabilidad social. En este mismo período, como una propuesta alternativa a la “oficial”, ligada a organizaciones de la sociedad civil (ONG, cooperativas, grupos de iglesia, entre otros) se parte de la “demanda” a través de metodologías de “abajo hacia arriba” con involucramiento intensivo de los usuarios destinatarios y grupos técnicos, pero desconectados de otras organizaciones gubernamentales locales y nacionales. Se producen propuestas adaptadas a la realidad del grupo destinatario a través de metodologías de participación, con variados diseños de unidades habitacionales, tecnologías constructivas “apropiadas y apropiables”, ejecutándose con mano de obra de las familias y/o cooperativas de base.

Por último, la tercera generación (desde los noventa hasta la actualidad). A partir de reformas del Estado, se busca la articulación entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales, en procesos de descentralización y concertación multiactoral, denominadas políticas de “facilitación”.

Se trata de políticas flexibles, que permiten la definición de líneas de acción y programas desde los intereses negociados de los actores. Es por eso que denominamos multidireccional a este tipo de participación.

En este tipo de políticas la necesidad de utilizar tecnologías participativas de gestión y gerencia resulta esencial, si se pretenden resultados sustentables y equitativos.

De arriba hacia abajo		De abajo hacia arriba	Multidireccional
			
			
Política Tradicional Centralizada 70-80	Política de descentralización 80-90		
	Gubernamental (Gov. provincial y local)	No gubernamental (ONG-Coop-Mutuales y OB)	Política de facilitación y Concertación 90-2000
			Gubernamentales, no Gubernamentales y sector privado

Generaciones de políticas habitacionales

¿Cómo las familias satisfacen sus múltiples necesidades y aspiraciones en el contexto de su vivienda?

¿De cuántas distintas formas se puede entender lo que es y lo que significa una vivienda?

¿Qué es la producción social del hábitat?

¿Cuáles son las maneras de adquirir una vivienda?

¿Cuáles son realmente los procesos contenidos en la producción social de vivienda?

¿Qué se entiende por autoconstrucción, autoproducción y producción social?

LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT



Construcción de la reposición de las Casitas del Pasaje A y Pedroso, barrio Atarés.
Taller de Transformación Integral del Barrio de Atarés-El Pilar

LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT Y EL PAPEL DEL SER HUMANO EN LA PRODUCCIÓN Y DESTINO DEL HÁBITAT

EL SER HUMANO REQUIERE DE UN ESPACIO PARA HABITAR, TANTO como necesita del sueño o el alimento. La vivienda es, de hecho, uno de los derechos humanos. Este derecho “no se limita exclusivamente a la casa; se trata de una dimensión más amplia e integradora que comprende a la vivienda-alojamiento y al hábitat-ambiente, como un conjunto que incluye la dimensiones culturales, históricas, sociales, económicas, políticas, legales, ambientales, físicas y territoriales”.¹⁴

Para satisfacer esta necesidad el hombre modifica el entorno natural, generando su propio hábitat. Con el término “hábitat” nos referimos al espacio modificado o construido por el hombre, implicando un territorio y una red de relaciones establecida con otros territorios y con otros hombres. El hábitat urbano, por ejemplo, contiene de manera importante el espacio de la vivienda, pero abarca un territorio más amplio y una infraestructura de servicios y vinculaciones (sociales, económicas, culturales, etcétera), con espacios destinados al trabajo, a la educación y al esparcimiento, entre otros.

Los grupos sociales y, de manera más concreta las familias, satisfacen de múltiples maneras la necesidad de un lugar para vivir: a través de la renta, la adquisición de vivienda producida por terceros o la autoproducción. Esta última es la manera en que se produce la mayor parte de la vivienda y del entorno construido en las ciudades latinoamericanas contemporáneas. La autoproducción es llevada a cabo principalmente por dos sectores de la sociedad:¹⁵ los de mayor poder adquisitivo, que contratan los servicios de un arquitecto y autoproducen su vivienda; y los de escasos recursos, que autoproducen su vivienda de manera espontánea, generalmente sin ningún tipo de asesoría o apoyo externo. Cabe aquí distinguir que la promoción, el planeamiento, diseño y venta irregular u organización de invasiones de terrenos se realiza por diferentes agentes sociales: promotores inmobiliarios, líderes comunales, organizaciones sociales y políticas y, dadas sus características de ilegalidad e irregularidad, implican procesos oscuros en sus aspectos internos.

. . . .

14-Coalición Internacional para el Hábitat, 1998.

15-Enrique Ortiz Flores, 1998.

La producción del hábitat es una acción compleja donde intervienen muchos procesos que pueden ser agrupados en cuatro fases:

Promoción, planeamiento y gestión: Comprende aspectos como la adquisición de la tierra, el planeamiento, el diseño, el trámite de permisos y licencias, iniciar procesos, apoyar iniciativas, así como la gestión del financiamiento.

Construcción: Es la etapa de realización física del proyecto, tanto específicamente de la vivienda como de la urbanización. En este momento, si es el caso, se hace ejercicio del crédito.

Distribución: Es el momento en que se vende, adjudica o asigna la vivienda producida por terceros, o bien, se ocupa la vivienda autoproducida.

Uso: Abarca el período de vida útil de la vivienda, considerando aspectos como la consolidación y el mejoramiento, el pago de créditos, el mantenimiento y la administración de la vivienda y/o los barrios y conjuntos habitacionales.

Como señala Enrique Ortiz,¹⁶ en el caso de la autoproducción individual y espontánea realizada por los sectores populares, las fases de producción se mezclan en un proceso de largo plazo, ya que la gente ocupa el terreno donde poco a poco construye, generalmente sin mayor planificación ni diseño, y echando mano de los recursos que obtiene paulatinamente durante todo el proceso. Este modo de producción se da paralelamente a los modelos dominantes –aquellos controlados por el Estado y por la iniciativa privada–, y proporciona la única posibilidad de generar el propio espacio habitable a una gran parte de la población en el mundo: aquella cuyas condiciones socioeconómicas le impiden acceder a un crédito o a los programas institucionales.

DISTINTAS MANERAS DE ENTENDER LA VIVIENDA

¿Qué es una vivienda? Ésta es una pregunta que tiene muchas respuestas posibles. Creemos, pues, que es necesario aclarar nuestra postura respecto a esta pregunta, en el entendido de que el planteamiento posterior sobre cómo intervenir en sus procesos de producción estará en gran medida determinado por la caracterización o conceptualización que se haga sobre el término “vivienda”.

. . . .

16-Ídem.

Existen distintas maneras de aproximarse a la caracterización de lo que es una vivienda. Una de ellas es verla en términos de objeto terminado, o bien como proceso.

La vivienda como objeto terminado

- Al ser un objeto poco flexible, no considera el crecimiento natural de una familia y, por tanto, el de sus espacios habitacionales.
- Usualmente se vincula con la noción de “vivienda mínima”, ya que debe ser accesible, en su condición de producto terminado y acabado, a un sector amplio de población, generalmente las clases medias.
- Implica períodos muy largos para la recuperación de la inversión requerida.

La vivienda como proceso

- Acepta la progresividad, permitiendo el crecimiento paulatino de los espacios habitacionales de acuerdo con las necesidades y las posibilidades de sus habitantes.
- Permite incorporar recursos extra-económicos, como la autoconstrucción, el apoyo solidario, materiales reciclados o regalados, etcétera.
- Atiende a un número mayor de población y permite bajar el rango de ingresos requeridos para tener capacidad de pago de los créditos iniciales y posteriores.
- Logra recuperar la inversión en un plazo menor.

Otra manera de ver la vivienda es como mercancía o bien de uso.

La vivienda como mercancía

- Implica una producción llevada a cabo con la finalidad de obtener una utilidad por la venta de su producto, generalmente una vivienda acabada.
- Principalmente atiende al sector de la población que puede acceder a un crédito o que es favorecido por un subsidio.

La vivienda como bien de uso

- Generalmente es autoproducida sin fines de lucro.
- La finalidad primera de su producción es el uso por parte del productor, aunque eventualmente puede introducirse al mercado como mercancía.

- Es la manera más extendida de producción en los países pobres.

Evidentemente, la vivienda a la que nos referimos en el presente documento es aquella que se desarrolla como un proceso y que se produce como un bien de uso. Consideramos también a la vivienda, no sólo como el espacio físico delimitado por muros y techos, sino como un continuo acto de construir y habitar que establece vínculos estrechos entre los lugares y las personas, o bien, según palabras de Martin Heidegger, “todo construir es en sí un habitar. No habitamos porque hemos construido, sino que construimos y hemos construido en la medida en que habitamos, es decir, en cuanto que *somos los que habitamos*”.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT?

Una vez descrito el proceso de producción del hábitat y las distintas maneras en que éste se lleva a cabo, se hace necesario caracterizar aquello que se ha denominado la “Producción social del hábitat”.

Este término, impulsado por el grupo latinoamericano de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), ha sido usado por varios organismos desde los años setenta; sin embargo, su uso se ha prestado a diversas interpretaciones. De hecho, se trata de una propuesta teórica sobre la producción del hábitat que, al ser puesta en práctica, amplía y afina su definición. Aquí se presentan algunas propuestas para su discusión.

En general, la noción de Producción Social del Hábitat y la Vivienda (PSHV), se desarrolla a partir de la necesidad de generar formas para encauzar y potenciar los esfuerzos que realizan los pobladores al producir su propio espacio habitable. La caracterización de la PSHV permite proponer un sistema de producción que rescate aquellos aspectos positivos de los llamados asentamientos populares –la flexibilidad para acoger diversos espacios y funciones, la posibilidad de articular una economía local por medio de comercios y talleres, así como la creación de barrios con espacios para la interacción social, entre otras características–; y al mismo tiempo, que ayude a superar las dificultades que presentan estos desarrollos como falta de servicios, falta de recursos, terrenos difíciles y alejados, etcétera.

Por **sistema de producción** entendemos un conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los proce-

sos de planeación, construcción y distribución de la vivienda y el hábitat popular, llevados a cabo de manera organizada, planificada y continua, bajo esquemas de operación estructurados.¹⁷

En este sentido, la PSHV plantea una forma de producción ordenada y sistematizada, orientada a apoyar los procesos organizados de autoproducción de los sectores populares, en donde el Estado debe jugar un papel fundamental como principal responsable de garantizar el acceso a una vivienda digna al conjunto de la población, independientemente del poder adquisitivo y las condiciones económicas de éste.

La PSHV integra diferentes factores: acceso al suelo, dotación de servicios y equipamiento suficiente, materiales, componentes y otros recursos, asistencia técnica y financiamiento, así como –de manera fundamental–, la participación de los usuarios en las distintas etapas de producción.

Podríamos caracterizar a la PSHV como un sistema que permite a los individuos, las familias, las comunidades y las diferentes organizaciones sociales producir viviendas y hábitat de acuerdo con sus condiciones y demandas, en forma tal que sean ellos mismos quienes controlen las decisiones fundamentales, a través de la participación individual o en conjunto, mediante procesos que tiendan a evolucionar hacia formas de organización más complejas y efectivas. Es fundamental que este proceso se lleve a cabo de manera que pueda adecuarse a la realidad de los productores-pobladores, a sus posibilidades y potencialidades presentes y futuras, y permita relacionar los intereses y demandas particulares con las de la comunidad, del vecindario, del barrio y de la ciudad en donde habitan. Ello implica que deben existir políticas públicas, estrategias concertadas, instrumentos de acción, legislación adecuada, sistemas de financiamiento especialmente diseñados, asesoría técnica y social y demás caminos, posibilidades y opciones que faciliten este proceso.¹⁸

La producción social del hábitat es una propuesta que se ha ido construyendo con la práctica y ha generado una gran cantidad de experiencias. A pesar de los grandes avances logrados en este terreno, se han presentado igualmente algunos retrocesos debidos principalmente a las políticas neoliberales en materia de vivienda y planeación. En este sentido, lo más difícil ha sido lograr el reconocimiento por parte de los go-

biernos, la opinión pública y los mismos profesionales hacia esta manera de producción de la vivienda. Vale la pena señalar que aún está distante el pleno desarrollo de normas, leyes, mecanismos de financiamiento y demás recursos para garantizar una producción social del hábitat operativa. Así pues, se trata aún de una propuesta que ha de ser discutida, ampliada, puesta en marcha y evaluada y que, a pesar de luchar contracorriente frente a la mayoría de los procesos institucionales, nos señala un camino de acción posible y tal vez más viable hacia el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los grandes grupos de población que viven en condiciones desastrosas en nuestras ciudades.

PARA EVITAR CONFUSIONES: ¿QUÉ SE ENTIENDE POR AUTOCONSTRUCCIÓN, AUTOPRODUCCIÓN Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT?

En muchos textos los términos autoconstrucción, autoproducción y producción social se usan indistintamente, sin embargo, no significan lo mismo.

Autoconstrucción sólo abarca el aspecto constructivo¹⁹ del proceso de producción. Es sólo una de las maneras posibles de realizar la fase de construcción de la vivienda o los componentes del hábitat. Generalmente, más no siempre, se vincula con prácticas de autoproducción.

Autoproducción se refiere a los pasos a través de los cuales individuos, familias o grupos organizados llevan a cabo un proceso de producción por su propia iniciativa y para su propio beneficio. Puede hacerse mediante la autoconstrucción o por un proceso de construcción llevado a cabo por terceros.

La Producción Social del Hábitat y la Vivienda (PSHV) puede o no hacer uso de la autoconstrucción; y generalmente se refiere a procesos de autoproducción coordinada, pero admite también ciertos tipos de producción llevada a cabo por terceros –por ejemplo, aquella realizada por ONG productoras de vivienda sin fines de lucro o por organizaciones filantrópicas.²⁰

17-Enrique Ortíz Flores, *ibídem.*

18-Gustavo Romero, 2002.

19-Aquí el término “constructivo” se refiere a la condición de edificar, de erigir el objeto arquitectónico.

20-Enrique Ortíz Flores, *ibídem.*



Mejoramiento de vivienda, plan estatal con participación popular. Consejo Popular Príncipe, Ciudad de La Habana. Taller de Transformación Integral de Príncipe

¿Cómo se toman en cuenta las necesidades y aspiraciones de la población?

¿Hasta qué punto deben involucrarse?

¿De qué participación se habla, a cuál participación se apuesta?

¿Cómo educar para la participación?

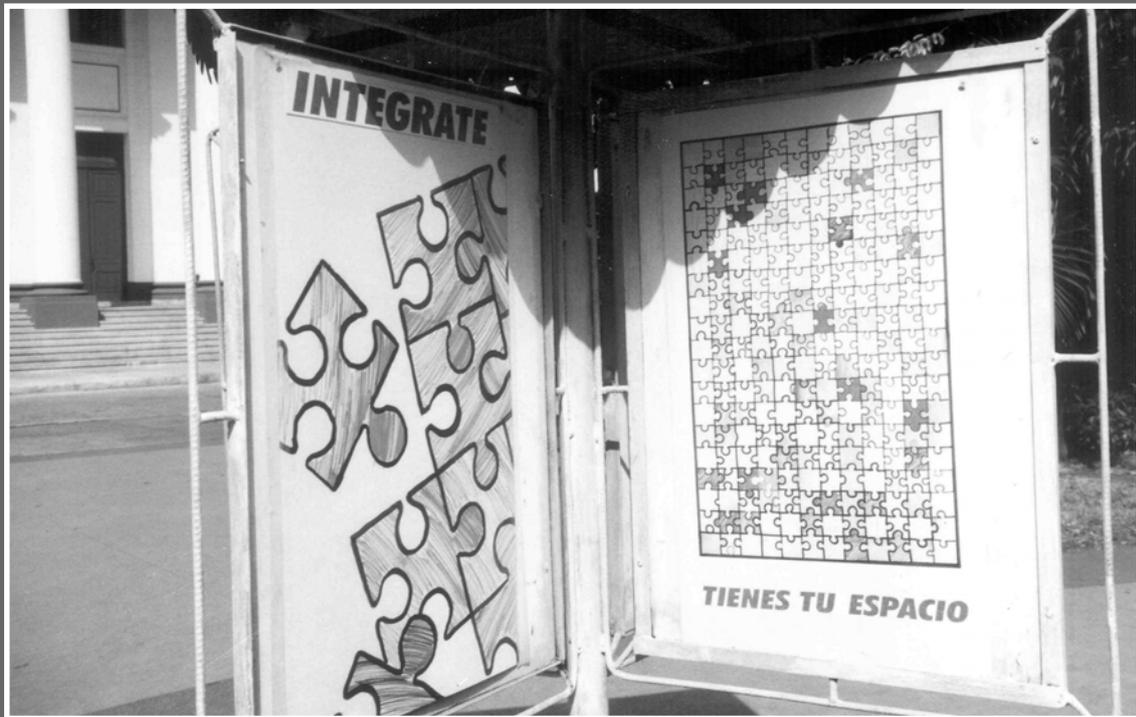
¿Cómo se logra el derecho a la toma de decisiones?

¿Cuáles son los nuevos enfoques metodológicos y operativos para lograr una mayor eficacia en la solución de los problemas del hábitat?

¿Cómo coordinar, cómo integrarse?

¿Qué nuevos roles deben desempeñar el técnico y el morador?

LA PARTICIPACIÓN COMO EJE METODOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT



Intégrate.

Foto: Vanessa Pérez Oliveras

LA PARTICIPACIÓN COMO EJE METODOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN?

PARTICIPACIÓN ES UN TÉRMINO QUE SE HA USADO DE MÚLTIPLES maneras en distintos ámbitos: académicos, políticos, sociales, culturales. Lamentablemente, la palabra *participación* se ha vaciado de contenido, al implicar, al mismo tiempo, muchas cosas y ninguna. Sin embargo, nosotros la reconocemos como uno de los ejes centrales de cambio en la dinámica de producción social del hábitat, es por eso que creemos necesario explicar a qué nos referimos cuando usamos este término.

Henry Sannoff, arquitecto norteamericano que ha trabajado durante varios años en proyectos de diseño comunitario, define la participación en términos muy sencillos y claros. Para él, “participación significa la colaboración de personas que persiguen objetivos que ellas mismas han establecido”.²¹ En esta definición se entiende que la participación implica el trabajo colectivo de varias personas tanto en la determinación de los objetivos como en la definición de los caminos para llegar a ellos.

Así pues, se parte de entender la participación no sólo como la consulta usual de toda relación, sino como el encuentro de, cuando menos, dos conocimientos, dos formas de aprehensión de la realidad: por un lado el técnico que aporta información especializada desde los campos técnico-constructivo, espacial, normativo y económico, y por otro, el usuario quien aporta información en la definición de sus necesidades, expectativas y posibilidades. La participación es la aceptación y reconocimiento del “otro”,²² asimismo, es una manera de integrar a los procesos de planeamiento y diseño las distintas maneras en que la población percibe su realidad, jerarquiza sus necesidades, define lo que aspira y aporta información importante sobre el modo de lograr resultados.

Es evidente que la participación puede ser un ingrediente importante en cualquier proceso social donde intervengan dos o más actores. De hecho este término ha sido heredado de la ciencia política, que ha reconocido la participación social como fundamento de una nueva etapa de la democracia: la democracia participativa, diferenciándola de la democracia representativa. Así pues, la participación en los procesos colectivos de toma de decisiones se reconoce como uno de los ejes centrales de la construcción democrática de una sociedad.

. . . .

21-Henry Sannoff, 2000.

22-Valderrama Rueda, 1991: 270.

Específicamente en el campo del planeamiento y el diseño, el principio que sustenta la aplicación y el desarrollo de metodologías participativas se basa en la conciencia de que los habitantes no sólo aportan información básica sobre sus necesidades y aspiraciones, sino también sus soluciones viables y adecuadas; también reconoce que esto sólo se resuelve a partir de la integración, de manera activa y responsable con los diferentes actores de la producción social del hábitat, en el reconocimiento de que el entorno construido resulta más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si éstos se involucran de manera activa en su producción, en vez de ser tratados como consumidores pasivos.

Así, se reconoce que la participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en su formulación, aplicación y gestión; al tiempo que debería influir en todos los niveles del gobierno, en los procesos de adopción de decisiones tendentes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos.²³

La introducción de metodologías participativas en el planeamiento y el diseño supone, desde luego, una aproximación no convencional a la manera de ejercer estas disciplinas. Los técnicos y profesionales que se involucran en el desarrollo y la aplicación de técnicas participativas reconocen que:

- Los actores involucrados directamente en un problema son los que mejor conocen sus propias necesidades, deseos y posibilidades.
- Ante cualquier problema no hay una única respuesta y el conocimiento de la realidad se amplía y se enriquece al involucrar distintos puntos de vista.
- Existe una necesidad social de relaciones más equitativas y transparentes.
- En la mayoría de los casos hay en juego distintos intereses que necesitan un proceso de negociación y acuerdos para lograr consensos colectivos.

. . . .

23-Hábitat 1984: 1.

GRADOS Y MODOS DE PARTICIPACIÓN

Ahora bien, algunas de las críticas que se han hecho a la idea de participación tienen que ver, por un lado, con la errónea creencia de que ésta significa que “todo ha de ser revisado por todos antes de tomar cualquier decisión”,²⁴ o bien, que supone un “conjunto abstracto, vulnerable y cándido (o concientemente estéril) de propósitos irrealizables”.²⁵ Frente a este tipo de críticas o falsas concepciones, que por desgracia muchas veces corresponden con la realidad operativa de los procesos aparentemente participativos, es importante distinguir que hay distintos grados y modos de participación, valorados en relación con el nivel de control que la gente involucrada tiene sobre las decisiones y con el nivel de comprensión sobre las consecuencias de éstas. Para muchos autores, la participación se ha mostrado en distintos grados:

- **Participación como información u oferta-invitación** proceso limitadamente participativo en el que se pretende que la gente conozca las decisiones que se han tomado previamente por alguien más.
- **Participación como consulta** proceso participativo inicial donde se distinguen dos tipos, por consulta facultativa y por consulta obligatoria. La primera se lleva a cabo sólo cuando aquellos que detentan el poder lo creen necesario y no se garantiza que los resultados de la consulta sean tomados en cuenta en las decisiones finales. La segunda se da en circunstancias en las que existen disposiciones que obligan a la gente en el poder a llevar a cabo una consulta, pero puede o no estar garantizado que las opiniones se tomen en cuenta.
- **Participación por delegación** proceso de participación limitada que sucede cuando se delega en una persona o un grupo de personas la capacidad de tomar decisiones.
- **Participación por co-gestión** proceso de participación real y efectiva, donde se establecen mecanismos de decisión conjunta y de colegialidad.
- **Participación por autogestión** proceso de participación real y efectiva que se manifiesta en la adopción del grupo participante sobre sus propias decisiones.

.

24-Juan Díaz Bordenave (1994), citado por Henry Sanoff, ob. cit.
25-Víctor Pelli, 1997.

Los procesos participativos involucran una diversidad de actores: por un lado a los pobladores, con sus diferencias intrínsecas de edades, género, intereses, necesidades, ocupaciones, habilidades, enfoques, etc. y por otro, al conjunto de instituciones, organizaciones y otros actores que también poseen su propia manera de percibir la realidad, y distintas capacidades para aportar en el análisis y en la ejecución de las transformaciones. De manera que cuando se habla de participar, se debe considerar tanto la participación ciudadana como la participación institucional.

En la relación continua del usuario con el hábitat, la participación se muestra en varios niveles:

- En el marco más general de la planificación urbanística y regional.
- En el uso social de la ciudad, sus servicios, su equipamiento.
- En la configuración de su hábitat residencial.
- En la definición de su célula familiar.

En estos niveles, la participación se presenta a través de mecanismos de decisión, control, asesoramiento y ejecución²⁶.

Por otra parte, esta participación como acción, sobre la base de toma de decisiones, tiene etapas de contribución al proceso de gestión de asentamientos. Las diversas etapas de desarrollo incorporan diferentes grados de participación, entre los más comunes están:

- **Participación en el planeamiento:** en la percepción de la situación actual, la definición de objetivos, estrategias, prioridades y acciones.
- **Participación en la programación y presupuesto:** garantizando una eficaz utilización de recursos para alcanzar los objetivos.
- **Participación en el diseño:** en la definición de la configuración física de los distintos componentes del hábitat.
- **Participación en la realización:** creando responsabilidades para la construcción, el mantenimiento y la gestión.
- **Participación en actividades operativas:** asegurando un mantenimiento y gestión más eficaz y de menor costo²⁷.

.

26-D'Paula, 1980: 4.

27-Hábitat, 1986: 104.

AMPLIANDO LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La solución de los problemas urbanos y habitacionales debe movilizar a todos los sectores sociales, ser punto de concurrencia para la participación activa y un espacio de concertación y negociación entre los distintos actores interesados: población organizada, gobierno local y central, organismos no gubernamentales, sector empresarial, cooperación internacional. No basta reconocer a los sujetos, hay que asegurar sus interrelaciones y articulación, de tal manera que superando la formación de pequeños grupos, la filiación política, el paternalismo y el clientelismo, se creen y fortalezcan verdaderas redes sociales para la construcción de ciudades socialmente sostenibles.

Ahora bien, vale la pena señalar que no podemos pretender que la participación sea la panacea que resuelva automáticamente los conflictos sociales. Las ideas que veían a la participación como herramienta para el reparto equitativo del poder han demostrado ser excesivamente idealistas. Hoy tenemos que enfrentar el hecho de que los distintos actores involucrados en el proceso de producción del hábitat tienen niveles de poder y capacidades de decisión diferente, ya sea por cuestiones económicas y políticas como por niveles distintos de formación. Así pues, debemos tener claro que de lo que se trata es de crear una capacidad de negociación y de generación de consensos para la toma de decisiones dentro de relaciones asimétricas de poder.

Es ahí donde cobra particular relevancia el trabajo de las organizaciones que brindan asesoría técnica a los grupos más vulnerables. En un proceso desigual de participación, se debe potenciar y articular las capacidades reales de decisión informada de los grupos sociales sobre procesos que les afectan directamente. En este sentido, uno de los diez postulados de la Red “Viviendo y Construyendo” del CYTED²⁸ apunta lo siguiente:

“La participación popular (...) se concibe como protagonismo de los pobladores en: diagnóstico, diseño y puesta en marcha de soluciones y en el control y administración de los procesos; en la participación plena en asociación con las autoridades gubernamentales para tomar decisiones en conjunto; en compartir con el Estado la responsabilidad solidaria en la cohesión social, coherencia urbana, prestación de servicios públicos, en superar el papel de simples beneficiarios de las medidas

gubernamentales y en la búsqueda de medios para reducir costos”.

La capacidad de participar en la toma de decisiones colectivas, lejos de ser una realidad, es un derecho por el cual hay que luchar. Lograrlo requiere de un largo trabajo de base, de promoción y organización social.

NUEVOS ENFOQUES METODOLÓGICOS Y OPERATIVOS BASADOS EN LA PARTICIPACIÓN, LA ESTRATEGIA Y LA SOSTENIBILIDAD

Participación

La participación como eje central, apoyada por un enfoque estratégico y sostenible, nos permite plantear nuevos métodos y modos de aproximación al conocimiento de la producción del hábitat.

Estrategia

En este enfoque, el aspecto estratégico se refiere a un modo de actuar y organizar los recursos humanos y materiales con la finalidad de superar los obstáculos que se oponen al logro de objetivos, de tal suerte que sea factible utilizar la menor cantidad de recursos posibles, al tiempo que se obtienen los mayores resultados.

Las cuatro acciones básicas de la estrategia son: utilizar las fortalezas, superar las debilidades, aprovechar las oportunidades y evitar las amenazas.

En términos del planeamiento, lo estratégico puede definirse como la forma sistemática de manejar el cambio y de crear un futuro posible en un proyecto de carácter progresivo, atendiendo a los cambios del entorno. Este tipo de planeamiento contribuye a centrar la atención en los puntos esenciales que contribuyan a mejorar la calidad de vida comunitaria. Se trata, a su vez, de un proceso flexible, que se adapta a cada situación y contexto particular.

El producto de la planificación estratégica no es un conjunto de proyectos, sino que es un proceso de construcción colectiva de una sociedad y una ciudad deseada, una evolución integral hacia el desarrollo de distintos aspectos esperados inicialmente, más los nuevos que el grupo vaya incorporando en un proceso cíclico de retroalimentación y crecimiento permanente. Así, se modifica la planificación concebida por etapas sucesivas de acumulación (causa-efecto), hacia una propuesta de metodología evolutiva, que contempla la re-planificación continua y sistemática como un medio

creativo de incorporación de variables de tiempo, factores externos y cambios en la percepción de las necesidades del grupo.

Sostenibilidad

En cuanto a lo sostenible, este término actualmente es utilizado desde distintas posturas, muchas veces opuestas, dependiendo del modelo de desarrollo al que se adhiere. Así, el concepto ha evolucionado desde una visión originada en el modelo actual (neoliberal) hacia una concepción basada en un modelo de desarrollo esencialmente diferente, sustentado en el desarrollo integral del ser humano y en equilibrio con el ambiente. Esta aparente ambigüedad genera una dificultad para comprenderlo, especialmente como un término útil para solucionar problemas o generar estrategias de acción en el hábitat.

La percepción de la sostenibilidad ha evolucionado desde una visión centrada en el deterioro del medio ambiente hacia una percepción más integral y estructural del problema, incluyendo el deterioro de la calidad de vida del ser humano y los efectos causales del modelo económico en la situación.

A modo de ejemplo podemos citar algunas definiciones del término “desarrollo sostenible”:

- 1 Desde el “Club de Roma”, en la década del setenta, se criticaba la viabilidad del crecimiento como objetivo económico planetario y la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1987) en su informe “Our common future” (conocido comúnmente como “Informe Brundtland”) lo define de la siguiente manera: “Desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de la generación precedente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.
- 2 El Programa de comunidades, Modelo de Agenda 21 Local del ICLEI, lo define en estos términos: “Desarrollo sostenible es el desarrollo que presta servicios sociales, económicos y ambientales básicos sin amenazar la viabilidad de los sistemas sociales, artificiales y naturales que permitan dichos servicios”.
- 3 Un apartado de la Carta de Aalborg –Campana Europea de Ciudades y Poblaciones Sostenibles 1994–: “Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad”, lo define como: “Nosotros, pueblos y ciudades, comprendemos que el concepto de desarrollo sostenible nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad transformadora de

la naturaleza. Pretendemos alcanzar la justicia social, una economía sostenible y la preservación medio ambiental. La justicia social tendrá que basarse necesariamente en la sostenibilidad económica y en la igualdad, para la cual se requiere también sustentabilidad ambiental”.

Esta definición de la Carta de Aalborg reconoce además que el concepto sostenibilidad se encuentra en *equilibrio dinámico*, es decir, es un estado que no puede alcanzarse ni mantenerse: “Nosotros los pueblos y ciudades, reconocemos que la sostenibilidad no es ni una visión, ni un estado inmutable, sino un proceso creativo local, que persigue el equilibrio y que afecta a todas las decisiones de carácter local”.

Finalmente de la Declaración de Atenas para las Ciudades Saludables, de 1998, se puede extraer: “Los principios claves para la salud y el desarrollo sostenible son: Equidad, Sostenibilidad, Cooperación intersectorial y Solidaridad”.

En el cuadro de la siguiente página se ilustra de manera sintética la modificación de enfoques a partir de una metodología abierta y flexible, basada en los ejes de la participación, la estrategia y la sostenibilidad.

Vemos, pues, que la producción social del hábitat involucra la participación de personas y grupos con los más variados orígenes, intereses y formaciones. Es por eso que se trata de un problema que requiere de una aproximación intersectorial, basada en una visión compleja y transdisciplinaria.

EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

Es necesario señalar que la capacidad de participación se adquiere, no se nace con ella. En la complejidad de las relaciones humanas y de las relaciones interpersonales dentro y fuera del barrio, participar –en el concepto que se ha descrito– es también una actitud a aprender.

Es indudable que el nivel de comunicación interpersonal y el marco donde se producen estas relaciones influye significativamente en la participación, pero aún en las mejores condiciones para que ésta se establezca, resulta imprescindible enseñar a participar a las personas en la elaboración del planeamiento y del diseño, en la toma de decisiones y en la ejecución de las acciones.

En la relación entre varias personas, con iguales o con diferentes profesiones, se pueden producir tres diferentes

Modificación de enfoques en torno a la producción de hábitat

Producción espontánea	Producción planificada	PSH planificada, participativa y estratégica
Visión vivencial del problema específico	Visión parcializada y técnica del problema	Visión estructural y sistémica
Visión de sus problemas	Visión positivista y tecnocrática	Visión naturalística y contextual, centrada en el hombre y en una relación equilibrada con la naturaleza
Actores-sujetos activos desarticulados	Actores-objetos pasivos	Actores-sujetos activos y articulados
Sin planificación	Planificación estática	Planificación flexible
Objetivos surgidos de sus propias necesidades	Objetivos surgidos del diagnóstico técnico	Diagnóstico surgido de las necesidades comunitarias concertadas
Decisiones tomadas de manera aislada y desarticulada	Decisiones tomadas por el planificador	Decisiones tomadas participativamente por el conjunto de actores
No tiene plan	Es un plan para regular la acción	Es un plan para la construcción y acción colectiva
No tiene proyecto	Los proyectos expresan lo deseable, no consideran el conflicto	Los proyectos expresan lo posible, sobre la base del consenso y el conflicto

modos de vinculación para llevar a cabo alguna tarea que implique la interacción entre todos: la cooperación, la coordinación y la integración.²⁹

Cooperar es trabajar y accionar juntos para lograr un propósito, donde se unen los esfuerzos de varias instituciones o profesionales, pero esto no modifica la razón por la que ellos existen frente al objetivo que se han trazado: simplemente trabajan juntos cada uno desde su posición en un determinado momento.

Coordinar exige una concertación, requiere armonizar los esfuerzos que cada quien debe aportar en la interacción.

Integrar es un proceso que implica hacer actuar como un todo una diversidad de partes, es hacerse parte de una gran unidad de acción. Por tanto, la actitud que se requiere para integrarse es cualitativamente diferente que

la que implica cooperar o coordinar, las que a su vez, están incluidas en la integración.

De manera especial, los profesionales, preparados y habituados a defender sus conocimientos académicos se “aferran a su posición técnica o metodológica” frente al resto de las personas que participan, conscientes –en la mayoría de las veces–, de que tienen más dominio y más conocimientos. Se hace necesario entonces un proceso de reaprendizaje y de asimilación de cambios de rol, para lograr una inserción adecuada de los técnicos en los procesos participativos.

En la complejidad del mundo actual, tanto la diversidad de conocimientos específicos que se necesitan para echar a andar alguna empresa, como la sabiduría popular instalada –muchas veces sin conocimientos académicos, pero con la lógica de la experiencia y de la tradición– son necesarias y complementarias para concebir la solución y para ejecutarla. De esta manera, aun cuando los profesionales crean que siempre tienen la razón, la población no profesional posee conoci-

29-R. Oliveras, 1999.

mientos, razones que hacen actuar y funcionar las cosas. Por ello, nunca puede despreciarse lo que aporta el que finalmente va a vivir y a disfrutar de las ciudades: la interacción coordinada de ambos es la que produce el mejor fruto.

Esta actitud de tolerancia ante el conocimiento y la aceptación de las necesidades de otros implica un cambio en el sentido de la educación del profesional, cualquiera que sea su profesión. Vale la pena señalar que estos procesos for-

mativos, tanto de la población y sus grupos de base, como de los técnicos de distintas profesiones, ya han generado varias experiencias en distintos países, llevadas a cabo, sobre todo, por organismos no gubernamentales. Sin embargo, a pesar del éxito que han tenido estas intervenciones puntuales, aún se hace necesario un gran trabajo de educación para la participación en todos los niveles de la producción social del hábitat.

¿Los pobladores han encontrado la respuesta técnica adecuada a sus necesidades?

¿Puede coexistir un enfoque verticalista para las decisiones en un escenario que debe ser convenientemente participativo?

¿Cuál debe ser la actitud consecuente de profesionales y técnicos?

¿En qué consiste la asesoría técnica y la asistencia técnica?

¿Cuáles son las conductas a seguir para compartir saberes?

REPLANTEAMIENTO DEL ROL PROFESIONAL DE LOS ARQUITECTOS, PLANIFICADORES Y PROFESIONISTAS DE OTRAS DISCIPLINAS EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT



Taller de planeación y diseño Ojo de Agua.
Foto: Elio Guevara Romero

REPLANTEAMIENTO DEL ROL PROFESIONAL DE LOS ARQUITECTOS, PLANIFICADORES Y PROFESIONISTAS DE OTRAS DISCIPLINAS EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

DE LAS PRÁCTICAS TRADICIONALES A UNA NUEVA MANERA DE TRABAJAR

EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS SE HAN PRODUCIDO CAMBIOS EN LA composición del sistema profesional dedicado a la problemática urbana, observables en el amplio tejido de organizaciones e instituciones dedicadas a la investigación, la educación, la sistematización, la información, el apoyo y la asesoría a los pobladores y a sus organizaciones.

Hasta fecha relativamente reciente, un porcentaje importante de los profesionales que se dedicaban al desarrollo urbano orientaban sus esfuerzos, en la mayoría de los casos, a la planeación y labor proyectual tradicional. Este tipo de práctica, generalmente, tiene sus bases en enfoques pragmáticos y tecnocráticos, principalmente con fundamentos en informaciones cuantitativas. La mayoría de las propuestas orientadas en esta tendencia han carecido de una plataforma conceptual y de un enfoque metodológico que busque responder a las demandas de la población, de tal suerte que se han basado más bien en un conocimiento descriptivo de la realidad, con la finalidad de establecer pautas para su solución, y sobre todo su control. Este tipo de aproximación tiene grandes problemas y limitaciones, ya que genera respuestas a partir de enfoques parciales de la realidad y que por ende carecen de una concepción integral del hábitat popular.

Uno de los problemas más comunes en las intervenciones generadas por las prácticas tradicionales es que no están acompañadas de un proceso de diagnóstico realizado junto con los pobladores, sino que se basan en estudios “profesionales” hechos desde afuera, con frecuencia incompletos y parcializados. Tal descontextualización trae como consecuencia una planeación errática de las acciones de producción del hábitat, lo que origina una ejecución, implementación y gestión con grandes problemas y limitaciones en sus resultados y con escasos niveles de participación de los pobladores y sus organizaciones. En pocas palabras, se producen acciones de planeación y diseño que no corresponden a las necesidades, posibilidades y expectativas de los pobladores.

Sobre la base de esta perspectiva, tanto las prácticas y acciones de los funcionarios y técnicos, como su relación con los pobladores y sus organizaciones, han sido por lo general verticales y autocráticas, distantes en la mayoría de los casos, y no han permitido una comunicación y relación adecuada entre las partes. Todo esto ha provocado que el proceso para la toma de decisiones entre asesores y pobladores sea complicado, cuestión que se ha resuelto generalmente evitando la participación de estos últimos.

Al interior de los organismos técnicos estatales se presenta igualmente una estructura vertical donde las decisiones del técnico de base están sometidas a la dirección de la institución, lo cual genera problemas y limitaciones adicionales a la situación planteada anteriormente. Otra dificultad encontrada comúnmente es la falta de coordinación e integración entre las acciones del Estado: unos funcionarios intervienen en la tierra, otros en servicios y vivienda, otros en financiamiento, etc., limitando una articulación de los técnicos responsabilizados con estas competencias.

Sin embargo paralelamente a este enfoque errático, se ha venido consolidando una situación diversa y amplia en cuanto al desempeño profesional en el hábitat de interés social, donde la integralidad del enfoque es notoria, incorporando elementos transdisciplinarios y búsquedas más amplias en el contenido del desarrollo urbano, planteando formas de conocimiento, decisión, planeamiento, diseño, implementación y gestión del contexto de procesos concebidos democráticamente que se desarrollan horizontalmente; ampliando y acentuando roles en los ámbitos de la asesoría y la interacción con las comunidades involucradas; perfilando otras formas de planeamiento y diseño, en la perspectiva del desarrollo de planes populares de mejoramiento urbano.

En este escenario, en las últimas tres décadas, los grupos de asesoría técnica a nivel no gubernamental, y en menor medida a nivel gubernamental, han tenido un peso particularmente importante. En su proceso de formación y desarrollo han influido una serie de circunstancias (políticas, sociales, históricas y coyunturales), entre las que han tenido particular significación:

- La acelerada urbanización de América Latina.
- Las políticas públicas inadecuadas o el vacío dejado por éstas.
- El desarrollo de los movimientos populares y sus demandas.
- Los desastres naturales.

Por otra parte, dichos grupos se han conformado por profesionales y técnicos con diversas motivaciones:

- Académicas: investigación, modificación de planes docentes universitarios.
- Ideológicas: partidistas, religiosas, de opción personal.
- Personales: modificación del rol profesional.

En general estas organizaciones han tenido como objetivos la búsqueda de la gestión participativa de la ciudad, capacitar a la comunidad para el desarrollo de alternativas, y generar estrategias para la realización de programas demostrativos. Como principio, su trabajo ha estado encaminado a la exploración de la asesoría técnica integral, teniendo como base la búsqueda de la gestión autónoma de la organización popular. Como metodologías, el trabajo de asesoría técnica de las ONG ha tenido la integralidad, la trans-disciplinariedad y fundamentalmente la participación activa de los grupos de base, así como su educación y capacitación.

Con los elementos antes discutidos se pueden distinguir tres niveles en cuanto al rol y la relación que se establece entre profesionales y técnicos y el proceso de producción del hábitat.

- 1 **Asesoría Técnica:** Una intervención integral que se inserta en la totalidad del proceso de producción habitacional, que busca la participación y la transmisión de conocimientos en ambos sentidos, involucrando tanto el aprendizaje del técnico como del poblador. Su objetivo central es desencadenar procesos para la creación de una conciencia crítica que logre transformaciones en el orden político, social y cultural.
- 2 **Asistencia Técnica:** Caracterizada esencialmente por proporcionar un apoyo técnico al proceso de producción habitacional, pudiendo o no implicar un traspaso de conocimientos a los pobladores y/o seguimiento total al proceso.
- 3 **Consultoría:** Se trata básicamente de una intervención puntual y especializada, la cual no necesariamente involucra a los pobladores, ni implica un seguimiento completo del proceso. Su finalidad es proporcionar recomendaciones y pautas de acción en aspectos específicos del proceso de producción habitacional.

Estos niveles en que se produce el desempeño o rol profesional en los procesos habitacionales está determinado por la diferencia de contextos socio-políticos y, en consecuencia, de estructura, conformación y funcionamiento del Estado y de sus respectivas sociedades civiles. Por otra parte, las prácticas de las entidades profesionales y técnicas tienen características muy particulares en su propia realidad local.

Otro aspecto de interés es la relación entre técnico y poblador. Aunque existen diversas caracterizaciones, hay ele-

mentos generales que definen las modalidades de asesoría técnica:

- El origen de la demanda de asesoría técnica: desde la comunidad, desde los equipos y/o desde los intermediarios.
- Los campos de la relación: socio-organizativos; vinculados con el uso de recursos humanos, materiales y financieros; tecnológicos; y/o jurídico-administrativos.
- Las formas de vinculación: consultoría, asistencia y/o asesoría técnica, entre otros.
- El carácter de la relación: continua en el proceso, puntual o discontinua.
- La formación de la relación: convenios escritos, contratos legalizados o informales.
- Los métodos de trabajo: vertical y/o participativo, y sus distintas modalidades.
- Los objetivos de la relación: técnicos específicos, técnicos organizativos, políticos y/o integrales.
- El alcance de la relación: apoyo inmediato, de alcance mediano y/o de amplio alcance.
- Los niveles de gestión: desde los asesores, mixta, desde la comunidad y/o desde agentes externos.

Tomando en cuenta estas modalidades podemos definir como una Asesoría Técnica deseada aquella que:

- Surge de una demanda desde la comunidad.
- Está ligada a procesos que se relacionan con todos los aspectos del desarrollo de las comunidades, estableciendo una coordinación de distintas disciplinas.
- Es continua a lo largo del proceso.
- Utiliza métodos participativos que signifiquen un aprendizaje tanto para los pobladores como para los técnicos.
- Es integral, y considera una apropiación de los conocimientos aportados por los técnicos por parte de la comunidad.
- Fortalece la capacidad de gestión e implementación de la comunidad organizada.

En esta aproximación, el vínculo técnico-poblador se define como una relación horizontal, basada en el respeto por la identidad cultural de los pobladores y en el aprendizaje mutuo.

Sin embargo en ellas pueden detectarse limitaciones, las cuales se identifican claramente en dos tendencias extremas: la que se llamaría “verticalismo” donde el técnico asume un papel autosuficiente y autocrático con respecto al conocimiento y a las prácticas técnicas sin considerar los criterios y conceptos del poblador; y la que se ha denominado “basismo”, en la cual contrariamente a la anterior, al saber práctico del poblador se le confiere toda la credibilidad.

La eficiencia de la asesoría técnica está determinada por aspectos que permiten medir el papel que cumple la relación de técnicos y pobladores en el mejoramiento de la calidad de vida de estos últimos:

- Si permite o propicia la integralidad en el desarrollo de las condiciones de vida de los pobladores.
- Si se articula a los objetivos de las comunidades con las cuales se trabaja.
- Si busca una articulación territorial, en sus distintos niveles, con una proyección hacia sistemas barriales, urbanos y regionales.
- Si logra respuestas adecuadas a las necesidades físico-ambientales, socio-culturales, económicas, político-administrativas de los pobladores y del contexto donde se inserta.
- Si establece dinámicas autogestionarias.
- Si genera efectos multiplicadores del proceso, buscando la proyección concreta, ya sea en nuevos proyectos de la comunidad donde se trabaja, o bien en otras comunidades.
- Si cualifica el desarrollo del hábitat, tanto en el campo de su especialidad urbana como en el marco social.
- Si logra eficiencia cuantitativa y cualitativa tanto en el campo tecnológico como en el económico.
- Si transfiere a los pobladores conocimientos y capacidad crítica de análisis y de formulación de alternativas.
- Si propicia espacios democráticos de gestión urbana.

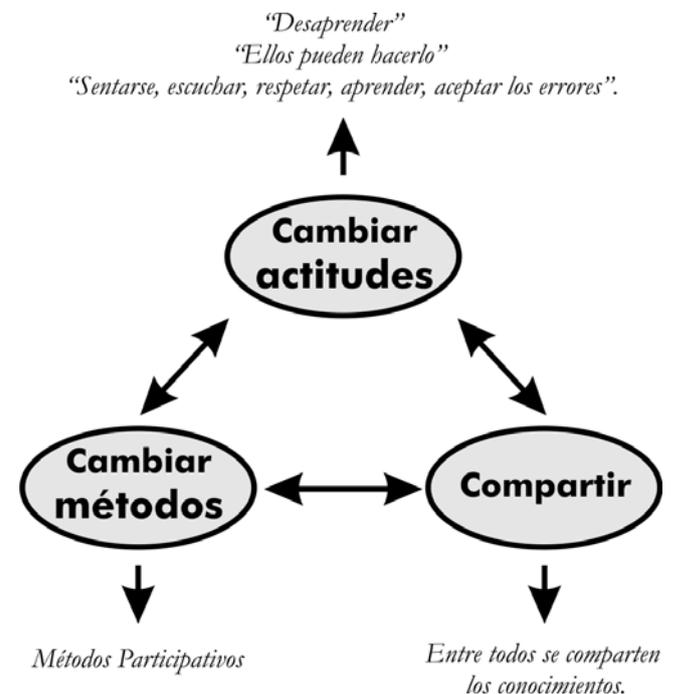
UN ENFOQUE PROFESIONAL DIFERENTE: LA ASESORÍA TÉCNICA PARTICIPATIVA

Ante el panorama descrito, ¿cuál sería la función de un arquitecto, urbanista u otro profesional que interviene en la producción social del hábitat?

Su papel es el de asesor técnico-social; sus funciones principales son las de encauzar el proceso participativo en la toma de decisiones, trasladar los consensos y las experiencias de la comunidad a soluciones integrales, graduables y continuas; analizar la viabilidad de las propuestas de la comunidad y aportar con sus conocimientos las mejores alternativas que garanticen que los proyectos sean factibles y adecuados en todos sus niveles.

El siguiente esquema ilustra los principales componentes de este enfoque:

LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PRÁCTICA PARTICIPATIVA³⁰



La práctica participativa implica, además, un cambio en las actitudes de los actores que intervienen en el proceso: transforma la situación en donde pocas personas externas a la comunidad –“los que saben”– deciden por sus pobladores –“los que no saben”–, hacia una condición donde la gente tiene la posibilidad de tomar sus propias decisiones.

30-Con base en R. Chambers, 1990.

Por ello se proponen cambios de actitudes en los actores.

El responsable de la asesoría técnica participativa puede y debe:

- Aprender de los pobladores y de sus colegas respetando todos los conocimientos por su valor propio.
- Modificar la relación desigual y asimétrica en el intercambio entre el técnico y los pobladores, hacia otra más equitativa y complementaria.
- Entender que el desarrollo del proyecto es una cuestión de procesos, y preocuparse por el impacto y los avances cualitativos de su trabajo.
- Mejorar su actitud profesional al no imponer sus conocimientos a una población pasiva, y a la vez promover que la población se organice y participe en la concepción de sus proyectos.
- Trabajar al lado de los pobladores para apoyarlos, y compartir con respeto sus experiencias cuando son necesarias o solicitadas.
- Llevar a cabo un trabajo directo en los barrios y una práctica comunitaria activa, de tal suerte que procure el contacto directo en el lugar donde se hace el trabajo.
- Participar de manera directa en la “construcción” de la realidad socio/urbana de la periferia de la ciudad, conociendo las fuentes primarias de los problemas.
- Desarrollar el planeamiento y el diseño como un proceso complejo que integra referentes espaciales que se experimentan desde el barrio y cuya esencia nace de la identidad cultural de los pobladores.
- Profundizar en los componentes culturales de apropiación del territorio, en la concepción espacial de la ciudad y en la búsqueda de respuestas urbanas y arquitectónicas consecuentes con ese contexto.

El técnico, al compartir con los pobladores u otros profesionales, puede y debe:

- Saber que tiene mucho que aprender, y que el aprendizaje es un proceso de retroalimentación mutua.

- Relativizar sus conocimientos y valores; evitando juzgar a los otros y buscando comprenderlos.
- Crear una atmósfera de confianza para que todos se expresen. Recordar que todos tienen algo que decir acerca del proyecto.
- Dar crédito a todos los participantes por sus aportes; explicar claramente el uso que va a dar a la información.
- Estar siempre dispuesto a rendir cuentas y a solicitar la “aprobación” de la gente.

Asimismo, al cambiar de métodos, el técnico puede y debe:

- Relativizar el valor de cualquier método; conociendo que ninguno tiene validez absoluta.
- Tener conciencia de los sesgos y limitaciones inherentes a cualquier enfoque y buscar cómo solucionarlos.
- Estar dispuesto a usar una combinación de técnicas adaptadas a las necesidades del proyecto y las condiciones del tiempo, el lugar y los actores.
- Estimular y usar la creatividad y el sentido común.
- Analizar la confiabilidad de los datos por medios cualitativos, no haciendo énfasis exagerado en los datos cuantitativos y estadísticos.
- Saber que los pobladores pueden, por medio de métodos adecuados, elaborar información cuantitativa y cualitativa, acertada y confiable.
- Estar convencido de la importancia de multiplicar y “cruzar” las diferentes fuentes de información.
- Manejar, en todo momento, el enfoque de sistemas y la noción de procesos; privilegiando además la comprensión del conjunto sobre los detalles descriptivos.
- Usar enfoques transdisciplinarios y buscar la participación e integración de todos los actores; pobladores, técnicos, funcionarios, transportistas, etc.
- Someter la aplicabilidad de sus propuestas al análisis del máximo posible de actores.

¿Cómo es una tecnología que involucra procesos humanos y culturales?

¿Cuál es el papel de la tecnología social?

¿En qué consiste la transferencia tecnológica?

¿De cuáles tecnologías sociales se trata?

DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS SOCIALES PARTICIPATIVAS DE PLANEAMIENTO Y DISEÑO



Taller para la elaboración del Planeamiento Estratégico Comunitario en el Taller de Transformación Integral de Jesús María.

DESARROLLO Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍAS SOCIALES PARTICIPATIVAS DE PLANEAMIENTO Y DISEÑO

CARACTERIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS SOCIALES PARTICIPATIVAS DE PLANEAMIENTO Y DISEÑO

EN PRINCIPIO, ENTENDEMOS POR TECNOLOGÍA AL CONJUNTO de conocimientos y procedimientos articulados de manera conjunta y adaptados a contextos particulares para el desarrollo de objetos y/o procesos físicos, sociales, económicos, ambientales y culturales que permitan un mejoramiento de vida del ser humano.

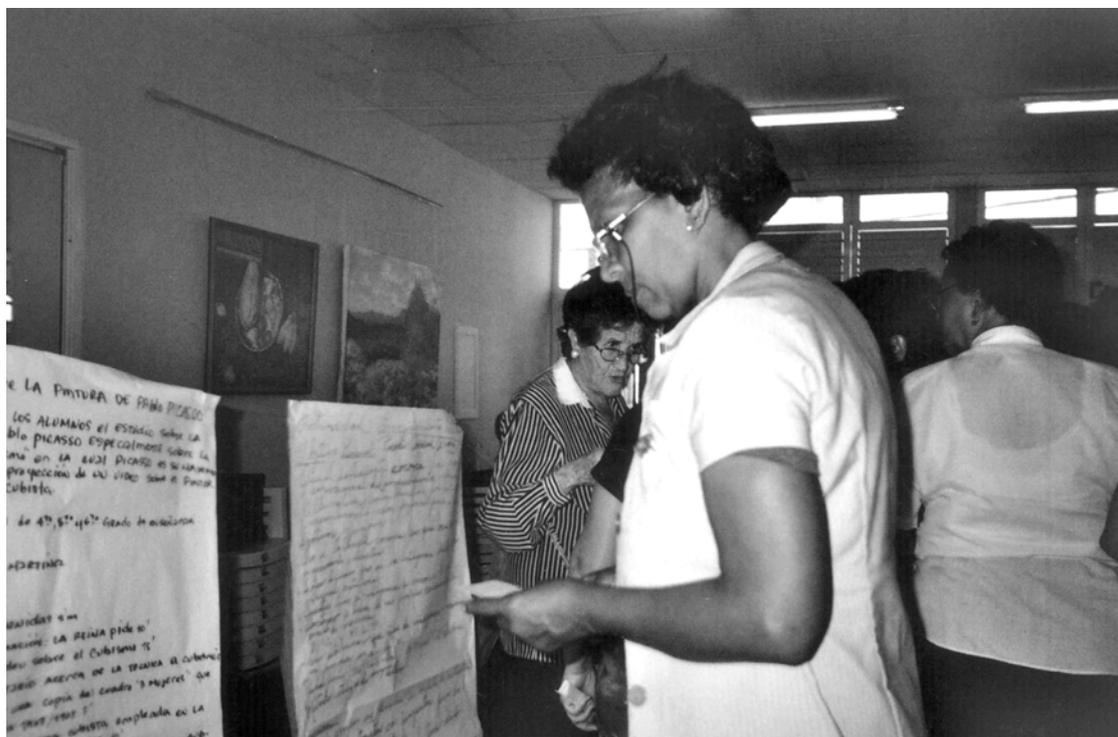
Cabe señalar que cuando se habla de “tecnologías sociales” nos referimos exclusivamente a aquellas que tratan sobre el desarrollo de procesos que involucran un material humano y cultural; a diferencia de la noción tradicional de “tecnología” que enfatiza el desarrollo de objetos y productos, a través de la manipulación de materiales y energía.

Dentro del rango de las tecnologías sociales, en este libro se trata acerca de las participativas y con ello, a grandes rasgos, nos referimos a aquellas en las que los diferentes actores involucrados en el proceso toman parte en la construcción de ideas y alternativas y en la toma de decisiones.

Ahora bien, se ha visto que la producción social del hábitat es un proceso complejo que implica muchas actividades: obtener recursos, conseguir terrenos, conocer y cumplir reglamentos y leyes, construir consensos, etc. Dentro de este proceso, dos aspectos de gran relevancia son el planeamiento y el diseño. Estas dos actividades, si bien en muchos casos trabajan conjuntamente y comparten algunas cuestiones en común, tienen también grandes diferencias.

Una definición simplificada del planeamiento se refiere a una serie de actividades cuya finalidad es prever y organizar acciones de manera anticipada y ordenada para llegar a un objetivo específico. El producto del planeamiento es la definición de un procedimiento o de una ruta de acción, de tal suerte que se puede hacer planeación prácticamente desde cualquier disciplina, siempre y cuando se requiera anticipar acciones futuras. En el caso del planeamiento urbano, que específicamente nos compete, incluye aspectos como el conocimiento del territorio, el presupuesto, la población, etc.

Cuando se habla de diseño nos referimos a la acción de determinación de la forma de un objeto previamente a su



Propuesta de acciones en el Planeamiento Estratégico Comunitario de Alamar Este. Taller de Transformación Integral de Alamar Este

construcción. El producto del diseño es una expresión, generalmente gráfica, sobre la forma que deberá tener el objeto, incluyendo la información necesaria y suficiente para su construcción. En el caso del diseño urbano arquitectónico, los objetos a diseñar son edificios y espacios urbanos, cuya forma generalmente se expresa a través de planos.

Así pues, queda claro que diseño y planeamiento son procesos diferentes que pueden o no trabajar de manera conjunta durante un proceso de producción.

Dada la cercanía que tienen el diseño y la planeación, algunas de las técnicas que usan son muy similares, especialmente en el caso de la obtención de información. Sin embargo ambas necesitan también herramientas específicas a su campo disciplinar. En el caso de los métodos de planeamiento se hace uso de técnicas específicas que son tratadas en el capítulo 3 de este libro.

LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA

La transferencia de tecnología tradicionalmente se concibe como cualquier actividad que contribuye a que un agente se apropie de una tecnología a partir de los aportes de otro. Esta definición supone, al menos, dos actores: uno que desarrolla la tecnología y otro que se la apropia. Se puede o no considerar la acción de un tercer actor quien mediaría en este proceso de apropiación, a través de asesorías, capacitación, difusión, implementación, etc.

Un aspecto importante que hay que considerar en todo momento es que la tecnología es un medio y no un fin en

sí misma. Cuando una tecnología forma parte de un proceso colectivo y participativo de producción social del hábitat, tanto los fines (producto-proceso), como los medios (tecnología aplicada) deben ser discutidos y consensuados de manera conjunta entre los diversos actores involucrados. Desde nuestra perspectiva, la transferencia de tecnología debe considerar su adaptación a un medio social y físico específico, ya que partimos del principio de que detrás del uso de cualquier tecnología hay culturas, ideologías, necesidades y aspiraciones particulares que deben ser consideradas.

Vale la pena hacer notar que el proceso de transferencia es radicalmente distinto al de imposición tecnológica, ya que ésta última genera dependencia de “los que no saben” hacia “los que sí saben” y no incorpora las capacidades y los conocimientos preexistentes en el lugar donde se aplica.

La transferencia tecnológica se plantea como un proceso de generalización, adaptación y transmisión colectiva de conocimientos que pretende obtener resultados permanentes y evolutivos en la comunidad donde se lleve a cabo. Para lograr este objetivo, es necesario utilizar un conjunto de técnicas y métodos participativos de comunicación, evaluación y ajuste, aplicados de manera sistemática durante el proceso de transferencia, con la finalidad de valorar la capacidad real de adaptación de la tecnología en cuestión al medio particular donde se esté aplicando. De esta forma, se construye teoría de la práctica y se fomenta un estilo de trabajo cooperativo y participativo que permite hacer realidad este nuevo enfoque de hacer ciudad.

- *Compartimos un mismo planeta*
- *No puede haber un desarrollo sustentable sin una urbanización sustentable, tanto en ricos como en países pobres*
- *No puede haber una nueva forma de urbanización sino hay una nueva forma de planificar*
- *Esta nueva forma de planificar tiene necesariamente que ser con los pobres (con todos)*

Mensaje de la Asociación de Planificadores del Commonwealth

Capítulo 2 PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO



Taller de planeación y diseño Ojo de Agua
Foto: Elio Guevara Romero

¿Qué exige el planeamiento?

¿Hay diferentes formas de enfocar el planeamiento?

¿Es el planeamiento un aspecto inherente a la gestión?

¿Hacer planeamiento es hacer política?

¿Cuáles son las diferencias entre los planeamientos tradicionales y los nuevos métodos de planeamiento, cuáles sus ventajas?

¿Por qué es un proceso continuo y no un documento?

¿Por qué tiene el propósito de influir en el curso de los acontecimientos?

¿QUÉ ES EL PLANEAMIENTO? CONCEPCIONES ACERCA DEL PLANEAMIENTO



Taller de Planeamiento Estratégico Comunitario del Barrio Jesús María, Taller de Transformación Integral de Jesús María

¿QUÉ ES EL PLANEAMIENTO? CONCEPCIONES ACERCA DEL PLANEAMIENTO

LA HUMANIDAD NO HUBIERA PODIDO DESARROLLARSE económica, social y territorialmente, como lo ha hecho hasta nuestros días, si no hubiera asumido el acto de planear, si no hubiera encaminado sus acciones a partir de un ordenamiento lógico para lograr sus proyectos, si no hubiera buscado intencionalmente cómo llegar a sus metas. Una actividad tan importante, que hace transitar desde el presente hasta el futuro, ha tenido a lo largo del tiempo que sistematizar herramientas e instrumentos que ayuden a proceder de una forma más efectiva.

En el plano urbano, las civilizaciones antiguas como Mesopotamia, Egipto, China e India,³¹ hace ya 5 mil años demostraron su capacidad técnica de ordenar el territorio, de establecer funciones que se desempeñaban en él e incluso de conformar los espacios urbanos y especialmente el hábitat según su estratificación social.

Partiendo de las buenas intenciones, todo acto de planear, a escala individual, doméstica, barrial, citadina y demás, lleva implícito el propósito del desarrollo humano. Por lógica, la evolución del planeamiento y sus concepciones ha estado estrechamente vinculada con el progreso de la concepción del desarrollo humano –sino ¿para quién se hace?–, y no exenta de los componentes ideológicos que encierran estos aspectos cruciales.

Los informes de la década de los noventa del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD–, han ido elaborando el concepto de desarrollo humano –aún en evolución– como un desarrollo que no genera solo crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente, que regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; y que potencia a las personas en vez de marginarlas, ampliando sus opciones y oportunidades y permitiéndoles su participación en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano significa tanto un objetivo a perseguir, como el proceso de ampliación de las oportunidades, como también el nivel de bienestar alcanzado.³²

No puede alcanzarse un desarrollo de forma eficiente, sino se cuenta con un planeamiento para procurarlo; y como se ha visto más recientemente, sino se hubiera tomado conciencia del nivel de complejidad actual y de la necesidad de prepararse para enfrentarlo, de los múltiples recursos humanos que se ponen en juego, del aporte indispensable de la comunidad

para construir la ciudad, y de la voluntad de muchos profesionales para trabajar por un desarrollo socialmente justo, económicamente viable y ecológicamente favorable.

Los enfoques desarrollados en el capítulo anterior permiten comprender la necesidad de asumir nuevos métodos de planeamiento que conduzcan a ciudades y comunidades más humanamente justas, que favorezcan tanto el desarrollo de la sociedad actual como del futuro.

Es interés de este libro aportar –a la luz de la producción social de hábitat y siempre con la intención de provocar intercambios y generar incluso otras propuestas– nuevos métodos y técnicas para el planeamiento en el ámbito urbano y más específicamente en las comunidades, en donde es posible concretar y hacer visibles intervenciones de tipo físico y procurar el crecimiento y mejoramiento social. Es allí que se materializan con más claridad las cinco dimensiones reconocidas para el desarrollo humano, expuesta en el informe del PNUD de 1996:

- Potenciar sus capacidades, sobre todo la posibilidad de su participación en la toma de decisiones, de manera que sean agentes activos de su propio desarrollo.
- Estimular la cohesión social, a través de la cooperación, arraigada a partir del sentido de pertenencia al lugar donde viven.
- Otorgar equidad en el sentido de conceder oportunidades a todos para su desarrollo.
- Procurar el intercambio (inter e intra) generacional.
- Brindar seguridad para que pueda procurarse el desarrollo.

¿QUÉ ES EL PLANEAMIENTO?

El planeamiento es la actividad que antepone la conciencia a los instintos, el ordenamiento a la improvisación. Planear es la capacidad de diseñar el futuro, de prever lo que puede ocurrir, de anticiparse, de conducir las acciones hasta lo que se quiere alcanzar. La gran mayoría de las acciones que se realizan cotidianamente han estado pensadas previamente. Pero el solo hecho de pensarlas con anticipación no define exactamente cómo se puede y se debe alcanzar lo que se quiere, lo que se necesita. Exige un orden, una secuencia lógica, una reflexión constante.

Planear una ciudad, una región, un barrio, saber exactamente sus problemas y sus potencialidades, conocer hasta dónde se puede hacer para mejorarlo, es un proceso complejo que requiere grandes esfuerzos, pero que también proporciona grandes satisfacciones. No sólo porque se logra lo

31-Ver Manuel Castell, 2005.

32-Infomes del PNUD.

que se desea, sino porque, si se hace de una forma donde la mayoría se involucra, este proceso contribuye al crecimiento personal y comunitario, a la integración, a la solidaridad.

El término planear se refiere a una actividad más general que define hasta dónde se quiere hacer, mientras que planificar –términos que se han utilizado indistintamente– significa llevarlo a plan, con una connotación mucho más detallada, de precisión de las acciones, que generalmente desemboca en cálculos de presupuesto y asignación de recursos financieros, materiales y humanos.

Muchos autores han abordado el planeamiento desde diferentes puntos de vista. En el ámbito urbano –donde se ha constatado un acelerado proceso de urbanización– los pronunciamientos en este sentido, que parten de sociólogos, urbanistas y planificadores, confluyen en la idea de que elaborar un planeamiento permite trascender, ya que es una herramienta de gestión para el desarrollo. En este sentido, Manuel Castell³³ ha referido que “...los planes no son sólo instrumentos técnicos, son discursos sobre la ciudad, formas de presentar en términos razonables y perspectivas lo que va a ser un espacio urbano determinado, una perspectiva, es presentar en términos coherentes y articulados de forma técnica lo que en el fondo es una opción sobre lo que será el desarrollo urbano”; tratándose entonces, como explica él, de “...la puesta en forma de una serie de intereses económicos, políticos e ideológicos”, constituyendo así “discursos sobre la ciudad y por tanto, sobre la sociedad, a partir de la trama de intereses sociales”.

Es necesario recalcar que dentro de una orientación sociopolítica la “planificación urbana es un proceso técnico, pero su implementación en función de los objetivos determinados por la orientación política predominante, repercute siempre al menos en alguna parte del cuerpo de la sociedad”³⁴.

Planear es, por tanto, una parte inherente de gobernar, razón por la cual Sergio Galilea³⁵ refiere que “...hacer planificación es hacer política, ya que implica hacerla con los agentes sociales directos. Es gobernar”

Si se parte de que la ciudad es un producto inacabado, de que el proceso de urbanización es acelerado y de que la inestabilidad política y económica es una realidad y una amenaza, el planeamiento no puede concebirse cerrado,

33-Manuel Castell, 1988.

34-Ernesto Cohen, 1980.

35-Sergio Galilea, 1988.

acabado, rígido y sí necesariamente un proceso permanente, abierto y creativo, que tiene el doble propósito –en los dos sentidos– de ordenar lo existente, de proyectar de forma objetiva, pero también de impulsar el desarrollo traspassando el simple hecho de extrapolar las tendencias, haciéndolo como apunta Fernando Carrión “de las metas a las utopías”.

Avanzar de las metas a las utopías va más allá de la producción de un simple documento o de un conjunto de planos. Él mismo refiere que el planeamiento no debe ser entendido como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino como parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración y de la población de la ciudad. El mismo autor expone que ...“entendida como un proceso continuo, no como la propuesta lineal donde su fin sea del tipo plan libro”. Ello implica establecer al planeamiento como un proceso sistemático en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos. Por ello, Carrión apunta que “...se pretende que la gestión se nutra de la planificación y, a su vez, la planificación, al ser parte de la gestión, la acompañe”.

Visto como parte de la gestión Forbes Davidson³⁶ apunta que “el planeamiento urbano es (o debería ser) un instrumento de la gestión urbana que contribuya a responder a las preguntas de cuál, dónde, cuándo, por quién y cómo el desarrollo urbano deberá ocurrir”.

Resumiendo estas ideas, Aurora Vásquez y Roberto Dávalos³⁷ exponen que la planificación “tiene el propósito de influir en el curso de los acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados”.

A manera de precisión, el planeamiento al que se apuesta en este libro, y en esta época, puede ser caracterizado según los siguientes rasgos:

- Es un proceso abierto y continuo de construcción y transformación y no un modelo preconcebido sobre la ciudad. Por ello, su producto final no es un documento sino un proceso que está en transformación y mejoramiento.
- Tiene el propósito de influir sobre el curso de los acontecimientos.

36-Forbes Davidson, 1997.

37-Profesores de Sociología Urbana de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana

- Implica hacer política, ya que constituyen discursos sobre la ciudad.
- Es una herramienta para dirigir y gobernar, un instrumento de la gestión urbana, de la cual parte.
- Es indiscutiblemente participativo, reconoce la necesidad del involucramiento de diversos actores.
- Procura y se obtiene a partir de la organización colectiva de un conjunto de decisiones que involucran a diversos actores capaces de concertar las intervenciones en la ciudad.
- En cada caso es un proceso único, individual.

Por supuesto, no siempre se abordó así el planeamiento.

DIFERENCIAS ENTRE PLANEAMIENTO TRADICIONAL Y NUEVOS MÉTODOS DE PLANEAMIENTO

Los métodos anteriores, si bien cumplieron determinado papel en el desarrollo de las ciudades que tenemos, demostraron también su caducidad desde ya hace más de 40 años.

A manera de resumen se exponen a continuación elementos que contrastan los métodos tradicionales de planeamiento con los nuevos enfoques que han permitido tener una visión “más humana” para construir el futuro.

En primer lugar, los métodos tradicionales, como se desarrollaron a partir del análisis cada vez más profundo de las dificultades de partida –propio de la complejidad de la evolución–, requirieron del concurso de técnicos especializados que no sólo acopiaran la información sino que la comprendieran cabalmente. Además del consumo de tiempo y de la dedicación de numerosos especialistas, en esencia se ha elaborado sobre la visión técnica y normativa, muchas veces lejana al enfoque que la población no especialista pudiera captar e interpretar, desde sus propias lógicas, sus percepciones culturales, filosóficas y desde su posición dentro del sistema, lo que denota una visión parcializada de la realidad.

El análisis de los problemas se producía bajo una lógica lineal, estableciendo causas y efectos, a partir del enfoque parcializado de los planificadores. Su mismo rol técnico intencionó la solución de los problemas fundamentalmente, perdiendo incluso la diversidad de enfoques que proviene de la multiplicidad de posiciones. El

efecto de esta posición ha sido no sólo dejar de incorporar la creatividad existente en la sabiduría popular, sino también perder la posibilidad de estimular esa creatividad y la capacidad de inventiva.

Esta visión y esfuerzo técnicos, por su parte, requería de un trabajo acabado, de una imagen futura concluida y resuelto. Como esta planeación era realizada por los planificadores, y la intervención de los decisores se producía cuando el producto estaba concluido, se presentaba una imagen final, al largo plazo, para cuya realización escasamente se proponía la instrumentación de acciones. Así que el planeamiento tradicional, ha quedado muchas veces grabado y guardado en la imagen final, abarcadora de muchas esferas, sin que se propusieran en él las acciones precisas, ni los caminos a recorrer para lograrlas.

Tanto esfuerzo acopiado y tiempo consumido, además del enfoque parcial no puede desembocar más que en la rigidez de las posiciones y la inflexibilidad de los resultados del análisis, aspecto que también se aplica a la perspectiva. La inflexibilidad, y especialmente la centralización, implicaron un pecado original: desestimar el análisis de diferentes ámbitos que influyen en el objeto del planeamiento y los escenarios mediante los cuales cualquier variación, ajena al control de los planificadores, puede cambiar significativamente la dirección y objeto del planeamiento.

Y esta situación es sumamente probable ya que por lo cada vez más acelerado y progresivo de los cambios del entorno, mantener los esquemas de un planeamiento, al modo tradicional, implica dejar de producir nuevas respuestas ante escenarios no tenidos en cuenta.

Ante una imagen final el monto de recursos necesarios para llegar a ella es inevitablemente cuantioso. Sin embargo el acto de planificar es más importante cuando escasean los recursos financieros y materiales –como casi siempre ocurre en cualquier contexto– pues este proceso induce a movilizar los recursos de la forma más eficiente posible y aprovechar al máximo los potenciales existentes. En caso contrario, ante cuantiosos recursos, y la ausencia de un planeamiento previo, el uso ineficiente de los recursos y el desaprovechamiento de las potencialidades significarían un acto nocivo y hasta contradictorio desde los puntos de vista político, económico y social en un proceso de desarrollo.

VENTAJAS COMPARATIVAS CON EL PLANEAMIENTO TRADICIONAL, NUEVOS ENFOQUES DEL PLANEAMIENTO

En función de superar estos problemas, los nuevos métodos participativos parten de reconocer que la ciudad la planifican, ejecutan y usan todas las personas que en ella conviven. Al final, ellos son los que edifican la ciudad día a día. Por lo tanto ya no es un planificador el que decide sino que es un conjunto de actores y redes de actores con alianzas por objetivos comunes, o con tensiones por objetivos divergentes, los que planifican el espacio donde están insertos.

El planificador está en la realidad junto con otros actores, en una interacción técnica que además permite una visión humanista (percepción cualitativa y contextual), basada en el respeto y en el intercambio de percepciones diferentes, con múltiples enfoques que provienen de la diversidad existente. Este punto de vista y forma de proceder, supone entonces construir consensos, integrar a los participantes y apoyar la formación de redes y alianzas entre los verdaderos actores en pos del desarrollo, mediante procesos de concertación.

Se reconoce el carácter complejo y sistémico, a partir de una concepción naturalística y contextual que implique un intercambio cuidadoso entre el hombre y su medio ambiente.

Por ello, además tiene que presentarse como un proceso continuo y flexible, nunca como un documento terminado, que prácticamente no tiene fin, teniendo en cuenta el carácter siempre creciente de las necesidades y aspiraciones humanas.

Los proyectos surgen de la lógica de la acción y expresan lo posible. No se planifica por planificar, se planifica para transformar la realidad de hoy, seleccionando la opción que impacte más eficientemente para el logro de la situación objetivo, construida por el conjunto de actores.

Es una planificación para la construcción y acción colectiva. Es una transformación en los modos de gestión y producción de políticas. No se propone evadir el conflicto y los intereses en juego, se propone analizar (racionalmente con datos que permitan tomar decisiones), reflexionar a través del ejercicio del diálogo profundo, hasta alcanzar consensos.

Considera el tiempo, las variables externas y condicionantes internas que se producen en el proceso. Promueve una planificación flexible y adaptativa con métodos que faciliten la toma de decisiones participativas y racionales entre los distintos actores.

Se propone generar escenarios y oportunidades de participación espontánea y legalizada que permitan alcanzar un proceso continuo y sistemático de creciente participación y fortalecimiento de las capacidades y actitudes de los sectores sociales que tradicionalmente no son incluidos en la toma de decisiones. Al planificar con distintos actores logra articulación y sinergia de recursos convencionales y no convencionales, ampliando notablemente las alternativas.

Así la planificación es la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Éstas, como lo expresa Fernando Carrión³⁸ “se dirigen hacia un futuro deseado, concebido a manera de un principio en proceso también de construcción y transformación y no hacia un modelo preconcebido e ideal de la ciudad”.

CONDICIONANTES Y FRENOS EN LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN LA PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

La práctica ha demostrado que existen elementos que propician el desarrollo del planeamiento, y otros que obstaculizan y limitan su elaboración, puesta en práctica y resultados. La experiencia de este colectivo de autores, con la esperanza de que sirva de ejemplo a otros planeamientos por iniciar, listan a continuación aquellos factores condicionantes más importantes encontrados.

Elementos condicionantes:

- **Visión integral** de los componentes objetos de la planeación e integradora de los sujetos de la planeación, teniendo en cuenta el contexto físico, social, cultural, económico, legal y político donde se lleva a cabo.
- **Flexibilidad en la elaboración** del planeamiento y en la utilización de métodos y técnicas contextualizados.
- **Asumirlo como un proceso**, y no forzar su terminación estricta a una fecha predeterminada.
- **Estabilidad de la participación activa** y comprometida a lo largo de todo el proceso de planeamiento. La intermitencia, la discontinuidad o la salida de actores coarta el proceso y limita el aporte y el compromiso de los que enriquecen el planeamiento.

38-Fernando Carrión, 1983.

- **Estímulo de la creatividad** y aporte de los involucrados, y aunque existen técnicas que permiten lograr una mayor creatividad y eficiencia, la necesidad de hacer evocar, comprender y concertar por todos los múltiples enfoques y de sistematizar en cada paso metodológico una participación activa, requiere tanto de tiempo como evitar presiones sobre la terminación, respetando el interés de los involucrados.
- **Credibilidad en los resultados** del proceso y ejecutar acciones consecuentes durante el mismo.
- **Objetividad en la elaboración** del plan.
- **Evaluación, retroalimentación, y actualización constantes**, por tanto es una tarea sistemática el registro de lo que se va incorporando, lo que implica además que los actores que se incorporan a lo largo del proceso sean informados de lo que ha venido aconteciendo, en una devolución continua a todos los participantes de los acuerdos tomados.
- **Asesoría y asistencia técnica sostenidas.**
- **Capacitación a los promotores del proceso** y desde ellos al resto de los participantes.
- **Comunicación constante** con los involucrados para motivar y conducir el proceso.
- **Mínimo de recursos humanos, materiales y financieros** tanto para la elaboración como para la ejecución de las acciones.

Existen además limitaciones en la aplicación de un planeamiento, las experiencias apuntan hacia deficiencias que han abortado los procesos o incluso que no han permitido iniciarlos.

Las limitaciones u obstáculos más importantes han sido:

- **Falta de voluntad política** para elaborarlo, sin la cual sería realmente difícil influir en la toma de decisiones y aun menos en la credibilidad de los participantes.
- **Escasa o nula identificación del interés común.**
- **Desconocimiento de las características específicas** de las diferentes áreas geográficas.
- **Limitación de la participación** de la comunidad o de las instituciones a solo una de las etapas de la planeación.
- **Ejecución de acciones que no han estado identificadas con las necesidades** y prioridades reconocidas por la población.
- **No tomar en cuenta estrategias previamente diseñadas**, tomar decisiones que no se corresponden con los objetivos propuestos.
- **Plan rígido** y excesivamente regulador.
- **Menosprecio a la fase de organización** del Plan.
- **Obviar procesos de concertación** entre las instituciones.
- **No respaldar el Plan con presupuesto y recursos.**

MÉTODOS DE PLANEAMIENTO PARTICIPATIVOS



Consulta Urbana en San Andrés de Totoltepec, Tlalpan, Ciudad de México

COMO CONJUNTO DE OPERACIONES ORDENADAS QUE BUSCAN obtener un resultado, los métodos de planeamiento –participativos y sustentables o no– transitan necesariamente por etapas similares, derivadas del razonamiento lógico de pretender modificar las condiciones de vida, desde una situación actual hasta una perspectiva deseada, trazando los caminos para llegar a ella.

Como se ha explicado anteriormente, ellos llegan además a reconocer otras diferentes variables que actúan en el espacio y el tiempo, y a proponer qué, cómo, con quién, cuándo y con qué esta perspectiva puede hacerse realidad.

Este capítulo trata precisamente de métodos cuya eficacia fue comprobada en la práctica y que, a su vez, se han enriquecido por ella. Estos métodos han sido compilados durante algún tiempo –más de lo previsto– y aplicados tanto en momentos, escalas y contextos diferentes.

Se conoce que estos no son los únicos métodos de planeamiento, quedarían algunos de amplia aplicación en América Latina, como el Presupuesto Participativo, y la Agenda 21 entre otros.

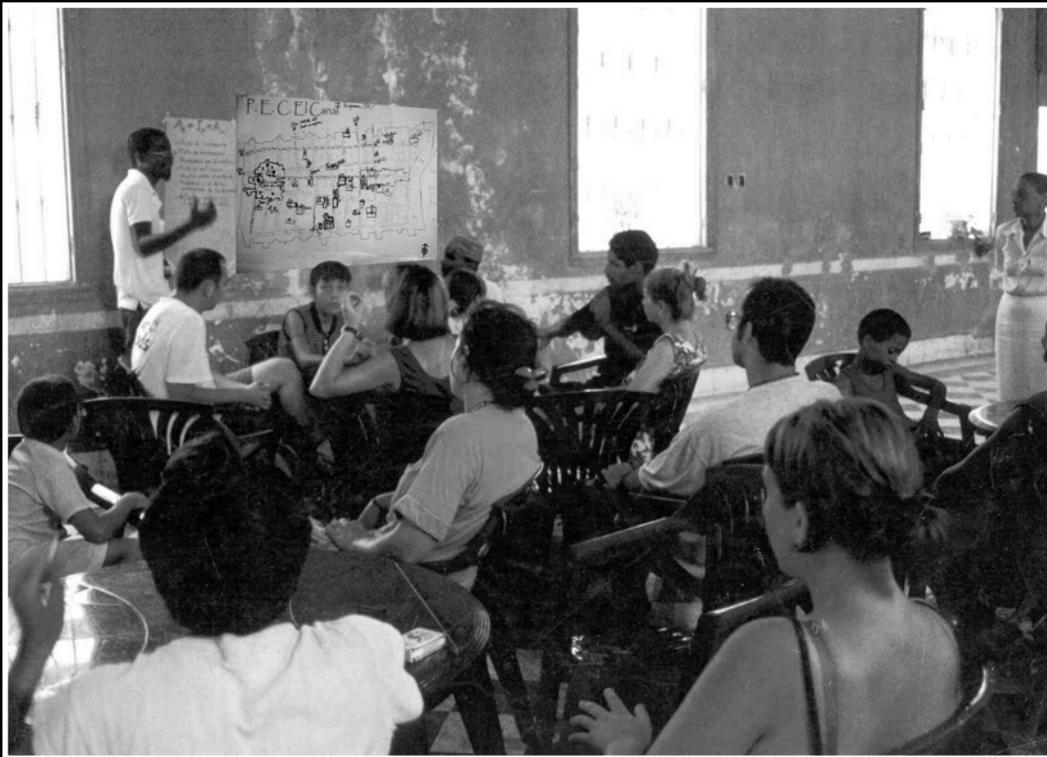
Cada método ha desarrollado un conjunto de procedimientos y medios tendentes a perfeccionar los sistemas de obtención o elaboración de resultados, o sea, técnicas que se perfilan casi privativas de cada método; en cambio otras, aquellas que estimulan la participación y la facilitan son aplicables a cualquiera de los métodos que aquí se presentan, siempre que sean tenidos en cuenta los requerimientos de su aplicación, tal como se detalla en el capítulo tres.

El propósito de este capítulo es que existan opciones de aplicación, bajo los marcos teóricos y postulados que los asumen, a cualquier ámbito territorial, incluso a cualquier organización cuyos propósitos sean el mejoramiento humano y urbano. Pero no son una receta, son una orientación metodológica que exigirá su contextualización y sobre todo reflexión.

Métodos y casos de planeamientos que se presentan:

- Planeamiento Estratégico Comunitario, para lograr una visión común y un vínculo de compromiso y competencia en la realización de los objetivos más esenciales, teniendo en cuenta los escenarios probables.
- El Caso del Consejo Popular Jesús María, Ciudad de La Habana, Cuba.
- Microplanificación, armoniza la búsqueda de problemas con su solución; las necesidades de la comunidad con los objetivos del gobierno; y la preparación lejos del sitio con el desarrollo y la ejecución *in situ*.
- El Caso de San Isidro, Ciudad de La Habana, Cuba.
- Planeación Urbana Participativa, capaz de precisar la convergencia del “deber ser” y el “puede ser”, de lo necesario y lo posible en las acciones que se emprenden con la comunidad.
- El Caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, Zona Metropolitana del Valle de México.
- Mapa de Riesgos y Recursos, conducir las acciones para evitar riesgos y potenciar recursos, no sólo en situaciones de emergencia ante catástrofes.
- El Caso de La Habana Vieja, Cuba.
- Manual de Elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat, como guía orientadora de las organizaciones del barrio para realizar las gestiones de desarrollo y mejoramiento progresivo del hábitat, cuyo punto de partida son los recursos propios de la comunidad y la complementación de la municipalidad, gobierno central y otras entidades de cooperación al desarrollo.
- El Caso de Cristales, Río Negro y San Martín, de la Ciudad de Trujillo, Honduras.

EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMUNITARIO



Taller de trabajo para el planeamiento estratégico comunitario de El Canal en el municipio Cerro
Foto del Taller de Transformación Integral de El Canal

EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMUNITARIO

EL ENFOQUE PRINCIPAL DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO es crear una visión común, un vínculo de compromiso y de competencia para lograr con el apoyo de todos encaminar las acciones precisas, conciliando opiniones divergentes a través del diálogo y afianzando el consenso.

Como todo planeamiento, es un proceso continuo, donde se van incorporando actores, enfoques, decisiones y soluciones que desembocan en acciones concretas, por lo que incluye dentro de sus fases la instrumentación detallada y el monitoreo sobre la ejecución de las acciones, razón por la cual debe trabajarse a mediano y corto plazo.

Se caracteriza por destacar y activar los valores propios, resaltando la singularidad, lo que es único, lo que lo distingue de los demás.

Focaliza lo esencial, evitando la dispersión, para utilizar más eficientemente los recursos y sobre todo moviliza los recursos propios, lo identificado como potencial. No obstante, no excluye lo externo.

Hace uso de las Técnicas de Escenarios como un procedimiento para enfrentar los cambios exógenos, procurando que los objetivos, metas y acciones que se generen sean analizados en función de esos posibles escenarios.

Conscientes de la necesidad de nuevos instrumentos para una planeación más certera, especialmente en esta época de cambios acelerados, se perfilaron métodos y técnicas en correspondencia con las exigencias de la vida actual, con el desarrollo tecnológico alcanzado y que lógicamente lograran disminuir aquellas evidentes desventajas. Dentro de estos métodos, el Planeamiento Estratégico ha tenido una gran difusión y aceptación, tanto en el ámbito militar y empresarial como en el urbano.³⁹

Teniendo en cuenta la imperiosa necesidad de manejar los recursos con mayor eficiencia, en 1994 la Ciudad de La Habana, por acuerdo de la Cumbre de Jefes de Estado de Salvador de Bahía, ingresa como uno de los miembros del Centro Iberoamericano de Desarrollo Es-

39-Existe desde 1992 en Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), creado en Barcelona, que promueve y apoya metodológicamente la elaboración de planeamientos en ciudades iberoamericanas.

tratégico Urbano (CIDEU) e inicia la primera versión del Planeamiento Estratégico a escala de la Ciudad.

Hasta el año 2004, la Ciudad de La Habana ha realizado tres planes estratégicos consecutivos: 1996-2000; 2001-2003, y 2004-2008, en todos los casos aprobados y controlados anualmente por la Asamblea Provincial del Poder Popular⁴⁰.

Partiendo del enfoque de que la ciudad es un todo integrado por muchas pequeñas partes, con vida propia y características diversas –por su ubicación y apropiación del suelo urbano, historia local, composición de la población, costumbres, tradiciones, intereses, formas de relacionarse con el resto de la ciudad, formas de vida de la población, entre otras variables–, hizo necesario que, a la vez que se coordinara el planeamiento estratégico a nivel de la ciudad, se tuviera además en cuenta no sólo esa gran diversidad, sino también las aspiraciones y la forma en que los barrios contribuyen al desarrollo del todo, encaminando así el planeamiento estratégico de sus barrios y sus municipios.⁴¹

Para ello, el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, fue designado por el gobierno provincial como coordinador del plan estratégico a nivel de ciudad. Su especialista, Lic. Rosa A. Oliveras Gómez, adaptó esta metodología a un método que permitiera a los actores de los barrios comprender, asumir y llevar a cabo el planeamiento local con la participación de todos sus posibles actores.

Este método, que necesariamente implicaba un acercamiento a la comunidad, fue corroborado en la práctica de la elaboración del Planeamiento Estratégico Comunitario en veinte áreas de la Ciudad, desde 1996, y extendido a otras nuevas áreas posteriormente. El impulso, el asesoramiento técnico al gobierno y demás actores locales y el mayor peso en la conducción de su

40-La Asamblea Provincial del Poder Popular está integrada por los representantes de las instituciones y organizaciones de su demarcación y por todos los delegados elegidos cada dos años y medio por la población electora de las circunscripciones, con aproximadamente 2000 habitantes. A su vez la Asamblea Provincial es elegida cada cinco años e integrada por los delegados electos y por delegados asignados que representan a las funciones principales de la ciudad.

41-La Ciudad cuenta con 15 municipios, 68 barrios tradicionales y 325 repartos u urbanizaciones, según Nomenclador del Censo de Población y Viviendas de 1981.

elaboración a escala barrial ha estado a cargo de los Talleres de Transformación Integral del Barrio,⁴² que realizan en la práctica la labor de asesores técnicos de los Consejos Populares.⁴³

Desde entonces los Talleres, junto a los Consejos Populares, han estado actualizando estos planeamientos en función de incorporar nuevos criterios y, a su vez, que los recientes delegados y representantes aporten sus puntos de vista.

El método que se describe a continuación es el resultado de aquella adaptación, de los conocimientos incorporados a lo largo de múltiples cursos y entrenamientos a actores locales, y de la aplicación durante diez años consecutivos.

42-Los Talleres de Transformación Integral del Barrio son pequeños equipos multidisciplinarios (de tres o cuatro residentes en el barrio con conocimientos y habilidades para enfrentar el trabajo en las esferas físicas y sociales) cuya misión es promover la participación de las instituciones y de la población en las transformaciones que se requieran en cada comunidad con un enfoque integral de trabajo. Los primeros Talleres fueron fundados en 1988, y desde entonces se han creado hasta hoy veinte equipos en diferentes municipios de la ciudad. Esas transformaciones operan tanto en el plano físico como social, para mejorar las condiciones de vida de la población, a partir de un proceso de planeamiento participativo que propicie la coordinación de las acciones necesarias para su materialización.

43-Los Consejos Populares son el eslabón intermedio de gobierno entre el delegado de circunscripción, elegido por una población de aproximadamente 1400 habitantes, y la Asamblea Municipal del Poder Popular. Tiene como misión “facilitar el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción”, y tienen entre otras funciones, la de “trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población y en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados”. Está conformado por un presidente y dos vicepresidentes, todos los delegados, además de los representantes de cada organización política y de masas de su área y aquellos representantes de los sectores que más influyen en la vida cotidiana de la población, como Salud, Educación, Servicios Comunitarios, entre otras. La Ciudad de La Habana cuenta con 105 Consejos Populares, distribuidos en sus quince municipios.

CONDICIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO

Aplicar el método con la participación de la población, y hacerle sentir que su participación es importante, exige una serie de elementos previos:

- Conformar un equipo dentro de la comunidad que sea capaz de comunicarse de forma sistemática, cara a cara, y suficientemente sensible para comprender la diversidad de problemas y enfoques sobre la percepción de la situación actual y futura del barrio.
- Que los residentes e instituciones a nivel barrial identifiquen al equipo como portadores de sus necesidades, intereses y aspiraciones.
- Que el equipo sea capaz de crear un clima favorable para mantener la participación activa de todos los involucrados y estimular a cada grupo participante, de manera tal que se sientan tenidos en cuenta.
- Que el equipo tenga dominio del método, de las técnicas y de las condiciones de su aplicación.
- Este equipo debe enseñar y entrenar a la población, a las instituciones de base y a los representantes del gobierno local, de manera tal que todos los participantes conozcan y comprendan la utilidad del método y de cada paso, sepan por qué y para qué lo están haciendo y hablen el mismo lenguaje.
- Que se estimule el pensamiento creativo, dando confianza, creando un clima relajado y cordial en cada encuentro, no rechazando ningún aporte, explorando incluso lo que parece ajeno al tema, siguiendo caminos menos evidentes, absteniéndose de criticar a *priori*, y convirtiendo lo insólito en habitual.
- Que todos los participantes estén atentos de los cambios que se produzcan, con el fin de incorporarlos al planeamiento.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

Se distinguen diferentes fases y elementos en el planeamiento, como se muestra en el esquema de la página siguiente, que incorpora los ajustes que la práctica de diez años ha recomendado.

Preparación del Planeamiento	Análisis de la Situación Actual	Perspectiva	Plan de Acciones	Instrumentación del Plan de Acciones	Evaluación y Monitoreo
<ul style="list-style-type: none"> - Determinación del alcance - Desarrollo de la participación - Establecimiento de las coordinaciones - Asignación de responsabilidades - Estimación del tiempo y recursos - Identificación de la información 	<ul style="list-style-type: none"> - Prediagnóstico. Caracterización de la comunidad. - Categorización en fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas - Elaboración de la Matriz DAFO 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de la misión - Elaboración de la visión - Configuración de los escenarios ⁴⁴ - Selección de los objetivos estratégicos y metas - Diseño de acciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Desglose y ordenamiento de las acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desglose por tareas, responsables, participantes, fecha de inicio y terminación, recursos materiales y financieros e indicadores de éxito - Proceso de coordinación y negociación - Plan de ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo - Evaluaciones parciales y final

FASES Y ELEMENTOS DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMUNITARIO

La preparación del planeamiento

Por supuesto, en un proceso de planeamiento, cuyo objetivo es el desarrollo económico, físico y social del territorio resulta indispensable planificar también sobre qué, cómo, para cuándo y con qué se va a realizar el planeamiento, porque el respeto a las personas que van a participar exige que se prevea de qué forma y cuándo va a necesitarse su concurso.

Para preparar el planeamiento los elementos a considerar son:

- Determinación del alcance
- Desarrollo de la participación comunitaria
- Establecimiento de las coordinaciones y encaminar la integración para el planeamiento
- Asignación de responsabilidades

- Estimación del tiempo y de los recursos para planificar
- Identificación de la calidad y la disponibilidad de la información a utilizar

- Determinación del alcance del planeamiento

Éste es el paso en que se acuerda el plazo de tiempo que va a ser planificado, la extensión territorial, los aspectos que van a ser considerados en el planeamiento. Puede ocurrir que se comience un planeamiento sin tener claro hasta dónde se va a planear y como consecuencia, la objetividad y el análisis de la factibilidad de objetivos y acciones queda confuso, por lo que al final resulta ineludible determinar el alcance en fases posteriores, perdiendo así el tiempo invertido y lo peor, agotando a las personas que están incorporadas al proceso.

Dentro de la homogeneidad que puede tener una comunidad, existen diversidades (en la urbanización, en el estado

44-La fase de Configuración de los Escenarios no fue acometida por cada comunidad, dados los requerimientos que implica (disponibilidad de información de expertos en temas de las variables claves). Esta fase fue elaborada a nivel de toda la Ciudad de La Habana, siguiendo los métodos MIC MAC, los impactos cruzados y otras técnicas orientadas por el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), conducidos por las Lic. Norma Oñate Martínez y Belkis Brito Alvarez.

constructivo, en la dotación de servicios, en la existencia y concentración de los problemas sociales, entre otros) por lo que se debe analizar la posibilidad de desglosarse en varias partes territoriales y buscar soluciones específicas a problemas propios dentro del conjunto general.

- Desarrollo de la participación comunitaria

Para asegurar el éxito y la continuidad de la participación institucional y ciudadana hay que realizar una preparación muy especial. De hecho, no es posible convocar sin saber a quién (cuáles grupos poblacionales, instituciones y organizaciones), qué se espera de los participantes, hasta dónde y cuándo, cómo se crea un ambiente de confianza en el trabajo que se va a emprender, cuáles técnicas pudieran llegar a aplicar y sus requerimientos, incluso quiénes van a aplicarlas. Este aspecto debe prepararse previamente, aun cuando el desarrollo del proceso implique retomarlo una y otra vez.

- Asignación de responsabilidades y establecimiento de las coordinaciones

Este elemento es el que designa las responsabilidades para la elaboración del proceso y de cada una de sus etapas. Siempre habrá un equipo técnico que lo coordine pero ello no implica necesariamente que sean los responsables, por lo que hay que prever quiénes serán y comunicarlo a todos y en cada etapa.

- Estimación del tiempo y los recursos

Implica hacer un estimado del tiempo que se le va a dedicar al mismo acto de planificar. Ello requiere atención sobre los pasos a seguir y la retroalimentación necesaria de cada parte. Muchas veces se predetermina el tiempo en que debe realizarse el planeamiento, especialmente porque se estima que si se producen elecciones de nivel de base o cambios previsibles de líderes formales, afectaría o retrasaría el planeamiento, por tanto, aspectos como éste deben considerarse.

Es aconsejable prever el alcance temporal del planeamiento considerando el período del mandato de gobierno. Ello propicia el comienzo de la elaboración con los actores recién elegidos, y promueve que en la capacitación que se les brinda para su mandato se incorporen métodos y técnicas que les desarrollen capacidades. En el caso de la Ciudad de La Habana, la tercera versión del Plan Estratégico se ajustó al mandato provincial con cinco años de duración (2004-2008).

- Identificación de la calidad y la disponibilidad de la información a utilizar

Cada etapa, pero muy especialmente el Diagnóstico, exige de una cantidad de información cuantitativa o cualitativa, que debe preverse para que sea captada y procesada en función del marco territorial o de las especificidades de la fuente de información, en instituciones externas, pudiendo generar recursos adicionales, así como coordinaciones previas.

El uso de técnicas cualitativas es frecuente y recomendable en la elaboración del planeamiento, más aún cuando se aplica en una comunidad. Por ello también es preciso tener en cuenta la realización (diseño, aplicación, procesamiento de resultados y su documento síntesis) de encuestas, entrevistas y otras técnicas, sobre todo aquellas que aporten las valoraciones de los informantes sobre sus potencialidades y restricciones y sobre las propuestas que puedan hacerse.

Análisis de la situación actual

Es insoslayable hacer un análisis de la situación actual y de las tendencias que se vislumbran, donde deben detectarse no sólo los problemas existentes sino también las potencialidades que nos permitan fomentar el desarrollo. Saber las causas de los problemas, las tendencias de su comportamiento y realizar una serie de comparaciones que permitan calibrar objetivamente la situación, contribuye a elaborar un buen diagnóstico.

El diagnóstico no es la simple recopilación de informaciones, es una forma de investigación donde se describen y explican los problemas y las virtudes del objeto de estudio, donde se reflexiona sobre ellos con el fin de comprenderlos y también de jerarquizarlos.

Como el planeamiento estratégico trabaja sobre lo esencial, es necesario buscar lo esencial primero. Por ello se inicia con un Prediagnóstico, con una caracterización del barrio, de donde se puedan extraer –por consenso o mayoría– lo que resulte más significativo.

- Caracterización de la comunidad

Éste se realiza a partir de una visión general y sintética de las principales características que la comunidad posee, con el objetivo de seleccionar después aquellas más significativas. En él se abordan los aspectos de tipo económico, físico, ambiental y social, bien del barrio en general, como de sus partes componentes. Para realizar cualquier estudio sobre la

comunidad es imprescindible abordar aspectos como los sociodemográficos, los económicos, los físico-ambientales, los aspectos relacionados con el funcionamiento interno y los vínculos externos, los históricos culturales, así como las relaciones entre ellos.

Generalmente se vincula la información con datos numéricos, los cuales muchas veces dicen poco si no se comparan con parámetros previamente establecidos, y tendencias observadas. La información debe ser también cualitativa, a partir de valoraciones realizadas y donde se sintetiza la percepción que sobre la comunidad tienen los informantes. Además de expertos en diferentes temas, deben buscarse también otras fuentes –no “oficialmente expertos”– que sean portadoras de una mayor precisión y que reflejen las necesidades propias de diferentes grupos poblacionales, como niños, jóvenes, adultos y personas de la tercera edad, discapacitados, etc. Para acudir a ellos es necesario utilizar técnicas de participación que faciliten emerger la información precisa, jerarquizada y con juicio valorativo.

Hay muchas formas de lograr la información de entrada de forma rápida y eficiente. En primer lugar el hecho mismo de que se realice con la participación de instituciones, organizaciones y la población garantiza un conocimiento del lugar y sus gentes de una forma objetiva y con multiplicidad de enfoques, la experiencia acumulada requiere en ocasiones sólo una actualización, incorporando lo que ha ocurrido más recientemente.

Por su parte, no es posible analizar sin comprender. Se trata de procesar la información de entrada, de explicar la evolución del fenómeno, sus relaciones y sus consecuencias. Es una labor de relacionar, sintetizar y jerarquizar y especialmente de comprender qué ha pasado, cuáles son los elementos más significativos.

Los conocimientos sobre el problema nunca serán acabados o completos, dada la complejidad y la dinámica que tiene la realidad. Por ello, generalmente se requiere de una actualización e incorporación de otros elementos que con el decursar del tiempo se constatan como de indispensable inclusión en el análisis. De esta manera, el diagnóstico es también una actividad permanente y requiere de una mirada atenta, con el fin de incorporar todo lo que surja nuevo, mediante consenso.

El resultado del diagnóstico no es la mera suma de informaciones y reflexiones, también implica integrar en conclusiones para trazar la política a seguir y diseñar las acciones

apropiadas para mejorar la situación actual. De esta manera el diagnóstico crea las bases para que se conciban y decidan las soluciones.

– Categorías

En muchas ocasiones se pretende planificar y movilizar los esfuerzos hacia objetivos cuyo nivel de competencia y responsabilidad supera el marco local, lo que genera un desgastante trabajo de coordinación y de gestiones, infructuoso en la mayoría de los casos. Por ello es aconsejable establecer categorías, que estarán en relación con el nivel de competencia y el beneficio (o no) que aportan a la comunidad.

Categorizar es determinar cuáles son las potencialidades y restricciones propias del planeamiento, las que pueden manejar y controlar los actores en su ámbito, aquellas que pueden movilizar, organizar y orientar sin que impliquen el concurso de instituciones de nivel superior. A su vez, sobre éstas deben analizarse los aspectos positivos y negativos que están ocurriendo dentro de él, es decir, buscar las fortalezas y las debilidades.

Las fortalezas son los factores potenciales de la comunidad que permiten suponer una capacidad de desarrollo y de proyección dentro del sector que se analiza; se enumeran aquellos que presentan una situación ventajosa y sin conflictos serios.

Las debilidades son los factores de regresión, de problemas, de conflictos o de insuficiencias existentes en el barrio. Es oportuno, al igual que en las fortalezas, detectar las tendencias que presentan estas debilidades y la magnitud de su impacto.

Existen factores de competencia superior al barrio, que influyen positiva o negativamente en la situación actual y en la tendencia de desarrollo de la comunidad, imposibles de controlar a ese nivel. Hay necesariamente que tenerlos en cuenta y saber cómo afectan y cómo puede evitarse su incidencia. Éstos son los aspectos externos: las oportunidades y las amenazas.

Cada una de estas categorías está relacionada con un contexto, y según el punto de vista pueden ser indistintamente fortaleza o debilidad. Es por ello que la forma de expresión debe ser muy clara y sintética, para que no existan dudas sobre la categoría a la que pertenece. No existen verdaderas fortalezas o debilidades por sí mismas, sino sólo cuando se relacionan con el contexto. Por ello, deben establecerse cri-

terios comparativos que faciliten también su definición en una categoría u otra.

Es frecuente encontrar y consensuar una larga lista de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades, generalmente en ese orden. En consecuencia, evitando perder lo esencial, y propiciando un número manejable para trabajar, es imprescindible jerarquizar y sintetizar estas largas listas.

- Elaboración de la Matriz DAFO

No obstante, las Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, de por sí ya útiles, aún pueden aportar una mayor posibilidad de análisis si se relacionan los impactos que ejercen entre sí cada oportunidad con las fortalezas y con las debilidades detectadas, de la misma forma la relación entre las amenazas con cada una de las fortalezas y con cada una de las debilidades. Esta relación de impactos es la Matriz de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades, conocida por Matriz DAFO, que ha resultado una técnica muy estimable para el planeamiento, casi imprescindible en el estratégico.

Como citan Ángel Montero y Ramón Martínez en su artículo “La Matriz D.A.F.O. para la Formulación Estratégica Aplicación al Sector Financiero”: como toda matriz analítica, la DAFO presenta las siguientes características:

- Es relativa, ya que recoge los aspectos que un grupo de personas ha considerado relevantes.
- Es indicativa, ya que no aporta criterios de decisión sino que facilita información para elaborar estrategias.
- Es temporal, porque es válida para el período en que se trabaja.
- Es parcial, ya que aporta una visión particular de la empresa.
- Es subjetiva, ya que establece la comparación entre la empresa y sus competidores; y, por último la clasifican como “una valoración cualitativa”.

Estos aspectos, que pudieran desestimular la utilización de la Matriz, en el contexto de su aplicación en un planeamiento comunitario –y no en una empresa productiva como citan–, resulta considerablemente menos riesgoso, pues el mismo hecho de realizarse con diferentes grupos de personas, cuya diversidad de enfoques es heterogénea, y de producirse a partir de un intercambio amplio de relaciones funcionales, permite obtener una mayor confianza en ella.

Una descripción de esta técnica y procedimiento se presenta en el capítulo tres del presente libro.

La Perspectiva

Esta fase comprende todos aquellos elementos que permiten figurar el futuro, formar una visión y trazarse los caminos a seguir para alcanzarla, teniendo en cuenta los resultados del Diagnóstico y proyectando al plazo definido. Aquí se perfila el desarrollo a alcanzar.

La elaboración de esta fase induce a proyectar la transformación de la situación actual con creatividad, asegurando que se va a producir principalmente a través de la activación de los propios recursos y garantizando de antemano que sean exitosos cada uno de los propósitos. Por esta razón es importante tener siempre presente que en cada paso sucesivo se va a ir sintetizando y jerarquizando cada una de las propuestas, con objetividad y a través de consenso.

- La Misión

Puede parecer obvio el enunciado de la Misión cuando se está elaborando el planeamiento, pero en la práctica se corrobora que no es así.

La Misión implica conocer la esencia misma para lo que está constituida la organización (ese conjunto de personas que va a planear) y para lo que se han agrupado en función de buscar el objetivo principal y su razón de ser. La Misión debe estar vinculada directamente con la realidad actual y con las posibilidades de materializar lo que enuncia, pues de lo contrario, constituiría una ensoñación futura e ideal.

El hecho de estar vinculada a la realidad actual hace que metodológicamente se ubique después de concluir el Diagnóstico, especialmente en el caso de las comunidades, por la complejidad y vasta gama de aspectos y funciones que ésta encierra. En muchos de los planeamientos estratégicos empresariales y sectoriales, la Misión se formula desde el mismo comienzo del proceso.

Para lograr la formulación es necesario pensar en hacia dónde se quiere encaminar el asunto por el que se está trabajando a partir de conocer las condiciones actuales, tanto potenciales como restrictivas.

Su forma de expresión debe quedar encabezada por verbos que aseguran hacia dónde se quieren encaminar los esfuerzos y formularlos de manera general, como: mejorar, elevar, propiciar, transformar, etc.

Las siguientes preguntas ayudan a conformar la Misión:

- ¿Para qué nos hemos organizado?
- ¿Cuál es la intención o propósito de este grupo?
- ¿Qué queremos resolver?
- ¿Qué producto o resultado se espera obtener?

En cierto sentido parte del compromiso que se va creando por parte de la población y las instituciones participantes y se genera aprehendiendo y definiendo de forma colectiva qué es lo que se quiere alcanzar y hasta dónde van a llegar los esfuerzos colectivos. Entonces es necesario asegurar e insistir en que colectivamente se halle la respuesta a las preguntas y se piense de forma integral. Generalmente la Misión se expresa en una frase corta y “sustanciosa” que todos puedan interiorizar y transmitir.

– La Visión

Saber a dónde se quiere llegar es precisamente describir la Visión. Ésta es la imagen deseada, enmarcada dentro de la factibilidad de alcanzarla al plazo de tiempo fijado, que no es un “sueño dorado”. La Visión puede definirse extensamente, de manera que sean descritos en ella lo que se quiere lograr, a partir de conocer la realidad actual y de saber que entre todos van a trabajar para ello.

La Visión debe resaltar las potencialidades, lo que define al barrio, lo que lo hace único y diferente del resto, lo que le permite atraer inversiones. La Visión resultará el gran propósito del cual se desprenderán los objetivos a definir posteriormente para encaminar el desarrollo y la transformación.

– Los Escenarios

Los escenarios son los marcos en los cuales se puede desarrollar el objeto de estudio en el plazo de tiempo al que se proyecta, previendo cualquier contingencia posible, por lo que lo hace sumamente útil para trazar las estrategias, objetivos y acciones consecuentemente, haciendo factible el planeamiento y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Según apunta la Lic. Norma Oñate⁴⁵ la técnica de construcción de escenarios ha contribuido a:

- Estimular la reflexión estratégica, colectiva y la comunicación en el seno de la empresa.

.

45-Norma Oñate, 1993.

- Mejorar la flexibilidad interna frente a la incertidumbre del medio, y a prepararse mejor para algunas rupturas posibles del sistema.
- Reorientar las decisiones en función del contexto futuro sobre la base de planes contingentes.

Varios autores han estado, desde la década de los años 70, diseñando y perfilando estas técnicas. Según describen J.C. Bluet y J. Zemor: “Los escenarios son un conjunto formado por la descripción de una situación futura y del camino de los eventos que permiten pasar de la situación de origen a la situación futura”.

Hay diferentes formas de llevar a cabo los escenarios: la forma “literal”, donde se escribe el razonamiento lógico de lo que puede acontecer y la “formal”, donde a partir de la aplicación de ciertas técnicas se comprueba la validez del razonamiento.

Como deben ser una representación coherente de un futuro posible, en su descripción se debe ofrecer un conjunto formado por los eventos probables de variables claves que detallan una situación futura, tanto como los caminos o tendencias que permiten pasar de la situación actual a ese futuro. De manera que determinar las variables claves es el primer paso para conformar escenarios.

Las variables claves, aquellas promotoras de cambios significativos, deben ser determinadas por expertos, quienes caracterizarán las posibles situaciones, tanto internas como externas. Éstas se expresan en eventos que son sus manifestaciones, tendencias y comportamientos posibles, que pudieran ocurrir con cierta certidumbre en el plazo de tiempo fijado.

Una vez seleccionadas las variables claves y otorgados los probables valores a los eventos, se conceden –también por expertos– las probabilidades de ocurrencia de cada evento.

Las combinaciones posibles de los valores de los eventos en conjunto, brindan una amplia gama de escenarios. Estos deben ser valorados según su pertinencia y de ellos se seleccionan los escenarios: probable, optimista y pesimista, que redactados de forma sintética dan la posibilidad de tener diferentes marcos para que cada objetivo, meta y acción sea analizada frente a ellos y se obtenga la consecuente respuesta sobre si es factible o no su propuesta.

De esta forma, se garantiza que los objetivos, metas y acciones que vayan a emprenderse sean consecuentes con los escenarios, y a su vez, puedan desarrollarse para alcanzar sus propósitos en cualquiera de los escenarios seleccionados.

- Los Objetivos Estratégicos

La Visión, como objetivo más general, debe ser desglosada en guías específicas que ayuden a encauzar los esfuerzos para resolver los problemas y para avanzar según los intereses. Éstos son los que dictan lo que se quiere hacer. A su vez, con la intención de ir especificando a partir del objetivo cuáles aspectos de él van a encaminarse, se formulan también las metas.

Algunas preguntas pueden ser útiles en la elaboración de los Objetivos:

- ¿Qué queremos y podemos alcanzar?
- ¿Responden a los problemas detectados en el diagnóstico?
- ¿Cuáles son las prioridades?
- ¿Qué impacto se espera lograr con estos resultados?
- ¿Contribuyen ellos al logro de la Visión?
- ¿Son compatibles con los recursos disponibles?
- ¿Son realistas y alcanzables?
- ¿Son comprensibles y motivantes?
- ¿Definen con claridad lo que se quiere alcanzar?

Los estrategas del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), en el Seminario efectuado en Cartagena de Indias en 1998, recomendaron jerarquizar los Objetivos a partir de que ellos puedan inducir:

- Sinergia
- Singularidad
- Oportunidad
- Innovación
- Urgencia de inicio

- Las Metas

La mejor representación de una meta es el cartel que tiene el corredor al final de la carrera: es hasta dónde tiene que llegar, hasta dónde debe y puede llegar. De esta misma forma, las metas son los límites que dentro del objetivo pueden alcanzarse en el plazo de tiempo determinado y con los recursos que contamos. Cada objetivo, que se diseñará para el plazo de tiempo acordado en el planeamiento, deberá desglosarse en metas que permitan perfilar hasta dónde se va a llegar en plazos más cortos y en aspectos más específicos. Determinar las metas ayuda a perfilar las acciones.

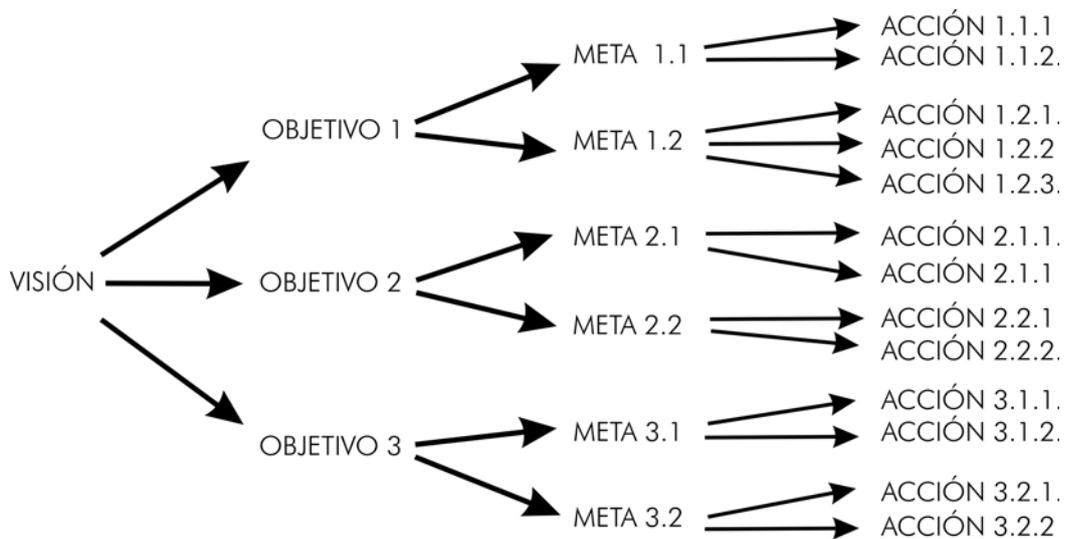


Gráfico de objetivos, acciones y metas

Plan de acciones

La concreción de los objetivos y metas se resuelve a partir de la determinación de acciones, o sea los pasos concretos que garantizan la solución a los problemas detectados, la movilización de las fortalezas, y las apuestas para el desarrollo, respondiendo a cómo se va a lograr el alcance de esos objetivos y metas.

Ya en la generación de acciones, que ha sido comenzado desde el mismo análisis DAFO –sobre cómo se deben superar las debilidades para aprovechar las oportunidades y cómo hacer para disminuir o evitar el efecto de las amenazas–, e incluso en la etapa del diseño de objetivos se generan igualmente ideas que deben ser recogidas y analizadas en este paso. Este cúmulo de acciones que se presentan, y las que van surgiendo de preguntarse cómo se va a cumplir el objetivo, se expresa generalmente como una extensa lista de acciones, que es necesario priorizar, ya que obviamente no es posible acometerlo todo.

El Plan de Acciones es el ordenamiento de las actividades que dan cumplimiento a los objetivos y metas propuestos.

Estas acciones deben quedar diseñadas de manera tal que sean alcanzables y factibles, y por supuesto, deben estar en correspondencia con los problemas detectados e identificadas como importantes para la comunidad.

Existen también varias preguntas a ser respondidas para elaborar el Plan de Acciones:

- ¿Qué puede hacerse fácil y rápidamente para dar cumplimiento a tal objetivo?
- ¿Esos pasos siguen la secuencia lógica y natural de las acciones?
- ¿Son estas acciones necesarias e importantes para la comunidad?
- ¿Utilizan las fortalezas identificadas?
- ¿Aprovechan las oportunidades detectadas?
- ¿Resuelven los problemas detectados?

Muchos pueden ser los elementos que permitan discriminar cuáles acciones se mantienen y cuáles quedan para otro momento, pero teniendo en cuenta los criterios de factibilidad e importancia y su combinación, pueden dar un primer tamiz para su selección.



Socialización de las acciones del planeamiento estratégico en la comunidad. Taller de Transformación Integral de Pogolotti

Como una forma de concreción aún mayor las acciones deben ser:

- **específicas**, tanto en tiempo como en lugar de ocurrencia
- **medibles**, que puedan ser concretadas en términos cuantitativos o en formas de medir de tipo cualitativo
- **realistas y alcanzables**, que sean factibles su cumplimiento a partir de los recursos existentes a movilizar o de gestionar con un grado alto de aseguramiento
- **acotadas en tiempo**, que no se diluya su cumplimiento por desconocer cuándo debe estar concluida y cuánto tiempo consumen para ser ejecutadas
- **compartidas por todos los participantes**

Varios elementos son importantes a la hora de seleccionar acciones: el nivel de repercusión que tendrán y la eficiencia con que se acometen. Resulta oportuno seleccionar aquellas que logren un mayor impacto en la comunidad con el menor esfuerzo, lo que conduce al éxito seguro y rápidamente, brindándole así confianza a la población sobre la validez del planeamiento. Una técnica –el gráfico para la mejor opción– puede ayudar mucho a seleccionar estas acciones y aparece explicada en el capítulo tres del presente libro.

Instrumentación del Plan Acciones

El proceso de planeamiento no culmina después de definir los objetivos estratégicos, ni cuando se establecen las acciones y las posibilidades de ser ejecutadas, sino cuando se instrumentan las acciones y se realiza la evaluación del planeamiento, constatando si fueron resueltas parcial o totalmente las necesidades que le dieron origen y si se proyecta el desarrollo deseado dentro de su factibilidad para lograrse.

Varios aspectos son requeridos para completar esta última etapa. Las metódicas comúnmente utilizadas recomiendan que se cumplan los siguientes pasos:

Formulación de acciones y apertura de acciones en tareas. Cada acción debe concretarse en el desglose de una serie de tareas que harán posible su materialización. Este paso muchas veces puede implicar también modificaciones tanto del contenido como de la expresión de la acción.

La apertura de acciones debe considerar como mínimo, elementos tales como:

- desglose en tareas, o sea, pasos indispensables para ejecutar las acciones

- responsable
- participantes
- fecha de inicio y terminación
- disponibilidad de recursos financieros, materiales y humanos
- indicadores de éxito

Delimitación del nivel de participación y de responsabilidad de cada institución y organización en la acción y en las tareas. No pueden quedar dudas del por qué una acción o una tarea es responsabilidad de alguna institución o persona, y menos aún pueden quedar en terreno de nadie, lo que conspira aun más contra su ejecución.

Acuerdos y previsión del momento del inicio y la duración de la acción. Por mínima que resulte la acción o las tareas que van a ejecutarse, siempre requiere de recursos humanos, materiales, financieros, y por tanto, hay que prever de antemano en qué momento esos recursos deben ser movilizados y por cuánto tiempo. Hay muchas tareas y acciones que son precedentes para la realización de otras, por lo que es imprescindible acordar cuándo termina una dando así la posibilidad de iniciar la siguiente. Debe recordarse que este planeamiento incluye los próximos años, de manera que habrá tareas que puedan empezar inmediatamente por su factibilidad y recursos asegurados, pero otras pueden comenzar en años siguientes; a su vez la extensión puede durar desde unas semanas hasta todo el período, e incluso trascenderlo.

Determinación sobre el aporte de recursos. Una buena parte de las acciones que se acometen dependen de la cooperación de varias entidades; en muchos casos una dirección es la que aporta los recursos financieros, otra los recursos humanos, otra los materiales, y quizás otra establece las coordinaciones. Cada una de ellas debe jugar su rol, y conocer anticipadamente el momento en que debe disponer sus recursos para ejecutar la acción o tarea, y cuáles y cuántos recursos son.

Evaluación del nivel de satisfacción y el impacto que aporta la acción o tarea al problema que la acción responde. Sólo de esta forma es posible valorar lo certero de plantear esa acción y de retroalimentar el planeamiento mismo. Para conocer la eficacia de la acción deben proponerse por cada acción y tarea los “indicadores de éxito”. Ellos permiten medir objetivamente el cumplimiento de la acción o la tarea. Por esta razón, deben ser formulados claramente,

logrando que se entienda la validez de esta medición y que sea dominado por cada uno de los participantes. Los indicadores pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos. Uno de los aspectos en donde se crean dificultades es precisamente en la definición de los indicadores de éxito. Ellos dicen cómo reconocer el éxito, y a la vez, obligan a aclarar el sentido de lo que se quiere decir con nuestros objetivos y acciones, proporcionando así una base objetiva para la evaluación, prefijando el nivel de efectividad requerido para el logro del objetivo y especificando los elementos necesarios para establecer si el fin, el propósito, los resultados y las actividades fueron alcanzados.

Un buen indicador debe diseñarse teniendo en cuenta que sea: práctico, independiente y específico y, a su vez, que sea válido, accesible, confiable y pertinente.⁴⁶

Teniendo en cuenta lo crucial que resulta definir las acciones que se van a acometer, a continuación se recomiendan una serie de elementos observados en la práctica.

Recomendaciones para la formulación de acciones:

Que estén directamente relacionadas con los problemas identificados y con los objetivos propuestos. Debe existir una correspondencia entre los objetivos, las metas y las acciones que se proponen. Por ello se recomienda que se trabaje con un objetivo y se estructuren sus metas, acciones y tareas, y sólo después de terminar se proceda a trabajar con otro objetivo.

Hay que tener claro que pueden presentarse diferentes alcances, a la vez que no existe una homogeneidad en relación a la importancia, la urgencia, la factibilidad y los impactos que logran.

Que las acciones sean pertinentes. Para ello es importante tener en cuenta qué se dejaría de hacer si hiciéramos esta acción, es decir buscar el costo de oportunidad.

Que se formulen las acciones y tareas de forma clara y precisa, para propiciar el entendimiento por todos y asegurar que sean acciones y tareas concretas y medibles.

Que exista la identificación de la acción o tarea por parte de los involucrados. Todos los involucrados en llevar a cabo esas acciones deben interiorizar, es decir, haber comprendido y acordado la necesidad de que se acometa y reconocido la conveniencia que para su institución o su comunidad tiene la acción que se va a emprender. Cuando se

. . . .

46-Elia Carralero Ramírez, 2005.

incorporan personas que no han participado en el planeamiento, ellas deben recibir una explicación exhaustiva del proceso y sus resultados para lograr de esta forma una visión general de lo que se persigue y por qué.

Tal como suele ocurrir con las cosas complejas, y con el mismo proceso de elaboración del planeamiento estratégico, se avanza en el proceso y se retroalimenta constantemente sobre lo avanzado. Pudiera parecer un retroceso, un ir atrás, pero este paso es beneficioso, pues ayuda a perfilar el trabajo y a la vez, dentro de la misma interacción que se va produciendo, procura una comprensión e interiorización mayor, tanto para aquellos que participaron desde el comienzo, como para los que se han ido incorporando paulatinamente.

El proceso de instrumentación va a ir modificando, precisando y tratando de hacer factible aquellas acciones y tareas que inicialmente fueron propuestas y a la vez, ajustando el planeamiento en su conjunto. Por ello, es muy probable que la formulación de las acciones sean modificadas, cuando se conciben los indicadores de éxito y se valoran las posibilidades reales de concretarlas. Esto puede implicar también la inclusión de otras entidades que no fueron involucradas al inicio.

Evaluación y monitoreo

El monitoreo es el control de cómo se van produciendo las diferentes fases y sus resultados, por lo que se debe estar atento a las modificaciones que se puedan ir produciendo en la realización en todas las fases y en la apertura de las tareas, que por exigir un mayor grado de concertación puede implicar modificaciones significativas. Por diversas razones es posible que se introduzcan cambios en las acciones y tareas, algunas de ellas pueden ser eliminadas o sustituidas, otras añadidas y todo ello debe ser incorporado al planeamiento. Es una forma de control de cómo se va materializando el planeamiento, y se hace a partir de conocer cómo se cumplen las fases y cómo se da respuesta a los indicadores de éxito.

A su vez, es necesario establecer cortes evaluativos. Es un corte donde se realiza la valoración de lo realizado hasta el momento y se enfocan cómo debe seguir el planeamiento, chequeando la marcha del proceso, cómo se ha ido desviando y cuánto y como de esa desviación es válida para reencaminar el proceso.

Según apuntan Rossi y Freeman,⁴⁷ “la evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorizar la conceptualización y el di-

seño, la ejecución y la utilidad de lo que se ha realizado”. Las evaluaciones son sistemáticas en la medida en que emplean las vías básicas para recabar pruebas confiables. La finalidad del evaluador es proporcionar una interpretación integral y disciplinada, y con ello enseñar.

La clave es diseñar y poner en marcha una evaluación tan objetiva como sea posible, es decir, que ofrezca una valoración firme, y que no cambien si la repiten otros.

Es útil distinguir tres grandes grupos de evaluaciones:

- el análisis relativo a la conceptualización y diseño de las intervenciones.
- la verificación de la puesta en marcha.
- la verificación de la utilidad.

Obviamente es importante conocer los grados de repercusión del programa y sus beneficios, en relación con los costos. En este sentido, lo primero es verificar en qué medida lo propuesto origina cambios en la dirección deseada, mientras que evaluar su eficiencia implica el análisis de costo-beneficio y de costo-efectividad.

La evaluación es todo un sistema que ha estado afortunadamente estudiado, y aparece en otras muchas publicaciones, por lo que no será objeto de mayor apertura en este libro.

LECCIONES APRENDIDAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANEAMIENTOS

Conocer los posibles obstáculos, evitar los errores ya cometidos y aconsejar sobre cómo manejarlos motivan este acápite. Aquí se concentran –todas mezcladas– las barreras identificadas tanto en los planeamientos comunitarios, a lo largo de sus diez años de implantados, como otras detectadas a nivel municipal, provincial, e incluso en la aplicación del método a empresas comerciales y sectoriales.

Las barreras más frecuentemente encontradas han sido, sin que signifique un orden:

- Concebir el planeamiento como una tarea y no como un proceso.
- Escaso compromiso de las autoridades.
- Falta de integración con los planes sectoriales.

- Poco respaldo de presupuesto y recursos y dispersión de los mismos.
- Desestimación de las estrategias previamente diseñadas, tomando decisiones que no se corresponden con los objetivos, metas y acciones propuestas.
- Escaso nivel de concertación.
- Falta de comunicación y divulgación de las etapas y los resultados, ausencia de retroalimentación.
- Imposición de objetivos y metas concebidos a nivel superior que no están en correspondencia con la jerarquía de necesidades de la comunidad.
- Escasa preparación previa para conducir el proceso.
- Dispersión del equipo conductor.
- Agotamiento de la participación o falta de conciencia sobre su importancia.
- Inestabilidad de la población y de sus representantes.
- Falta de confianza en la ejecución y/o en la validez del plan, y consecuente desinterés.
- Protagonismo de instituciones y personas.
- Aplicación rígida del método sin tener en cuenta la realidad actuante.
- Falta de visión integral –física y social– sobre el territorio.
- Falta de sistematización.

Previendo que cualquiera de estas razones ocurra, es necesario tener en cuenta una serie de recomendaciones aun antes de comenzar un planeamiento a cualquier nivel. Ellas no resuelven todas las dificultades, pero al menos pueden procurar un éxito más seguro:

- **Sensibilizar** a los gobiernos, las instituciones y las organizaciones sobre la importancia y utilidad del planeamiento, de la comprensión del “proceso” y de las ventajas que posee como herramienta para ampliar y cualificar la capacidad de gobernar. Si este primer paso se obvia, si no ha surgido la necesidad de hacer el plan, la posibilidad de que se respalde es limitada.
- **Enseñar a participar** y mantener la motivación para la participación durante todo el proceso.
- **Conformar un equipo técnico** capaz de integrar a los participantes, y a las propuestas, mantener permanentemente la participación y la asesoría técnica. Este equipo está llamado a sistematizar el proceso.

- **Simultanear la ejecución de acciones** que ayuden a darle credibilidad al plan en elaboración, teniendo en cuenta que las acciones que se propicien no estén en contradicción con los problemas que se conocen.
- **Hacer prevalecer la reflexión** sobre la gran cantidad de información, las propuestas y su correspondencia con los problemas. El llamado a la reflexión es, sobre todo, en el sentido de que no se descansa en que la aplicación del método lo resuelve todo. El método es un instrumento mediante el cual es posible alcanzar lo que se aspira de una forma ordenada; reflexionar es considerar detenidamente lo que se está haciendo, valorando incluso las dinámicas que se vayan produciendo, y actuando en consecuencia.
- **Procurar el crecimiento personal y comunitario**, con un ritmo sostenido.

CASO DE ESTUDIO DEL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO COMUNITARIO EN EL BARRIO DE JESÚS MARÍA

Sobre la generalización de los planeamientos estratégicos comunitarios en la Ciudad de La Habana

A SOLICITUD DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD de La Habana, la aplicación de este método ha sido extendida tanto a las veinte áreas de la ciudad donde existen Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB), como a otros Consejos Populares,⁴⁸ desde 1996. La escala del planeamiento municipal, reconocida como imprescindible teniendo en cuenta la existencia de los planeamientos de la ciudad y de algunos de sus Consejos Populares, comenzó unos años después tratando de integrar los tres procesos, aunque sin resultados concretos.

La conducción metodológica de esta experiencia ha estado a cargo del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, a la vez que a escala del Consejo Popular el método ha sido conducido por los Talleres de Transformación Integral del Barrio (TTIB).

Un proceso de capacitación continuo⁴⁹ comenzó hacia los miembros de los TTIB, y casi inmediatamente hacia los representantes municipales, buscando el entendimiento mutuo y el diálogo común. A su vez, los mismos integrantes de los TTIB multiplicaron estos conocimientos en los líderes comunitarios, que les posibilitara acortar la distancia entre unos y otros, acerca del método y las técnicas a emplear y ayudar así a un curso más orgánico y efectivo del proceso.

De manera que este aprendizaje conjunto, más el tiempo de interacción y reconocimientos mutuos –entre los talleristas y el resto de los actores locales–, condujo a catalizar el planeamiento y a consolidar las relaciones interpersonales e interinstitucionales, reforzando la integración de los actores, favoreciendo la concertación y la eficacia de actuación en las comunidades.

.

48-Ver notas al pie, pp. 43 y 65.

49-Desde 1996 se comenzaron cursos de veinticinco horas lectivas en los municipios de la Ciudad de La Habana, a los que asistían miembros de las Secretarías de las Asambleas y de los Consejos de las Administraciones Municipales, de las organizaciones políticas y de masas, delegados del Poder Popular, líderes informales y otros actores como médicos de familia, junto a los miembros de los Talleres de Transformación Integral. A su vez, se impartieron cursos especiales para los TTIB que aún se mantienen con una frecuencia anual y al menos cuarenta horas lectivas. Mientras que a partir de las elecciones de delegados de base del Poder Popular del 2002, el planeamiento estratégico comunitario comenzó a ser uno de los temas de su capacitación al inicio del mandato. Han sido impartidos más de veinte cursos de pregrado y postgrado sobre el tema.

Por otra parte, el planeamiento ha logrado una continuidad de las acciones en la comunidad a lo largo del tiempo. Las elecciones de los delegados de base y los Consejos Populares se producen cada dos años y medio, y en la Ciudad de La Habana con una renovación de aproximadamente el 60 % de los sus delegados. De esta manera, el planeamiento ha contribuido a que estos nuevos representantes puedan conocer con profundidad las características del barrio, sus problemas y potencialidades, los objetivos, metas y acciones que se han propuesto, e incluso el nivel de compromiso y aporte de sus mismos electores.

Valorando estas ventajas, algunos de los gobiernos municipales de la ciudad han solicitado a los Talleres la asesoría para la elaboración de otras áreas del municipio y también integrar las comisiones que coordinan los planeamientos municipales, lo cual habla del aprecio hacia el instrumento que tienen los gobiernos locales y de los beneficios que les reporta.

El Planeamiento Estratégico Comunitario no ha estado exento de dificultades: una apreciable parte de las acciones concertadas e incluso aprobadas por los Consejos de la Administración Municipales⁵⁰ (CAM) no han sido insertadas al plan de la economía, con la consiguiente carencia de respaldo financiero y material para su ejecución, y la dilación de las soluciones. En algunos casos ellas han tenido respuesta a partir de proyectos de colaboración con agencias extranjeras, para las cuales la existencia de este tipo de planeamiento –elaborado de forma participativa y aprobado por el gobierno local– ha constituido una garantía para respaldar en recursos y colaborar mutuamente.

Por su parte, la existencia de planes y programas nacionales con alta prioridad que absorben los recursos materiales⁵¹ e infringen una dinámica de actuación con excesiva operatividad, así como la falta de definición de los presupuestos de obras y equipamientos, han sido otras de las dificultades encontradas.

No obstante, el balance es positivo. Especialmente a nivel comunitario se ha estimulado la participación, se

.

50-Los Consejos de la Administración Municipales (CAM) son la administración municipal integrada por el presidente de la Asamblea al mismo nivel y los vicepresidentes que atienden las esferas productivas y no productivas del municipio, a quienes están subordinados las direcciones municipales de servicios, viviendas, etc.

51-Hay que recordar que Cuba está sometida al bloqueo por lo que, aun disponiendo de recursos financieros, no siempre son posibles los intercambios comerciales que aseguren recursos materiales.

ha fortalecido el sentido de pertenencia, se ha preparado a la población en una visión estratégica, se ha reforzado la cohesión e integración entre actores, y se acometen una buena parte de las acciones de índole social y cultural. Otro resultado apreciable es que los Consejos de las Administraciones, tanto el provincial como los municipales, han incorporado las Líneas y Objetivos Estratégicos como parte del plan de trabajo anual de esa instancia, de manera que se creó un proceso orgánico y consecuente dentro de las máximas administraciones a cada nivel, que ha implicado el seguimiento y la responsabilidad del cumplimiento de las acciones, siempre que haya disponibilidad material y financiera. De manera que cada vez más se solicita por los gobiernos municipales tanto la extensión de la aplicación del planeamiento comunitario en los municipios de la Ciudad de La Habana, como la constitución de asesores técnicos que lo orienten y faciliten.

Planeamiento Estratégico Comunitario de Jesús María

Quienes han participado

El Planeamiento Estratégico del barrio Jesús María, elaborado con amplia participación convocada por el Consejo Popular, ha sido orientado técnicamente y coordinado por el Taller de Transformación Integral del Barrio.

Lo encabezaron el gobierno y su administración municipal: la Lic. Paulina Hernández, Secretaria de la Asamblea Municipal del Poder Popular, Ana Berenguer, Secretaria de Consejo de la Administración Municipal (CAM) y Madelaine Serrano López, Presidente, y las vicepresidentas Gladis Padrón y Yamila Velásquez, del Consejo Popular de Jesús María.

Este documento tiene como autores a los integrantes del Taller de Transformación Integral de Jesús María Ing. Yaité Martínez Pereda, especialista principal, Lic. Maikel Torres Ruiz, investigador social, y Belmáida Alfonso Jaime, trabajadora social. Numerosas instituciones y organizaciones barriales y municipales participaron activamente en su elaboración, fundamentalmente a través de talleres, y se integraron, además, al planeamiento municipal de La Habana Vieja, el más exitoso de los planeamientos municipales.

Cómo ha sido el proceso

Este instrumento de planeamiento no es un documento rígido, ni tampoco terminado. Por el contrario, se construye con una mirada flexible, para ser cambiado en la medida en que la realidad y las condiciones internas o externas que influyen en el barrio lo demanden, siempre que haya sido modificado con participación. Esto no implica que cambien su esencia, ni sus elementos fundamentales sino que, en el proceso, se adapten según requiera la transformación soñada en la comunidad.

La primera versión se proyectó para los años 2002-2004, y la segunda, que aquí se presenta, corresponde al período de mandato del Poder Popular 2004-2008. Este último proceso ha sido actualizado, concertado y aprobado por el Consejo de la Administración Municipal de La Habana Vieja, que ha apoyado desde su inicio la elaboración del planeamiento y especialmente la etapa de instrumentación de acciones.

Su inserción en el Planeamiento Estratégico Municipal, elaborado con posterioridad, apoyó las conciliaciones con las instituciones de nivel municipal, y posibilitó una mayor precisión sobre las acciones y sus prioridades de ejecución.

Sus resultados se deben, en gran medida, a la participación del gobierno local en pleno, las instituciones y pobladores del barrio y a las instancias municipales, que fueron decisivas. Por ello, a pesar de la brevedad que exige esta publicación, se detallan las técnicas y los participantes en los dos momentos de este trabajo conjunto.

Esta metodología de planeamiento que rectorea el grupo de trabajo del Taller de Transformación tiene muy bien definido su ámbito de intervención: la demarcación del Consejo Popular, visualizando como sujeto activo a la población, las instituciones, las escuelas, las organizaciones de masas. Se definió un conjunto de valores y conductas que propiciaron mantener una actitud consecuente durante cada proceso. El trabajo que desarrolla este equipo multidisciplinario con los actores, se sustenta en:

Profesionalidad: Se trata del desarrollo científico-técnico de los trabajadores en diferentes tareas por lo que se refleja en los resultados del trabajo, actitud favorable a la superación, que eleva su cultura y preparación para el trabajo con los actores.

Sentido de pertenencia: Lograr que cada trabajador se sienta dueño de su puesto de trabajo y, por ende, de la propiedad social, cuidando los recursos humanos, materiales y financieros.

Vinculación con los actores locales: Articulación de todas las instituciones existentes en el barrio, esto se manifiesta en el trabajo con las veintitrés circunscripciones del Consejo Popular.

Exigencia: Arma para controlar actitudes, problemas imprevistos. No es sanción, sino depositar y concientizar a la colectividad.

Nivel de participación: Se trata de que todos los programas, proyectos o acciones, nazcan de la propia población, que sean ellos los protagonistas principales que controlen y evalúen el proceso.

Cómo han participado y de qué forma se les ha propiciado participar

El trabajo con la población ha sido y es muy amplio, por ello, a continuación se explica la variada composición de la población participante, así como las diversas técnicas aplicadas en cada caso.

Por su importancia se detallan dos momentos del proceso del planeamiento estratégico en el que fueron utilizadas diferentes técnicas y el nivel de participación en ellas.

A modo de ejemplo, sólo en la etapa de diagnóstico se efectuaron entrevistas, encuestas, talleres de ideas, que se apoyan además en las relaciones propiciadas por el Taller de Transformación, a partir de un sostenido trabajo comunitario, cara a cara.

Para el diagnóstico se hicieron talleres participativos en todas las circunscripciones del Consejo Popular, es decir se realizaron veintitrés talleres con un aproximado de treinta a cuarenta personas por taller. En estos talleres se trató que la muestra fuera representativa de todos los grupos poblacionales: hombres, mujeres, adolescentes, niños. La convocatoria se realizó a través del delegado quien, a su vez, se auxilió de la movilización de las organizaciones de masas y políticas, como los Comités de Defensa de la Revolución (CDR), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), los núcleos de base del Partido Comunista de Cuba (PCC), la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana (ACRC).

En función de temáticas específicas se aplicaron encuestas a personas y trabajadores que mantienen una comunica-

ción periódica con la población residente en el barrio, como:

- Todos los médicos de la familia y enfermeras de los Consultorios Médicos, es decir a cincuenta médicos.
- A los pacientes que esperaban en el Consultorio del Médico cuando lo visitamos. (298 residentes del barrio).
- A bodegueros, carniceros, trabajadores de puestos de viandas, farmacias existentes en el Consejo Popular (setenta personas).
- A líderes informales (diez personas entre santeros reconocidos dentro del barrio y otras que se destacaban en su labor cederista). Uno es la compañera que actualmente trabaja en el TTIB.

Dos talleres de ideas resultaron muy importantes, uno de ellos realizado con todos los representantes de las diferentes entidades en el Consejo Popular y otro solamente con sus veintitrés delegados.



Elaboración del Planeamiento Estratégico en Jesús María. Taller de Transformación Integral de Jesús María.

En el segundo momento, para la actualización, se complementaron aplicando también otras técnicas:

Se encuestaron a los niños de cuarto hasta sexto grado de todas las escuelas primarias, incluyendo adolescentes de noveno grado de la única Secundaria Básica del área. Se buscó la percepción de los problemas diferenciadamente entre niñas y niños por separado, para lo cual fue decisiva la ayuda de la Casa del Niño y la Niña, que dirigió el proceso. Esta encuesta fue aplicada a 340 niñas y 261 niños, totalizando los 601 encuestados, que respondieron preguntas tales como las buenas y malas noticias del barrio, su valoración sobre el medio ambiente allí, entre otras. A la vez se persiguieron respuestas de proyección, acerca de cómo mejorar el barrio, y se les solicitó un dibujo sobre lo que más les gusta del lugar.

Se realizaron tres talleres con delegados y representantes de las instituciones, direcciones municipales y otros actores locales del Consejo Popular, otro taller de ideas con 146 mujeres solamente de las diferentes circunscripciones, dos talleres con cincuenta y cuatro hombres y, por último, otros dos talleres mixtos, con 106 participantes, en los que setenta y cuatro eran hombres.

En aquellas circunscripciones del barrio con más problemas cada delegado escogió las cuadras donde encuestaron alrededor de 980 personas de quince CDR.

Este segundo momento no fue tan amplio como el primero ya que la problemática del barrio no ha cambiado mucho, sino que interesaba realizarlo con enfoque de género, para reflejar desde el diagnóstico, las necesidades de hombres y mujeres.

Estructura del Planeamiento de Jesús María

Por razones de espacio, este documento ha sido sintetizado, tomando como base el documento original que contiene además una exhaustiva historia del barrio, la descripción detallada de las etapas y una pormenorizada lista de sus participantes.

Se divide en tres partes, la primera recoge la historia desde su surgimiento, las características actuales del barrio y las principales instituciones que radican en él. La segunda expone los resultados del diagnóstico, los principales problemas, el análisis hecho a través de la matriz DAFO, junto a la misión y los objetivos estratégicos. La tercera parte es el

plan de acciones (2006-2008) que asegura la solución a los problemas detectados respondiendo al alcance de los objetivos y metas. Es importante mencionar que este plan de acciones se desglosa en tareas que, a su vez, se dividen en tiempo de duración, participantes, recursos y resultados esperados, y no se incluyen en este documento pues aparece en las líneas de acciones de cada institución y proyectos del Consejo Popular. Cada proyecto o gestión que se genere en función de la transformación de la comunidad debe responder al plan de acciones.

La Historia: Jesús María es un barrio especial

Este barrio tradicional tiene características muy especiales por su historia y localización.

Es uno de los primeros barrios extramuros de la ciudad, surgido justo por la colindancia con el recinto amurallado, y su proximidad a los astilleros (1734) y al puerto. Su composición social era inicialmente de negros curros, que vivían en un humilde caserío asentado sobre tierra cenagosa, y después de obreros cuando se comenzó a densificar. Esa proximidad al puerto y a las industrias generó allí una contaminación atmosférica y sónica considerable.

Pertenece al municipio La Habana Vieja, aunque no forma parte del perímetro del Centro Histórico, considerado “Patrimonio de la Humanidad” desde 1982 por sus valores urbanísticos y arquitectónicos. Esta condición, ganada por sus valores y un encomiable esfuerzo de restauración y rehabilitación del patrimonio, un excelente programa de desarrollo social, y una organización y dirección integradas, está respaldada por un Decreto Ley que le aprueba revertir las ganancias de su gestión económica en la transformación y recuperación de sus valores. Estas características han resultado atractivas para las agencias de colaboración, dentro de ellas se distingue el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), que ha estado aportando considerable financiamiento en diferentes objetivos, y beneficiando al barrio que nos ocupa, aun cuando no forma parte del área fijada como Centro Histórico.

Uno de los bordes de Jesús María es la calle Monte, un eje de los más importantes del centro comercial tradicional de La Habana, con una fuerte animación, a pesar de su considerable deterioro, y estando además muy bien comunicada, por todas estas razones, con el resto de la ciudad.

Características del Consejo Popular

Jesús María tiene una extensión de 1 km², y una población mayor a los 27, 3 mil habitantes, conformada con mixtura por blancos, negros y mestizos. La población está estructurada en un 47 % de hombres y un 53 % de mujeres –tal y como se comporta la estructura de la ciudad–; de ellos el 19 % son niños y niñas, y el 11 % adultos mayores.

El territorio del Consejo Popular tiene su área totalmente cubierta con organizaciones políticas y de masas que permiten movilizar rápidamente a la población. Más del 75 % de su población es electora del Poder Popular y se distribuyen en veintitrés circunscripciones representadas cada una por un delegado de base. Posee veintiseis núcleos del Partido Comunista de Cuba, que agrupa a los militantes fundamentalmente jubilados residentes; 156 delegaciones de la Federación de Mujeres Cubanas; e incluye 173 Comités de Defensa de la Revolución y 26 Zonas y Asociaciones de Base de la Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana. Representantes de cada estructura de base han estado involucrados tanto en la convocatoria como en la elaboración del planeamiento y de los proyectos que allí se acometen.

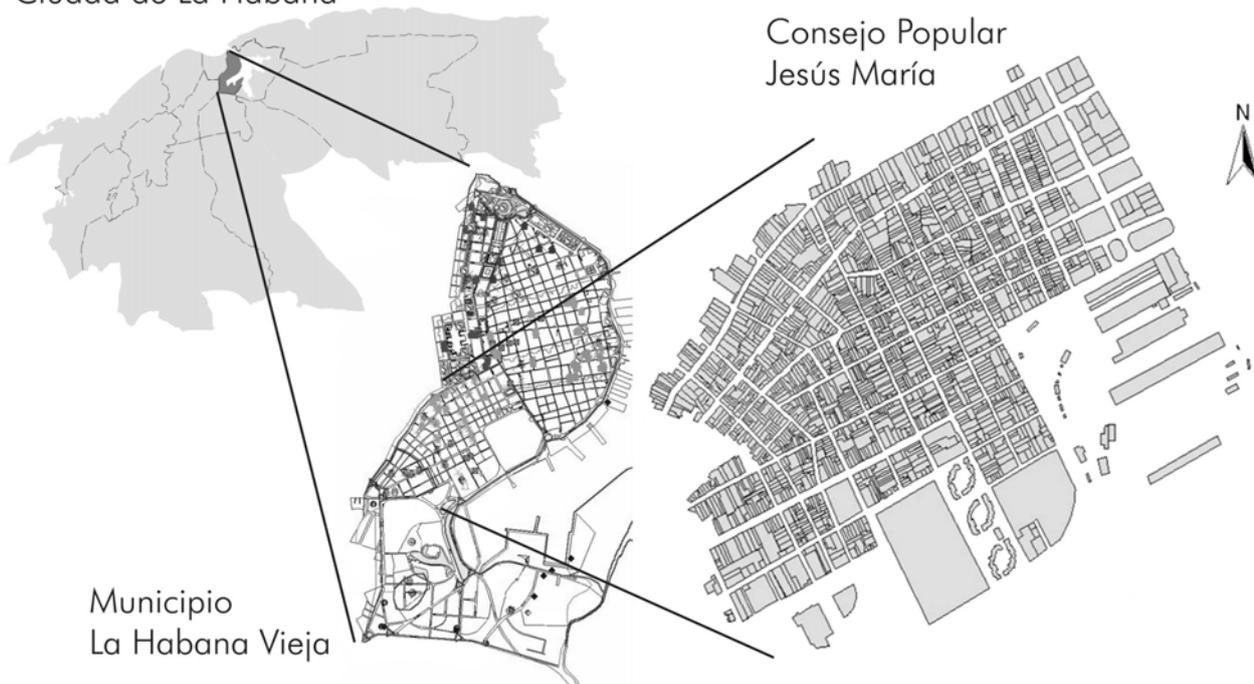
El territorio está totalmente urbanizado y compacto, y sus edificaciones tienen más de cincuenta años, presentando

–a causa de una prolongada falta de mantenimiento y de una mala calidad de materiales– un deterioro físico y moral apreciable. La tipología habitacional es mixta, con más de 4 000 viviendas en edificios múltiples, más de 3 200 viviendas en 401 ciudadelas, y cerca de 2 300 viviendas unifamiliares. En mal estado se encuentra el 80 % de las viviendas, mientras que en estado regular aparece el 15 %, y en buen estado solamente el 5 % del total de edificaciones.

Existe una red generosa de comercio, servicios domésticos y personales, y gastronómicos, con más de sesenta instalaciones de diferentes categorías, distribuidas mayoritariamente en el borde del área, que integra el centro tradicional por el eje Monte. Está bien servida en instalaciones de salud pública y de educación que rebasan los indicadores normativos para la escala distrital, en relación con otras áreas de la ciudad.

Se localizan en el territorio instituciones culturales como La Casa de Cultura Municipal, en la conocida “Unión Fraternal” –recientemente rescatada por el proyecto del PDHL y emblemática en el barrio–, la librería “Abel Santamaría”, una Sala de Video, las Sociedades “Artística Gallega” y “Concepción Arenal”, que concentran una gran cantidad de actividades culturales y de talentos artísticos de la comunidad.

Ciudad de La Habana

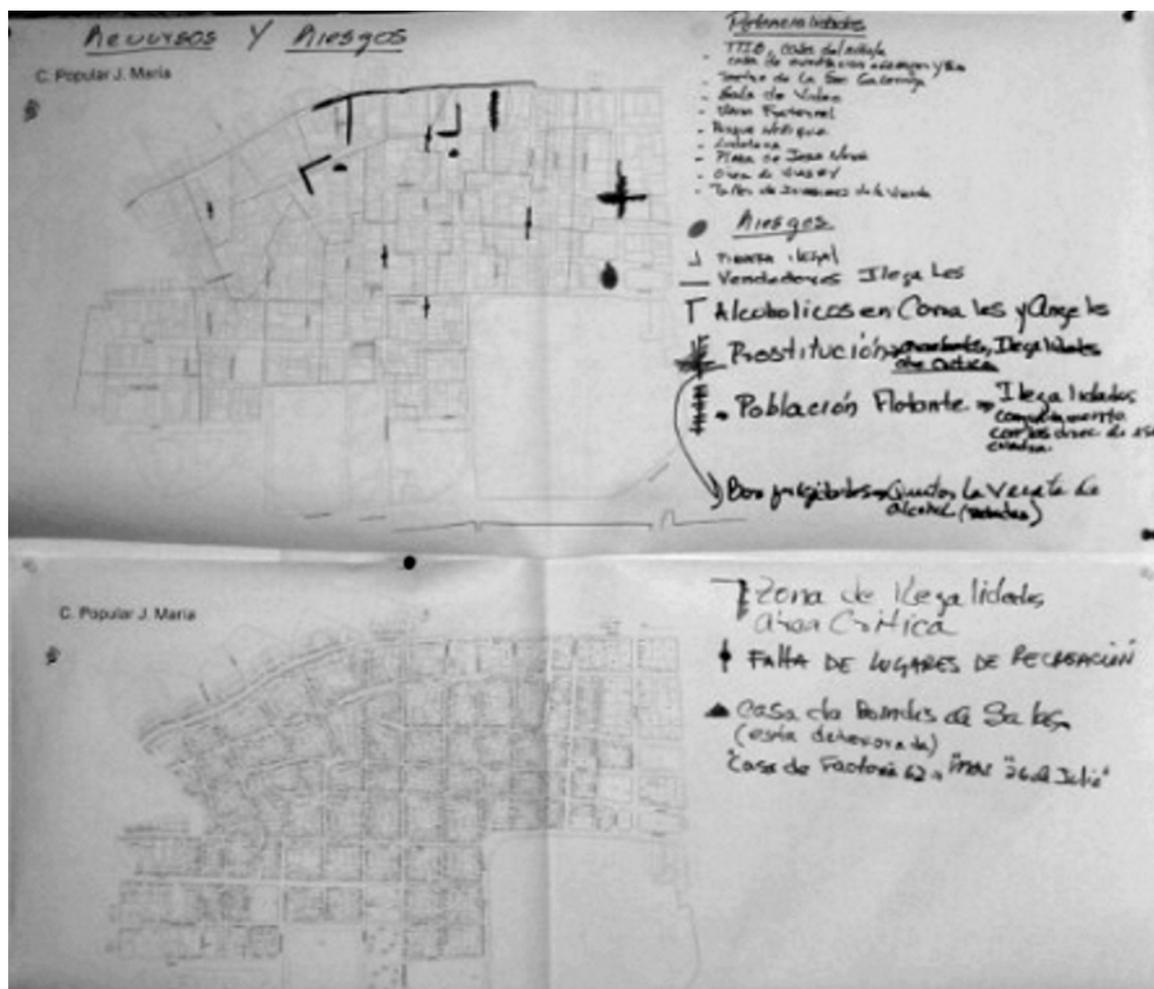


En el Consejo Popular existen problemas físicos y ambientales que inciden en el comportamiento social de los habitantes de esta comunidad. Se observa un gran número de familias disfuncionales con composiciones heterogéneas, un bajo nivel cultural y económico, y un incremento de personas de la tercera edad. A esto se suma la vulnerabilidad social que se refleja en la violencia, el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución.

A pesar de esta problemática se observa un sentido de pertenencia muy fuerte con tradiciones culturales arraigadas; la población en general se integra a las actividades del barrio ya sean políticas o recreativas, aunque estas últimas no se dan en gran medida por la falta de espacios para realizarlas.

Diagnóstico

Los elementos abordados en el diagnóstico de la situación actual de nuestra comunidad fueron definidos a partir de la observación, y las entrevistas, encuestas y talleres participativos explicados, a los que se sumó además el método de Mapa de Riesgos y Recursos con la participación de: mujeres, hombres, jóvenes, niños y niñas, representantes de las entidades e instituciones y el Consejo Popular. Gracias a la capacidad y claridad con que expresaron sus necesidades y aspiraciones, se obtuvo la información necesaria para identificar y priorizar los problemas y resaltar los valores y potencialidades.



Mapa de diagnóstico del Consejo Popular de Jesús María, Taller de Transformación Integral de Jesús María



Socialización de las actividades del planeamiento de Jesús María. TTIB-Jesús María

Problemas detectados

- Deterioro moral y mal estado de las viviendas.
- Indisciplina social: alcoholismo, drogadicción, escándalos, riñas.
- Problemas de higiene ambiental y poca cultura al respecto.
- Carencia de áreas recreativas y deportivas para niños, jóvenes y adultos.
- Mal estado de las redes viales, de acueducto, alcantarillado y alumbrado público.
- Locales abandonados y cerrados que propician micro vertederos.
- Carencia de instalaciones para la atención a la población de la Tercera Edad que se ha incrementado aceleradamente.

Resultados de la matriz DAFO, con el orden de prioridad que fue reconocida por la comunidad

Análisis interno. Fortalezas

- 1 Fuerte sentido de pertenencia.
- 2 Tradiciones culturales arraigadas.
- 3 Existencia de instituciones que apoyan e integran el trabajo en la comunidad, tales como el Taller de Transformación Integral del Barrio, el Grupo Gestor formado por todas las instituciones de la comunidad, y el Taller de Intervención Urbanística, único de su tipo en la ciudad.
- 4 Poder movilizador de la comunidad a través de numerosas organizaciones con cobertura general en el área.
- 5 Apoyo del Consejo Popular.
- 6 Cobertura total de Consultorios del Médico de la Familia.

- 7 Existencia de instalaciones para la atención a las edades tempranas, como la Casa del Niño y la Niña, y la Ludoteca “Pinocho”.
- 8 Existencia de una Casa de Cultura “Unión Fraternal”.
- 9 Amplio potencial cultural del barrio.
- 10 Poseer centros educacionales y personal capacitado en diferentes niveles de enseñanza.
- 11 Existencia de un Taller de Oficios para jóvenes desvinculados.

Debilidades

- 1 Pésimo estado constructivo de la vivienda.
- 2 Hacinamiento.
- 3 Indisciplina social.
- 4 Gran cantidad de ancianos solos, sin amparo filial.
- 5 Existencia de microvertederos espontáneos.
- 6 Limitación de recursos locales para solucionar problemas.
- 7 Contaminación sónica elevada.
- 8 Carencia de instalaciones deportivas y áreas de educación física.
- 9 Insatisfacción de la población en cuanto a recreación, cultura, deportes y servicios.
- 10 Existencia de una sola Secundaria Básica alejada de la zona central del Consejo.
- 11 Mal estado técnico de las vías y déficit de las señalizaciones de tránsito.

Análisis externo. Oportunidades

- 1 Apoyo del Consejo de la Administración Municipal y de la Asamblea Municipal del Poder Popular, Instituto Central de Ciencias Pedagógicas (ICCP), Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital y de diferentes organizaciones no gubernamentales.
- 2 Colaboración y donación internacional para ejecutar determinados proyectos en el barrio, especialmente el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), del cual el Taller de Transformación Integral es ampliamente beneficiado en la ejecución de las acciones de la comunidad.
- 3 Existencia de grandes instalaciones a nivel de la ciudad como la Terminal de Ferrocarriles, el Cuartel de Bomberos, Brigada de Rescate y Salvamento y la Casa de Cultura Municipal.

- 4 Programa Inversionista, conocido como Batalla de Ideas, de carácter social, educacional y cultural con cobertura nacional que ha implicado crecimiento de instalaciones y programas de actividades así como ampliaciones y reparaciones de instalaciones.
- 5 Programa de la Revolución dirigido al incremento y mejoramiento del fondo habitable.

Amenazas

- 1 Demora e incumplimiento en la ejecución de las obras que responden a proyectos de colaboración.
- 2 Población flotante que gravita sobre los servicios y que influye en la seguridad ciudadana.

Misión

La misión del Planeamiento Estratégico Comunitario en el Consejo Popular de Jesús María fue determinada como: “Elevar la calidad de vida del barrio educando a la comunidad y mejorando las condiciones desde el punto de vista constructivo y social con la participación de la población”.

Si bien cada institución y proyecto tienen su propia estrategia basada en necesidades específicas, el planeamiento integró, una vez concertado con las instituciones, aquellas estrategias generales que fueron estructurándose en los objetivos y que a su vez, se materializaron en metas y acciones, conformando finalmente el plan de acciones que debe asegurar la solución a los problemas detectados y trascender al desarrollo proyectado del barrio.

Objetivos Estratégicos

- 1 Mejorar las condiciones de la vivienda, los servicios y el entorno.
- 2 Desarrollar actividades educativas, deportivas, culturales y recreativas en función de la comunidad.
- 3 Atender las demandas sociales existentes en el barrio.
- 4 Promover la integración, cohesión y capacitación de los actores comunitarios.

Plan de Acciones

Objetivo 1 Mejorar las condiciones de las viviendas, los servicios y el entorno.

Meta 1.1 Mejorar las condiciones físicas del fondo construido del barrio.

Acciones

- 1.1.1 Promover más de diez proyectos de colaboración para apoyar el mejoramiento de cinco ciudadelas y la construcción de ocho nuevas viviendas, así como adaptación de cinco locales para viviendas.
- 1.1.2 Estudiar y proponer las posibles alternativas para la reparación de los dos Círculos Infantiles en el Consejo Popular (Los Marineritos y Los Pescadores).
- 1.1.3 Involucrar al 70 % de los actores, organizaciones y entidades en la ejecución de proyectos de reanimación del barrio.
- 1.1.4 Realizar el levantamiento social del Consejo Popular como parte del asesoramiento técnico del Taller de Transformación Integral del Barrio al plan de viviendas, conjuntamente con el Taller de Intervención Urbanística del Consejo Popular.

Meta 1.2 Lograr la calidad, sistematicidad y la eficiencia en los servicios comerciales, gastronómicos, y personales y domésticos

Acciones

- 1.2.1 Realizar semestralmente la fiscalización y control a todas las bodegas, panaderías y mercaditos comunitarios, para garantizar la calidad de los servicios por parte de los delegados en las unidades ubicadas en su circunscripción.
- 1.2.2 Solucionar el 90 % de las sugerencias y quejas de la población sobre los servicios que recibe, garantizando la máxima atención y respuesta satisfactoria por parte de los delegados y del Consejo Popular.
- 1.2.3 Obtener en la evaluación resultados de “óptimo” en la oferta gastronómica a la población mejorando la calidad y presentación de los productos.
- 1.2.4 Recepcionar, tramitar e instrumentar las iniciativas que mejoren los servicios prestados sin aumento de recursos materiales o humanos en el territorio.

Meta 1.3 Mejorar el entorno higiénico sanitario de la comunidad.

Acciones

- 1.3.1 Coordinar, con los representantes de las empresas municipales de Comunales y Acueducto, respuestas y acciones viables que mejoren las condiciones de vida de la población y den solución al 80 % de los problemas planteados por los vecinos y la higiene ambiental del barrio.
- 1.3.2 Reparación del 90 % de los salideros de las redes hidrosanitarias en el barrio que provocan vertimientos hacia las calles.

- 1.3.3 Erradicación de microvertederos, así como el mantenimiento eficiente de la recogida de desechos sólidos con frecuencia al menos semanal.
- 1.3.4 Llevar a cabo al menos tres acciones en el año que fomenten el interés de la población en la necesidad de embellecer el entorno urbano.
- 1.3.5 Insertar el tema sobre el cuidado del medio ambiente en cada una de las reuniones periódicas del Consejo Popular, apoyando el trabajo de la Comisión de Medio Ambiente.

Objetivo 2: Desarrollar actividades educativas, deportivas, culturales y recreativas en función de la comunidad.

Meta 2.1 Desarrollar al menos doce actividades educativas, deportivas, recreativas y culturales a nivel de barrio.

Acciones

- 2.1.1 Integrar al 100 % de los diferentes actores locales que intervienen en la oferta de opciones recreativas.
- 2.1.2 Realizar un diagnóstico y propuesta de acondicionamiento de los locales y espacios existentes en el Consejo Popular con el fin de utilizarlos en actividades recreativas, culturales y deportivas en beneficio de la comunidad.
- 2.1.3 Mantener el programa sociocultural dirigido a la tercera edad, con la ejecución del 100 % de todas las actividades propuestas para su desarrollo.
- 2.1.4 Apoyar las actividades en la Sala de Video existente en el Consejo Popular.

Objetivo 3: Atender las demandas sociales de la comunidad.

Meta 3.1 Dar respuesta al 80 % de las demandas de la comunidad.

Acciones

- 3.1.1 Elaborar proyecto de colaboración para gestionar la creación de la Casa de Abuelos, priorizando la incorporación de los ancianos sin amparo filial.
- 3.1.2 Coordinar al menos cinco acciones con la comunidad e instituciones para trabajar en la eliminación de las causas que propicien el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción, así como actos que atentan contra el normal desarrollo de la niñez y la juventud.

3.1.3 Rescatar el 100 % de los parques en el barrio y gestionar la creación de otros.

3.1.4 Incluir en el plan de reparación vial, el mantenimiento al menos de las deterioradas calles Suárez, Factoría y el Callejón del Suspiro, a través de la vicepresidencia de construcciones del Consejo de la Administración Municipal (CAM).

3.1.5 Gestionar la creación de un nuevo espacio para juegos en La Casa del Niño y la Niña.

Objetivo 4: Promover la integración, cohesión y capacitación de todos los actores comunitarios.

Meta 4.1 Integración y cohesión de todos los actores comunitarios en función de la transformación integral del barrio.

Acciones

4.1.1 Capacitar y entrenar al Consejo Popular, las instituciones y los representantes de las entidades del territorio, en procesos de concertación y facilitar diferentes acciones formales, culturales y recreativas que afiancen las relaciones interpersonales.

4.1.2 Incrementar la participación de los pobladores en la actualización del planeamiento y en la ejecución de las acciones en la comunidad.

4.1.3 Diseñar e implementar un curso para la capacitación de los miembros del Consejo Popular en la comprensión, aprobación, y compromisos con el cumplimiento del Plan Estratégico de participación en la ejecución, monitoreo y evaluación del Planeamiento Comunitario; y otras actividades en el trabajo comunitario integrado.

En la siguiente página se muestra un ejemplo de apertura, en la elaboración del Plan de Acciones del Objetivo 1, meta 1.1.

Objetivo 1 Mejorar las condiciones de las viviendas, los servicios y el entorno.

Meta 1.1 Mejorar las condiciones físicas del fondo construido del barrio.

Acciones

1.1.1 Promover más de diez proyectos de colaboración para apoyar el mejoramiento de cinco ciudadelas y la construcción de ocho nuevas viviendas, así como adaptación de cinco locales para viviendas.

Ejemplo del desglose de la acción número 1 del Planeamiento Estratégico Comunitario de Jesús María

Tareas	Responsable	Participantes	Fecha de inicio	Duración	Indicadores de éxito
1.1.1. Realizar levantamiento del estado técnico de las ciudadelas del entorno de la Unión Fraternal	Taller de Intervención Urbanística (TIU) de la Unidad Municipal Inversionista de la Vivienda (UMIV)	UMIV, Consejo Popular, Taller de Transformación Integral del Barrio (TTIB), Arquitectos de la Comunidad	Febrero 2005	3 meses	Censadas las 3 200 viviendas en las 401 ciudadelas con toda la información requerida
1.1.2. Realizar el estudio social sobre los habitantes de las ciudadelas	Taller de Transformación Integral del Barrio	Delegados, vecinos, Comités de Defensa de la Revolución, Federación de Mujeres Cubanas, representantes de la vivienda del Consejo Popular	Febrero 2005	3 meses	Conformado el informe sobre el perfil de los ocupantes por cada núcleo familiar que vive en ciudadelas
1.1.3. Realizar el levantamiento de los locales cerrados en el área del Consejo Popular y digitalizarlo	Taller de Transformación Integral del Barrio	Vicepresidente de Construcciones del CP, Grupo de Informática del Gob. mcpal, Dir. Mcpal de Planificación Física, Consejo Popular, todos los delegados	Julio 2005	3 meses	Conformado el mapa con la localización de los locales cerrados del Consejo Popular y sus características
1.1.4. Diseñar y tramitar las licencias para la adaptación de dos de los locales a viviendas	Unidad Mcpal Inversionista de la Vivienda, Arquitectos de la Comunidad, Consejo Popular, Dir. Mcpal Planificación Física	Núcleos familiares favorecidos	Julio 2006	4 meses	Otorgamiento de las licencias de adaptación y de obra
1.1.5. Adaptación de dos locales cerrados para ser entregados a dos núcleos familiares de las ciudadelas por esfuerzo propio	Vicepresidente de Construcciones del CP	Unidad Inversionista Municipal de la Vivienda, Arquitectos de la Comunidad, Consejo Popular	Enero 2006	1 año ⁵² Incluido en el presupuesto del plan de viviendas del 2006	Tener ocupados los locales reparados por los núcleos familiares a quienes se ha destinado
1.1.6. Preparar la documentación para presentar cinco proyectos de colaboración que beneficien la recuperación de las viviendas del área	Taller de Transformación Integral del Barrio, Taller de Intervención Urbanística (TIU) de la Unidad Municipal Inversionista de la Vivienda (UMIV), Consejo Popular	Agencias de Colaboración, vecinos	Enero 2006	Todo el año	Presentado y aprobados al menos dos proyectos de colaboración a diferentes agencias

52-Incluido en el presupuesto del plan de viviendas del 2006.

De esta manera, conciliadas y aprobadas todas las acciones que se presentan con las instituciones, con el fin de detallar cada acción se confeccionó un expediente como el que se muestra a continuación. Este expediente es además compi-

lado en una carpeta de proyectos, una vez concertadas las acciones que resultan del manejo de las instituciones involucradas. Un ejemplo, precisamente de la acción en plan que acaba de explicarse, se muestra a continuación:

056 PROYECTO PILOTO DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS POPULARES EN LA HABANA VIEJA

PROYECTO LOC 4 – 18 / VIVIENDA/ HABANA VIEJA/
PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL / CUBA.

Línea de Acción:

- Apoyo a la cobertura, calidad y sostenibilidad en los servicios territoriales
- Apoyo a la descentralización técnico-administrativa.
- Descripción:
- Viviendas en el entorno del centro cultural "La Unión Fraternal".
- Mejoramiento de la ciudadela de la calle Revillagigedo, No. 158 y reparación por esfuerzo propio de la edificación de la Calle Revillagigedo No. 205, con el desarrollo de procesos participativos, la elaboración de la documentación técnica y la ejecución de las obras.
- Manzana No. 148.
- Rehabilitación de los edificios No. 15 y No. 8

Resultados esperados:

- Rehabilitadas 13 viviendas en la Manzana No. 148, permitiendo la reubicación de familias del convento de Santa Teresa (Este convento está catalogado como en Peligro)
- Ejecutadas acciones de mejoramiento de 25 viviendas y reparación por esfuerzo propio de 11 viviendas (ambas ciudadelas), en el barrio de Jesús María, contribuyendo al desarrollo de un "proyecto de impacto" para la recuperación de este sector urbano.
- Desarrollados procesos participativos en acompañamiento de las intervenciones constructivas realizadas en el barrio de Jesús María, con la elaboración y presentación de documentos de sistematización del proceso.
- Elaborado estudio sobre la factibilidad de una intervención ampliada con el Consejo Popular en el barrio de Jesús María.
- Fortalecidas las capacidades de los equipos técnicos locales fundamentalmente para las acciones a implementar en el barrio.

Beneficiados:

Los miembros de las 34 familias con 74 personas residentes de las ciudadelas.

Alrededor de 15 mil personas que residen aledañas a las zonas de intervención, así como las instituciones involucradas y las brigadas constructoras.

Rubro	Financiamiento en divisas (miles de usd)		Financiamiento local	
	PDHL	Otras ONG	Divisas (miles de usd)	Moneda nacional (miles de pesos)
Construcción y montaje	40,0	40,0	-	107,6
Fortalecimiento de instituciones	10,0	10,0	-	4,4
Salario del personal	-	-	-	
Intercambio entre Talleres	0,5	0,5	-	5,0
Otros				
Total	50,5	50,5	-	117,0

MICROPLANIFICACIÓN SOCIAL, UN PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y DESARROLLO CON BASE EN LA COMUNIDAD



Taller de Microplanificación en el barrio de San Isidro, La Habana Vieja. Taller de San Isidro

MICROPLANIFICACIÓN SOCIAL, UN PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y DESARROLLO CON BASE EN LA COMUNIDAD

ESTE MÉTODO, APLICADO EN DIVERSOS CONTEXTOS SOCIALES, es un proceso para el planeamiento de acciones. Provee las herramientas que posibilitan en poco tiempo el desarrollo de planes en comunidades medianas y pequeñas, concebido con una amplia participación. Incorpora varias técnicas rápidas y fáciles para la confección y diseño de programas, su ejecución y monitoreo, a la vez que presupone equilibrar la necesidad de planificación estratégica con una acción local espontánea en:

La búsqueda de problemas –con la solución de esos problemas.

Las necesidades de la comunidad –con los objetivos del gobierno.

La preparación lejos del sitio –con el desarrollo y la ejecución *in situ*.

Para ello, un proceso de aprendizaje y capacitación ha sido diseñado de modo que vaya hombro a hombro con la ejecución, siguiendo principios de “aprender-haciendo”, y ayudando luego a acelerar el desarrollo. Por tanto se concibe la capacitación del personal técnico, político y administrativo para que trabaje localmente de modo que sea participativo, basado en la comunidad y orientado a la acción. A tales efectos se confeccionó un manual que posibilitó transitar por las cinco etapas del método, relacionadas entre sí pero autónomas, que pueden ser utilizadas por separado o conjuntamente, según las circunstancias locales. El orden que aquí se presenta, no se propone dirigir la secuencia de proyecto, sino sólo reflejar lo convencional. Las cinco etapas son:

- 1 Identificación:** ¿cuáles son los problemas?
- 2 Estrategias:** ¿cuáles son los enfoques?
- 3 Opciones y puntos por negociar:** ¿cuáles son las acciones?
- 4 Planificación para la ejecución:** ¿quién hace qué, cuándo y cómo?
- 5 Monitoreo:** ¿cuál es el rendimiento y qué hemos aprendido?

Este método elaborado por Reinhard Goethert y Nabel Hamdi, con el concurso de Sebastián Gray y Andrew Slettebak fue adaptado por el Dr. Rafael Borroto Chao, quien además confeccionó el Manual para la Microplanificación, y puesta en práctica en el Consejo Popular de San Isidro, en La Habana Vieja .

CONDICIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO

Se requiere, en primer lugar, conformar un equipo⁵³ central para dirigir el taller, que estará integrado por un líder⁵⁴ de taller, un oficial de logística, y un oficial de proyecto, y contará además con varios ayudantes para asegurar las condiciones, al menos mínimas, en las diferentes sesiones de trabajo.

- El líder principal, al mando general del taller, debe ser escogido dentro del personal residente con nivel universitario.
- El oficial de logística proviene tanto de la autoridad local o superior a ésta, y su función es servir de enlace con la política general y proveer los materiales de capacitación según se necesiten.
- El oficial de proyecto proviene de la autoridad local. Representa el apoyo *in situ*, y está responsabilizado con asegurar que el trabajo se lleve a cabo siguiendo el programa (microplan).
- Los promotores son los miembros “no visibles” más importantes.

A su vez, se requerirá personal técnico compuesto de varias personas que revisen las necesidades técnicas de la comunidad, y otros para que identifiquen sus necesidades sociales. Deberán ser tres escogidos por el líder del taller, tal vez dentro de los mismos participantes. Uno de ellos se sentará con cada uno de los tres grupos que han de formarse en el taller (comunidad, técnicos y decisores), se integrarán además los representantes de la comunidad, aquellos que la comunidad ha identificado como personas activas en sus eventos y que muestren diversidad de sexos, edades, intereses.

El procedimiento de este método se centra en la realización de talleres,⁵⁵ por los grupos conformados, creando espacios de confrontación y consenso que permitan transitar por la metódica. Los tres organizadores centrales de

· · · · ·
53-Equipo: Término que se emplea para identificar a los participantes cuando se combinan dos o más grupos para abordar conjuntamente los asuntos.

54-Líder: facilitador, moderador, o mediador del taller

55-Ver Talleres de Ideas en el capítulo tres dedicado a las técnicas utilizadas en los métodos de planeamiento participativos.

ben decidir previamente cómo dividir las tareas⁵⁶ para la preparación y conducción del taller.

Organizados ya los grupos de los decisores, los técnicos y los comunitarios, y seleccionados los promotores, el paso indispensable es reunirse con la comunidad antes de la celebración de los talleres, para explicar los objetivos y los programas de estos talleres, y propiciar una mayor conciencia sobre lo que va a realizarse. Es imprescindible la divulgación en lugares públicos sobre el programa de los talleres y los objetivos y metas del proceso, que comprometan a las autoridades y a la comunidad para llevar a cabo esfuerzos conjuntos de mejoramiento.

La sesión inicial –la primera reunión con todos los grupos– es la más importante. Su fin es que todos entiendan tanto los objetivos claves, como el resultado que se espera del taller. Se debe dejar claro además tanto el programa de capacitación que se va a emprender, como el procedimiento y las técnicas que se seguirán en cada una de las etapas. Es necesario insistir en lo decisivo de la participación activa en las sesiones, preparando cuadros, entrevistando y encuestando a las familias y a las comunidades, y estableciendo así una buena comunicación con los participantes, para lograr que se interesen y entusiasmen por lo que van a lograr.



Proceso de Microplanificación en el Taller de San Isidro, La Habana Vieja

56-Tareas: Pasos que hay que hacer para lograr los objetivos.

Esta primera sesión debe iniciar formalmente el trabajo con las palabras de la máxima autoridad local. El facilitador del taller será presentado, y luego él dirigirá las sesiones. Un representante de cada grupo (comunidad, decisores, técnicos), comentará cuál es el papel de cada uno y esbozará las inquietudes principales de su grupo enfatizando que el taller tratará problemas reales y que la meta es desarrollar soluciones concretas, a la vez que perseguirá los siguientes objetivos:

- Entrenar a los capacitadores en la valoración de necesidades y en el diseño de microplanes, en forma rápida y eficaz.
- Hacer microplanes para mejorar esta comunidad.
- Movilizar la acción de la comunidad en la preparación para la ejecución de los planes de mejoramiento.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

Cada una de las etapas se desarrolla en talleres con la participación de los tres grupos formados: el técnico, el decisor y la comunidad. (Ver tabla de la siguiente página).

FASES Y ELEMENTOS DE LA MICROPLANIFICACIÓN

Etapa I. Identificación

La meta es determinar rápidamente las áreas problemáticas principales de esa comunidad. Los problemas son identificados por cada uno de los grupos involucrados, según su pericia y experiencia, basándose en la observación y en las entrevistas. Cada grupo emprenderá un breve estudio de campo, enumerarán los problemas y los presentarán a todos los participantes. Los problemas se comentarán y se preparará una lista resumen principal, a partir de los cuadros que deberán contener, por grupo:

- Enumeración de los problemas que han identificado.
- Por qué es un problema.
- Para quién es un problema.

Después todos los grupos se pondrán de acuerdo en cuanto a los problemas y el facilitador del taller preparará un cuadro resumen principal.

Cada promotor debe orientar a los grupos, para ayudarles a comprender la tarea y cómo realizarla. En esta etapa solamente hay que identificar los problemas. En la siguiente etapa se considerará cómo superarlos. A su vez, debe expli-

I-Identificación. ¿Cuáles son los problemas?	II-Búsqueda de Estrategias. ¿Cuáles son los enfoques?	III-Opciones y puntos a negociar. ¿Cuáles son las acciones?	IV-Planificación para la ejecución. ¿Quién hace qué, cuándo y cómo?	V-Monitoreo Evaluación. ¿Cuál es el rendimiento?
<p>Determinar las principales áreas problemáticas por los grupos involucrados.</p> <p>1 Hacer un estudio de terreno, enumerando los problemas, ¿por qué es, y para quién es? Por observación.</p> <p>2 Elaboración de cuadro resumen de los problemas.</p> <p>3 Acuerdo sobre los problemas por grupos.</p> <p>4 Establecer prioridades otorgando orden de importancia.</p>	<p>Reconocer diversas formas de tratar los problemas identificados.</p> <p>1 Clasificar las estrategias.</p> <p>2 Acordar lista de estrategias por prioridades y por plazos.</p>	<p>Identificar varias formas de llevar a cabo las estrategias acordadas.</p> <p>1 Enumerar gama de opciones para resolver los problemas.</p> <p>2 Negociar opciones determinando costos para el gobierno y la comunidad según cada opción y buscando alternativas.</p> <p>3 Confeccionar el cuadro resumen .</p>	<p>Preparar plan de acción por pasos para las prioritarias (quién, qué, cómo, y territorialidad por el equipo técnico).</p> <p>1 Enumeración de las tareas a desarrollar.</p> <p>2 Mapificación de las mejoras planeadas y análisis de las condicionales de ubicación.</p>	<p>Verificar las acciones realizadas en la programación y en la ejecución.</p> <p>1 Describir las mejoras por grupos positiva y negativamente.</p> <p>2 Extraer las lecciones de la experiencia.</p> <p>3 Sesión final.</p> <p>4 Documentación y seguimiento.</p>

car el principio acerca de por qué cada grupo está trabajando por separado, y que cada grupo debe identificar los problemas, basándose en su campo específico de habilidad, experiencia y conocimientos, estimulando a los miembros de todos los grupos a observar todo el lugar.

Paso 1: Hacer un estudio de terreno

Para hacer la identificación de los problemas, se organizan los grupos para que puedan observar el territorio y hablar con el mayor número posible de familias, de manera que sean capaces de buscar, por observación y entrevistas, por qué es un problema y para quién constituye un problema.

Paso 2: Elaborar un cuadro resumen de los problemas

Al final del recorrido, se debe hacer este cuadro resumen de los problemas, detallando por qué es un problema y para quién lo es, habiendo distinguido y discutido entre los grupos sobre los problemas. Es importante además tener en cuenta: aquellos que se repiten poco o que son expresados por una sola persona; aquellos en que varias personas están de acuerdo; y aquellos en que todos los miembros de su grupo están de acuerdo, ya que sólo éstos serán llevados finalmente al cuadro resumen.

Ejemplo de cuadro resumen Lista resumen-Problemas

Problema	Por qué	Para quién
1. Vivienda		
2. Letrinas		
3. Agua potable		
4. Inundaciones		

Paso 3: Ponerse de acuerdo en cuanto a los problemas, por grupos

Al final de la sesión todos se habrán puesto de acuerdo en una lista resumen de los problemas. Esa lista representa los problemas que los grupos consideran más críticos y en los cuales se debe hacer algo.

Paso 4: Establecer prioridades y ponerse de acuerdo al respecto

En este paso cada equipo (los tres grupos mezclados) debe determinar el rango de los problemas según su importancia. Hay que comparar los problemas entre ellos y jerarquizarlos en orden de prioridad. Así se prepara una matriz que muestre el rango que los participantes le han otorgado a cada problema. Entonces se pueden ordenar

según las marcas totales que se le haya otorgado a cada problema.

Etapa II. Búsqueda de Estrategias

La meta es identificar, en términos amplios, diversas formas de tratar con los problemas reconocidos en la primera etapa. Después hay que llegar a acuerdos en cuanto a las prioridades de las estrategias escogidas, buscando entre las formas de abordar el problema, cuál es la más conveniente, y cuál es la que mejor se ajusta a los recursos disponibles y satisface los objetivos fijados.

Mediante la negociación, los tres grupos llegan a un acuerdo en cuanto a una lista resumen de las estrategias y sus prioridades. El líder del taller modera las sesiones y dirige los grupos para ayudarles a llegar a un acuerdo y separar las estrategias de las opciones y tareas. Como resultado se habrán preparado tres listados:

- 1 Uno de estrategias preparada por cada grupo.
- 2 Uno de estrategias y prioridad.
- 3 Una lista resumen de estrategias acordadas.

Paso 1: Clasificar las estrategias

Los grupos deben ir tomando cada uno de los problemas acordados por todos y preparar enfoques generales para resolverlos.

Los enfoques amplios hay que dividirlos en inmediatos –las cosas que se deben hacer ahora–, y a largo plazo –las cosas que deben esperar para hacerlas–. Inmediato no significa a corto plazo, no está utilizado en su acepción temporal, ni se refiere al tiempo para hacerlo, ni al esfuerzo que se necesitaría, o el dinero que costaría. Lo que importa es el sentido de urgencias. Todo esto hay que resumirlo en un cuadro, y comentarlo con los otros grupos.

Paso 2: Establecer prioridades

Cada equipo debe determinar cuáles de los enfoques amplios son los más importantes., estableciendo un rango para esos enfoques:

- Los que uno cree que son los más importantes (la primera prioridad).
- Los que siguen en importancia a los anteriores (la segunda prioridad).
- Los que aun siendo importantes pueden esperar (la tercera prioridad).

Etapa III. Opciones y puntos por negociar

La meta es identificar formas de llevar a cabo las amplias estrategias acordadas en la etapa II. Entonces se selecciona, de entre esas soluciones alternativas, las más importantes para los tres grupos.

El grupo técnico y el grupo de decisores identificarán una gama de opciones para resolver los problemas, siguiendo las estrategias generales acordadas.

Se determinarán los costos para el gobierno y para la comunidad, en cada opción.

En el paso siguiente, el grupo de la comunidad se unirá al resto y los tres negociarán y se pondrán de acuerdo en cuanto a la acción más importante. La selección será en dos situaciones, una de mucho dinero y otra de poco dinero. Los representantes de cada equipo prepararán un cuadro resumen de las opciones acordadas.

De esta forma, quedarían preparados tres cuadros:

- 1 El primer cuadro enumera las opciones disponibles para resolver los problemas prioritarios. Junto con cada opción, se identificará el costo tanto para el gobierno, como para la comunidad.
- 2 El segundo detalla todas las acciones seleccionadas, cuando hay mucho dinero.
- 3 El tercer cuadro enumera las opciones prioritarias cuando hay poco dinero.

Durante el primer paso, el grupo de la comunidad no estará presente. Los grupos técnico y el de decisores se dividirán en dos equipos mixtos: cada equipo tendrá la mitad de los participantes en el grupo técnico, más la mitad de los del grupo de decisores. Durante el segundo paso, el grupo de la comunidad se repartirá entre esos dos equipos.

Aspectos a tener en cuenta:

- El grupo técnico y el grupo de decisores tienen la responsabilidad de preparar costos razonables para cada una de las opciones. Se preparan dos conjuntos de costos; en uno, el gobierno recibe ayuda de las aportaciones de la comunidad, en el otro el gobierno asumirá plena responsabilidad. Hay que tener en cuenta que en algunos casos la comunidad no podrá contribuir en lo absoluto. En otros casos, la comunidad lo podrá hacer todo por sí misma.

- Asegurarse de que las opciones sean lo suficientemente claras y diferentes como para que todos las entiendan.
- La selección de opciones es esencialmente responsabilidad de los representantes de la comunidad. El grupo técnico sólo debe explicar las opciones y aclarar sus implicaciones.
- Por la experiencia del pasado, algunos de los talleres adoptaron una forma diferente de elegir entre las opciones, la cual eliminaba los costos relativos presentados en el paso dos. Los técnicos simplemente dejaban que cada equipo decidiera internamente cuáles eran las prioridades y cuál podría ser la aportación de la comunidad. Después, para hacer la lista final, es conveniente organizar la información obtenida en un cuadro.

Paso 1: Enumerar las opciones, que implica abordar en dos momentos:

Primero: Hay que tomar cada estrategia amplia y desarrollar varias formas de satisfacer el problema.

Segundo: Hay que calcular el costo relativo para realizar el trabajo y considerar este costo en tres formas:

- 1 El gobierno hace todo el trabajo y paga todos los costos.
- 2 La comunidad y el gobierno comparten el trabajo y los costos.
- 3 La comunidad hace todo el trabajo y paga todos los costos.

Para ello, hay que dividir las estrategias para que todas se tengan en cuenta. Luego hay que desarrollar varias formas diferentes de llevar a cabo la estrategia. Se puede empezar con una forma simple de hacerlo –que suele ser la más económica– y luego continuar hasta que se desarrolle la forma más comprometida de hacerlo –que suele ser la más generosa–. Por ejemplo, si la comunidad necesitara un lugar para reunirse e intercambiar las inquietudes comunales, la forma simple sería designar un lugar debajo de un árbol, y lo único que se necesitaría serían asientos. Otra alternativa es pedirle al gobierno que construya un centro comunal, lo cual será más caro y consumirá cierto tiempo antes de que se pueda disponer de él. Pero si se le pide al gobierno que lo haga, quizás no le quede dinero para hacer otras cosas que puedan ser más necesarias. Por eso, otra forma, procurando una solución intermedia, es que la comunidad contribuya, limpiando el terreno y ayudando en la construcción, lo que logrará agilizar la solución, reduciría los costos, y dejaría dinero libre para otras necesidades comunales.

Como resultado, debe haberse completado una lista de diferentes opciones para cada una de las grandes estrategias. Es posible que un equipo solo haya preparado las opciones para unas pocas de las estrategias, ya que cada persona se encargará de una diferente.

Entonces para cada una de las opciones, se debe haber determinado el costo si el gobierno hiciera todo el trabajo y pagara todos los costos; y segundo, si la comunidad compartiera el trabajo y los costos.

Paso 2: Negociar opciones y seleccionarlas

Se debe llegar a una decisión acerca de cuáles opciones son las más importantes y posibles de costear y alcanzar una decisión en dos niveles:

- Si el gobierno tuviera muchos fondos para ayudar, ¿cuáles opciones seleccionarían?
- ¿Cuáles son las opciones –en este caso cruciales– que los grupos consideran el mínimo necesario?

Entonces es necesario balancear la cantidad de dinero disponible y las contribuciones de la comunidad. Cuanto más contribuya la comunidad, más alcanzará el dinero y rendirá más el apoyo procedente del gobierno. La contribución del gobierno puede seguir siendo la misma, pero con los esfuerzos de la comunidad –si, por ejemplo, acuerda trabajar días adicionales e incluso noches–, se podrá lograr más.

Al final se debe tener una lista resumen de las opciones seleccionadas, junto con las aportaciones del gobierno y las de la comunidad. Se debe conocer el total de unas y otras aportaciones.

Etapa IV. Planificación para la ejecución

La meta es preparar un plan de acción por pasos para ejecutar las opciones prioritarias. Los planes de acción deben afrontar la cuestión de quién, qué y cómo se ejecutan las acciones, y definir con más detalles el requisito de planificación física para el lugar.

Cada equipo preparará un cuadro resumen de las tareas necesarias que presentarán a los oficiales invitados, los cuales comentarán sobre la factibilidad del programa.

El producto es un plan de acción para los componentes del mejoramiento. Se prepararán dos tipos de cuadros:

- 1 Un “cuadro de tareas” que enumere en detalle, paso por paso, las tareas para la ejecución de cada opción prioritaria.
- 2 Planes que expliquen más detalladamente las mejoras específicas que se piensan hacer en el lugar.

Se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos:

- Los observadores invitados deben proceder de diferentes sectores.
- Los miembros del grupo técnico deben tomar la iniciativa para la preparación de las tareas.
- Los miembros del grupo de la comunidad indican cuál es la mejor forma en que puede contribuir la comunidad.

Paso 1: Enumerar las tareas

Para cada una de las opciones acordadas como prioritarias, hay que identificar un programa de trabajo detallado, paso por paso.

En un cuadro se deben enumerar las tareas del programa de trabajo y para cada tarea identificar lo siguiente:

- ¿Cuáles son las tareas?
- ¿Qué necesidades hay que satisfacer, cómo se ordena paso por paso para poder llevar cabo el trabajo?
- ¿Cuáles necesidades hay que satisfacer primero, cuáles después y cuáles al final?

Si la comunidad ha de realizar el trabajo, ¿se han puesto de acuerdo para ello?, ¿Cuál es la tarea por hacer y cómo hacerla?

Los equipos deben dividirse para considerar todas las opciones. Hay que seleccionar a un miembro del grupo técnico para que esboce las tareas y ayude, a partir de sugerencias acerca de cómo podría ayudar la comunidad en ejecutar las acciones.

Finalmente, hay que llenar un cuadro que enumere las opciones y todos los pasos necesarios para realizarlas. (Si descubren que los costos son demasiado altos, entonces deben regresar a la etapa III, paso 2: Negociar y seleccionar opciones).

Construcción de centro recreativo para adultos mayores.

Alternativa A

Paso 2: Ubicar mejoras planeadas en el lugar

Deben identificar las ubicaciones de las opciones acordadas sobre un plano de la comunidad. Recuerde que la ubicación es una de las decisiones más cruciales en una importante parte de las acciones que se prevén en una comunidad. Por ejemplo, la colocación de un tubo vertical genera diferentes inquietudes técnicas, como pudiera ser la conexión fácil y económica a una tubería maestra de agua, y luego están los asuntos sociales, ya que la ubicación puede imponer dificultades a las familias si no se considera cuidadosamente por dónde va a pasar y a quiénes pudiera afectar. Una posibilidad es dividir el trabajo y hacer que los diversos equipos ubiquen diferentes cosas.

Es entonces necesario situar sobre un plano las inversiones que la comunidad quiere hacer y ayudarla a coordinar la ubicación y ejecución de los elementos, de modo que se eviten otras dificultades. Este paso además ayudará decidir el número de recursos requeridos, por ejemplo, luminarias para el alumbrado público.

Una secuencia lógica define que primero deben repararse las opciones acordadas e identificar aquellos elementos que requieren una decisión sobre la ubicación. Luego, es conveniente dibujar la ubicación tentativa, después de intercambiar con los miembros de su grupo. Puede ser útil regresar a la comunidad y decidir en el lugar propiamente dicho, colocando alguna marca en ese punto. De ese modo todos podrán entender donde se van a construir las inversiones. A la hora de ubicar éstas, recuerde que las distancias a recorrer a pie deben mantenerse lo más cortas posibles, para que todos puedan utilizar la instalación. Además resulta igualmente necesario valorar las dificultades que acarrearía la ubicación del tubo vertical, que aunque mucha gente pudie-

Ejemplo del cuadro que los equipos deben preparar para cada opción.

¿Qué?	¿Quién?	¿Cómo?
Identificar el lugar	Comunidad Dirección de Vivienda, otros	Hacer encuestas Preparar y acondicionar el terreno
Hacer plan	Dirección de la Vivienda	Emplear normas, gestionar permisos, buscar proyectos
Aprobar plan		
Prepararse para construir		
Construir		

ra usar, también puede implicar que haya agua estancada y fango, razón por la que las familias vecinas deben estar conscientes de esa incomodidad.

Al final de la sesión es necesario tener el esbozo de un plano de la comunidad, sobre el cual se hayan ubicado las acciones físicas. Sería útil incluir una breve descripción de las razones para ubicar esa opción allí.

Etapa V: Evaluación. ¿Cómo está funcionando y cómo podemos aprender?

La meta primordial es aprender, a partir de los esfuerzos previos, e incorporar la experiencia a las próximas mejoras para la comunidad. Esta experiencia constituye una verificación de “cómo ocurren las cosas”, tanto en la ejecución como en la programación. Esta tarea sólo se puede llevar a cabo en las comunidades después de realizar las mejoras. Puede ser útil hacer primero esta etapa y usarla para identificar los problemas, tanto antiguos como nuevos, y, entonces, proceder con las otras I, II, III y IV. También se considerarán los asuntos de mantenimiento incluyéndolos además en los cuadros.

La comunidad y el asesor de proyecto identificarán las acciones previamente planificadas para el mejoramiento. Entonces los equipos revisarán cuál es la situación y qué se puede aprender. Como resultado, cada grupo debe completar dos cuadros, uno que resuma la situación y otro que resuma lo que se ha aprendido.

Debe tomarse en cuenta lo importante que es regresar a la comunidad y fijarse en las mejoras. No basta con sólo preguntarles en la reunión a los representantes de la comunidad, es valioso asegurarse de cómo lo aprecian las familias, hablando con ellas.

Paso 1: Describir la situación

Primero hay que enumerar las mejoras planificadas en un taller anterior. Para cada uno de esos rubros, es necesario describir la situación tanto en sus aspectos positivos como negativos. Para ello resulta conveniente plantearse las siguientes preguntas: ¿Qué se ha hecho?, ¿cómo funciona?, ¿ha tenido éxito?

Puede ser útil dividirse en equipos. Estos deben incluir representantes de la comunidad así como de los grupos técnicos y de políticos y administradores, para que no sea sólo el personal técnico o administrativo el que se fije en los rubros. El mejor enfoque es que cada equipo se fije en todas las mejoras. Sin embargo, en algunas circunstancias puede ser conveniente que cada equipo se fije en aspectos diferentes. Por ejemplo, cierto equipo puede responsabilizarse por los asuntos de infraestructura, mientras que otro puede atender los locales comunales que se construyeron.

Los equipos deben ir a la comunidad, observar directamente la situación e investigar la opinión de las familias residentes. Éstas pueden aportar sugerencias sobre cómo mejorar la situación, ideas que deben ser asimiladas más adelante.

Para organizar esta información, debe elaborarse un cuadro que enumere las mejoras, que ordene cómo están funcionando y cuáles son los éxitos reconocidos tanto como los problemas que pueden haber surgido. Para cada rubro, incluso, debe haber una revisión acerca del mantenimiento a lo que se ha realizado.

Paso 2: Sacar lecciones de la experiencia

Cada equipo debe revisar las experiencias positivas y negativas y los asuntos de mantenimiento identificados en el

Ejemplo de cuadro resumen

¿Qué se mejoró?	¿Cómo funciona ?	¿Quién se encarga del mantenimiento ?
1 Suministro de agua con pozos nuevos		
2 Algunos caminos		
3 Drenaje del sitio		
4 Letrinas nuevas		
5 Educación para la salud		
6 Divulgación		
7 Capacitación de activistas		

paso 1. Para cada rubro hay que tratar de responder ahora dos preguntas:

- ¿Qué se puede aprender en general para la microplanificación futura?
- ¿Qué se puede hacer para ajustar o mejorar las cosas de la comunidad?

Los mismos equipos del paso anterior deben llenar un cuadro que resuma las recomendaciones y sugerencias sobre el mantenimiento. Este cuadro tiene tres columnas:

- la primera, expresa una por una las planificadas.
- la segunda, enumera las recomendaciones en general.
- la tercera, detalla cada una de las sugerencias específicas para su comunidad.

Hay que preparar un cuadro que destaque las lecciones para la próxima vez. Se deben identificar dos tipos de lecciones: las que pueden servir de lineamientos generales y aquellas que den recomendaciones específicas para su comunidad. Estas lecciones se pueden usar para iniciar otro taller de Microplanificación y pueden ser empleadas inmediatamente por el asesor de proyecto y la comunidad para mejorar su situación actual.

La sesión final

Antes de comenzar la sesión final, hay que repasar rápidamente los cuadros de los talleres, siempre expuestos para su lectura por la comunidad y el resto de los participantes, para que pueda aflorar cualquier problema o sugerencia, quizás omitidos. Así, cuando llegue la hora de socializar el resultado del taller a toda la comunidad, los participantes deben estar familiarizados con los diversos aspectos del plan de trabajo acordado.

La meta de la sesión final es repasar y resumir el material del taller y llegar a acuerdos acerca de los pasos siguientes para el mejoramiento de la comunidad. Además, cuando en el programa de mejoramiento va incluida la reubicación de cierto número de familias –como generalmente suele suce-

der en la rehabilitación de centros históricos–, es imprescindible ponerlo en conocimiento de la comunidad. Sin embargo, es importante insistir en que durante el taller no se ha tomado ninguna decisión acerca de cuáles familias deben relocalizarse, ni de cuáles deben quedarse en su lugar. Esa decisión tiene que tomarla la comunidad en consulta mutua, y llegar a ella sobre la base del consenso.

¿Cómo realizar esta sesión final? El líder del taller llamará a cada representante de los tres grupos para ordenar sus intervenciones. El representante de la comunidad debe comentar acerca de cómo lo seleccionado refleja las inquietudes prioritarias de la comunidad, y a la vez repasar con ella todo aquellos aspectos en lo que se han puesto de acuerdo para contribuir a su solución. El representante político volverá a valorar la factibilidad de las opciones y a esclarecer los pasos siguientes, mientras que debe establecer un cronograma para la ejecución de las opciones elegidas. A su vez, el representante técnico consultará cómo las opciones seleccionadas abordan las inquietudes de la comunidad.

Una vez que todos han hablado, el líder del taller debe repasar cuáles eran los objetivos y qué se ha logrado, además de agradecer a la comunidad por ser anfitriona y participante. Puede ser bueno firmar “formalmente” un acuerdo de contrato sobre lo acordado por todas las partes: la comunidad, los políticos, los técnicos. Esto sería un documento simbólico que puede exhibirse en el lugar de la reunión de la comunidad, a manera de recordatorio de las tareas y los acuerdos. Es importante que se tome la conformidad sobre el cronograma de ejecución y la fecha de la siguiente reunión con toda la comunidad.

En esta sesión final –que debe efectuarse el mismo día que termina el taller, y no postergarlo para evitar que la gente se olvide de lo que ha ocurrido o decaiga el impulso– hay que asegurar una secuencia lógica que permita la comprensión de todos, la posibilidad de contar con diversos oradores, la brevedad de la participación de cada uno, con el fin de evitar el agotamiento de los asistentes, y una serie de condiciones que garanticen la comodidad de los participan-

Ejemplo de cuadro resumen

Status Mejora realizada	¿Qué se debe hacer para corregir?	¿Qué se debe hacer para evitar ?
Desagües mal colocados, provocando problemas de salud		

tes. Por ejemplo que todos los asistentes puedan estar sentados. Un aspecto importante y deseable es que el presidente del Consejo Popular, o la máxima autoridad, presente concluya la sesión.

Después del taller: documentación

La meta es hacer consciente a toda la comunidad del resultado del taller. Seleccione los resultados del taller más importantes para la comunidad. Entre ellos pueden estar la lista de problemas en orden de prioridad, y el plan de ejecución. El resultado será un documento impreso con los más significativos resultados del taller.

Después del taller: seguimiento

El esfuerzo primordial debe orientarse a asegurar que los grupos estén llevando a cabo los acuerdos. Esto incluye a los miembros de la comunidad, los políticos y los administradores de las entidades y el personal técnico. Ellos deben dar

seguimiento al trabajo, y no permitir que se atrase o quede postergado. La responsabilidad primordial por la supervisión cotidiana recae sobre la máxima autoridad –por ejemplo el presidente del Consejo Popular, por parte del gobierno–, y los líderes de la comunidad, por su parte.

La clave del éxito es que las cosas no se atrasen. La comunidad debe asegurarse de que haya resultados positivos para sus esfuerzos. Esto los estimulará a aportar de buen grado su mano de obra a la hora de realizar las tareas acordadas.

El líder del taller debe reflexionar acerca de éste y hacer una autoevaluación:

¿Comprendió la comunidad lo que él estaba explicando?

¿Fue positivo el resultado?

¿Qué mejoras se deben hacer la próxima vez?

¿Cómo se podría reestructurar el taller la próxima vez para que sea más exitoso?

CASO DE ESTUDIO DE MICROPLANIFICACIÓN SOCIAL

SIN DUDAS, EL ÉXITO DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO aplicado a un territorio, está muy ligado a los procesos de dirección que rijan en él, en el momento de la propuesta. Incluso, también influye en el propio proceso de elaboración y estructuración de las mismas, el análisis y establecimiento de las prioridades como resultado del modo en que fueron obtenidos los datos del diagnóstico.

Los cambios acontecidos en el país a partir de la desaparición del llamado Bloque Socialista, establecieron nuevas relaciones comerciales y económicas que modificaron, en cierto modo, de manera espontánea, las relaciones de dirección y administración entre las instituciones estatales. Comenzó el Período Especial.⁵⁷ Esta situación propició el reconocimiento de las potencialidades locales en la necesaria búsqueda de solución a los problemas que se comenzaban a acumular frente a la crisis que atravesaba el país.

Comienzan entonces a generarse procesos de autogestión entre las instituciones del Estado, que encuentran como barrera una metodología y legislación preparada para trabajar de manera centralizada y sectorial.

La realización de estos procesos no escapa de la atención de las instituciones y administraciones locales del Estado, donde se operan cambios orientados a propiciar una descentralización.

Es evidente que la acumulación de problemas sin solución produjo mayor impacto en estos órganos locales. La nueva propuesta constituía un reto: qué hacer ante la ausencia de los habituales proyectos generados por las instituciones nacionales y ministerios como “receta” en los diferentes territorios del país. Se trataba de hacer con un criterio unificador de problemas y características. Eran los tiempos de esperar las orientaciones “de arriba” y que los programas y planes de trabajo “bajaran de manera vertical”. Muy poco se generaba en la base y de ocurrir debía pasar por un mecanismo de aprobación, es decir: “subir para luego bajar”.

. . . .

57-Se reconoce como Período Especial el tiempo en que la economía cubana se deprimió considerablemente a causa de la anulación de los intercambios con el Campo Socialista: sólo el 15 % de los intercambios comerciales y un recrudescimiento de las condiciones de vida de la población. Consecuentemente, fueron promulgadas una serie de medidas, económicas y sociales para mitigar ese impacto.

A nuestro criterio, los Consejos Populares constituyen unidades básicas territoriales de planificación, espacio donde convergen e interactúan las redes sociales.

Búsqueda de razones para una metodología

En el municipio de La Habana Vieja se producen en esta etapa hechos interesantes. Desde 1982, este Municipio cuenta con una cualidad especial, una parte importante de su territorio urbano, donde vive la mayor cantidad de sus pobladores, es declarado por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Durante toda la década de los ochenta, la atención a esta cualidad no era ajena a los estilos de dirección centralizados y sectoriales.

En esta etapa, la Oficina del Historiador se identifica con el rol de inversionista para la restauración de los edificios con valor monumental. Por otra parte el Municipio ejecuta diferentes programas sectoriales generados a partir de políticas nacionales establecidas que no se encontraban entre sí.

Para 1990, con el comienzo del Período Especial, los diferentes programas sectoriales de desarrollo quedan sin financiamiento, se paraliza el programa de restauración de monumentos con un peligro considerable de perder un patrimonio tangible de incalculable valor.

A finales de 1993 surge una propuesta local aprobada mediante el Decreto Ley 143, que autoriza a establecer un programa de descentralización económica y de gestión que facilitara la rehabilitación integral del Centro Histórico.

Este escenario propicia la implementación de un proyecto de intervención con un carácter social en un barrio del Centro Histórico de La Habana Vieja, coincidente con los límites de un Consejo Popular, que se propone evaluar las problemáticas de ese territorio, estableciendo las prioridades y soluciones de manera participativa e integral.

El escenario del que hablamos es el Consejo Popular del barrio San Isidro, teniendo como antecedente la experiencia de un ejercicio participativo en una comunidad rural –en otra zona del país–, que fue considerado como válido para nuestro propósito, totalmente adaptable su metodología a un contexto urbano por la repetición que existe en los modelos de administración pública para todo el país.

Presentación de una experiencia

Entre los días veinticuatro y veintisiete de Marzo de 1996, se realizó el 1er Taller Urbano de Microplanificación en el Consejo Popular San Isidro, del municipio La Habana Vieja.

El Consejo Popular San Isidro tiene una extensión territorial de 0,3 km², con aproximadamente 11 600 habitantes, de los cuales el 48,9 % son del sexo masculino, y el 51,1 % del femenino. Existen en el barrio diecisiete médicos de la familia, tres círculos infantiles y cuatro escuelas primarias.

Para desarrollar este Taller, al que asistieron aproximadamente cien personas, y tomando como referencia la primera experiencia a escala rural, igualmente se conformaron tres grupos de trabajo constituidos por:

- Representantes de las organizaciones políticas y administrativas al nivel de Consejo Popular: Presidente, Delegados, representante de la UJC, Comercio.
- Representantes en calidad de técnicos: médicos de familias, y del Círculo de Abuelos, personal de Educación, Acueducto, de Higiene y Epidemiología, arquitectos del Taller de San Isidro, de Plan Maestro de la Oficina del Historiador y del Instituto de Planificación Física (IPF).
- Líderes formales e informales de la comunidad: dirigentes de los CDR, FMC, Párroco de la Iglesia de La Merced, practicantes de la santería, una promotora cultural, y el presidente de un Consejo de Vecinos, etc.

De igual manera resultaron los procedimientos seguidos, tomados de la anterior experiencia y expuestos en la ponencia “La microplanificación: un método de planificación local con participación comunitaria”, realizada en el II Taller de Desarrollo Urbano y Participación, en Noviembre de 1997.

Entre los objetivos del Taller, como primera experiencia a escala urbana, están:

- 1 Lograr una visión integral de la problemática barrial.
- 2 Movilizar a la población en la identificación de sus problemas.
- 3 Establecer un plan de acciones para la solución de la problemática identificada.
- 4 Involucrar mediante este ejercicio a las autoridades de la localidad y, en correspondencia, a las del municipio.

Los resultados del Taller

Con el fin de sintetizar se presentan unidos dos pasos realizados en diferentes talleres. Se trata del listado de los

problemas con las prioridades que se les otorgaron, a partir de que cada grupo determinó el rango de los problemas según su importancia. El resultado es la siguiente lista única.

Prioridades	Lista matriz de las prioridades de los problemas detectados
1	Mal estado constructivo de la vivienda.
2	Falta de iluminación pública.
3	Mal control del Plan San Isidro (lentitud del plan, desvío de recursos y mala calidad de intervención).
4	Deficiente higiene comunal.
5	Delincuencia.
6	Inestabilidad en el servicio eléctrico
7	Déficit de servicios básicos (gastronomía, peluquería, barbería, tintorería).
8	Falta de instalaciones deportivas y recreativas.
9	Déficit en la economía familiar.
10	Abastecimiento de agua (pipas de agua y problemas de red).
11	Escasa diversidad de opciones de trabajo.
12	Falta de maestros.
13	Viales en mal estado.
14	Deficiencia en la distribución de medicamentos.
15	Indisciplina social.
16	Mal funcionamiento de la Policía Nacional Revolucionaria (PNR).
17	La instancia municipal de la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) no trabaja ni actúa en el barrio.
18	Mala elaboración de los alimentos en círculos infantiles y escuelas.
19	Altos precios de los servicios gastronómicos y recreativos.
20	Mal funcionamiento de los servicios existentes en el barrio (gastronomía, reparadora de efectos electrodomésticos).

Listado de estrategias y prioridades acordadas

- 1 Estado constructivo de la vivienda.
- 2 Control del Plan San Isidro (lentitud del plan, desvío de recursos y mala calidad de intervención).
- 3 Delincuencia.
- 4 Déficit de servicios básicos (gastronomía, peluquería, barbería, tintorería).
- 5 Falta de instalaciones deportivas y recreativas.
- 6 Déficit en la economía familiar.
- 7 Abastecimiento de agua (pipas de agua y problemas de red).
- 8 Escasa diversidad de opciones de trabajo.
- 9 Falta de maestros.
- 10 Viales en mal estado.
- 11 Indisciplina social.
- 12 Dificultad en la distribución de alimentos.
- 13 Transporte.
- 14 Estado constructivo de los servicios y comercios.
- 15 Falta de educación para la salud en la población.
- 16 Alcoholismo.
- 17 Déficit de locales para consultorios del médico de la familia.
- 18 Carencia de los productos del agro en las plazas estatales.
- 19 Hacinamiento en las viviendas.
- 20 Ausencia de secundaria básica y escuela primaria.
- 21 Falta de iluminación pública.

En la siguiente etapa, todos los grupos en conjunto discutieron sobre las diferentes clasificaciones que le habían dado a sus bancos de problemas, y lograron además, en plenaria, conformar a través del consenso colectivo, la división de los problemas en inmediatos y a largo plazo.

Inmediatos

- 1 Falta de iluminación pública.
- 2 Deficiente higiene comunal.
- 3 Inestabilidad en el servicio eléctrico.
- 4 Deficiencia en la distribución de medicamentos.
- 5 Mal funcionamiento de la PNR (poca acción sobre el asedio de los jóvenes a los turistas).
- 6 El municipio de la UJC no trabaja ni actúa en el barrio.

- 7 Mala elaboración de los alimentos en círculos infantiles y escuelas.
- 8 Altos precios de los servicios gastronómicos y recreativos.
- 9 Mal funcionamiento de los servicios existentes en el barrio (gastronomía, reparadora de efectos electrodomésticos).
- 10 Ausencia, no funcionamiento y no reconocimiento de los consejos de vecinos por inmuebles.
- 11 Poca atención de las instituciones y entidades del barrio por las actividades culturales.
- 12 Calidad del pan.
- 13 Deficiencia en el servicio de urgencia de salud.
- 14 Inestabilidad en el servicio de combustible doméstico.
- 15 Alta velocidad de los carros de la PNR alrededor de la unidad.

A largo plazo

- 1 Estado constructivo de la vivienda.
- 2 Mal control del Plan San Isidro (lentitud del plan, desvío de recursos y mala calidad de intervención).
- 3 Delincuencia.
- 4 Déficit de servicios básicos (gastronomía, peluquería, barbería, tintorería).
- 5 Falta de instalaciones deportivas y recreativas.
- 6 Déficit en la economía familiar.
- 7 Abastecimiento de agua (pipas de agua y problemas de red).
- 8 Falta diversidad de opciones de trabajo.
- 9 Falta de maestros.
- 10 Viales en mal estado.
- 11 Indisciplina social.
- 12 Dificultad en la distribución de alimentos.
- 13 Transporte.
- 14 Estado constructivo de los servicios y comercios.
- 15 Falta de educación para la salud en la población.
- 16 Alcoholismo.
- 17 Déficit de locales para consultorios del médico de la familia.
- 18 Carencia de los productos del agro en las plazas estatales.
- 19 Hacinamiento en las viviendas.
- 20 Ausencia de secundaria básica y escuela primaria.

Formas en que se llevaron a cabo las propuestas de acciones de los problemas acordados y priorizados

Prioridades	Acciones
1 Estado constructivo de la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Organizar el proceso de inversión. <input type="checkbox"/> Continuar y fortalecer el Plan San Isidro. <input type="checkbox"/> Fortalecer el aparato técnico del Taller. <input type="checkbox"/> Aumento del financiamiento para poder abarcar toda el área del Consejo Popular. <input type="checkbox"/> Mayor participación de la comunidad de forma organizada. <input type="checkbox"/> Establecer canales de comunicación entre el Taller y la comunidad. <input type="checkbox"/> Intervenciones emergentes en los inmuebles del Consejo Popular con alto grado de deterioro. <input type="checkbox"/> Incorporar enfoques tecnológicos adecuados, como viviendas progresivas.
2 Mal control del Plan San Isidro	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Involucrar a la comunidad en el control de los recursos. <input type="checkbox"/> Producir auditorías a solicitud de la comisión del Consejo Popular. <input type="checkbox"/> Formar brigadas con los propios pobladores. <input type="checkbox"/> Crear una comisión por el Consejo Popular integrada por líderes formales e informales para controlar, fiscalizar y transmitir la transparencia de todo el proceso del Plan. <input type="checkbox"/> Informar a los pobladores de las acciones a cargo de la brigada constructora. <input type="checkbox"/> Fortalecer la Empresa de la Vivienda en el territorio.
3 Delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Adecuada preparación de los miembros de la policía. <input type="checkbox"/> Creación de centros culturales recreativos y deportivos. <input type="checkbox"/> Creación de empleos. <input type="checkbox"/> Funcionamiento activo de la policía en el barrio. <input type="checkbox"/> Incidencia educativa de las organizaciones juveniles.
4 Déficit de servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Acondicionar locales para estos fines. <input type="checkbox"/> Hacer un combinado de servicios. <input type="checkbox"/> Realizar ferias de servicios.
5 Falta de instalaciones recreativas y deportivas	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Terminar los proyectos de las áreas deportivas. <input type="checkbox"/> Acondicionar locales para actividades culturales, deportivas y recreativas que respondan a necesidades e intereses de la comunidad. <input type="checkbox"/> Activar el trabajo de los técnicos en deportes del Consejo Popular. <input type="checkbox"/> Construir un parque infantil y rehabilitar el existente. <input type="checkbox"/> Determinar con la comunidad las especialidades deportivas para las instalaciones del Consejo. <input type="checkbox"/> Identificar y orientar los valores y el potencial artístico de la comunidad.

- 6 Déficit de la economía familiar
- Crear talleres de oficios y fuentes de empleos diferenciadas.
 - Revisión de la política tributaria para el trabajador por cuenta propia, analizando las características locales y teniendo en cuenta los sectores más vulnerables.
 - Crear un mecanismo que informe y responda a las demandas sobre las posibilidades de empleo que genera el territorio (Oficina del Historiador).
 - Que los Consejos Populares participen en las decisiones de la bolsa de empleo del territorio.
 - Capacitar y formar a la población del territorio en función de los requerimientos y oportunidades que da la bolsa empleadora (Oficina del Historiador).
- 7 Abastecimiento de agua
- Revisar las redes hidráulicas, detectar salideros y llaves centrales cerradas sin necesidad.
 - Aumento de la frecuencia del servicio de pipas.
 - Crear condiciones del almacenamiento de agua en los inmuebles (cisternas).
 - Control de cisternas construidas sin aprobación técnica.
- 8 Falta de opciones de trabajo
- Incluye acciones del punto seis (déficit en la economía familiar).
 - Actualizar por la Dirección de Trabajo del municipio, las plazas vacantes en las diversas entidades enclavadas en el territorio.
 - Priorizar a los residentes del territorio en la ubicación de estas plazas.
 - Divulgar a través de los Consejos Populares de las oportunidades de empleo que existen en el municipio.
- 9 Falta de maestros
- Perfeccionamiento de los círculos de interés pedagógicos.
 - Adecuada política de estimulación a los maestros.
 - Profundizar y continuar el trabajo que el Consejo Popular está desarrollando para estimular al personal de educación.
 - Debatir esta problemática en el espacio que analizará el tema Escuela-Familia.
- 10 Viales en mal estado
- Comenzar las acciones de reparación por la parte Sur del territorio.
 - Retirar la base de transporte que existe en la calle San Isidro, así como todos aquellos talleres, almacenes e instalaciones que generan la entrada de transporte de más de seis toneladas.
 - Crear corredores para la transportación de los productos de comercio.
 - Garantizar que las acciones acometidas en las redes de acueducto, gas, e infraestructura en general, afectando las calles, culminen con el arreglo de la vía.
 - Peatonizar algunas calles del territorio.

- 11 Indisciplina social
- Educar a la población a través de las organizaciones de masas, del médico de la familia y de las escuelas.
 - Activar el sistema de inspectores y la acción policial.
 - Divulgar las regulaciones arquitectónicas, urbanas, sanitarias a nivel de todo el Consejo Popular.
 - Lograr la integración de todas las entidades y organizaciones en los programas que se desarrollan.
 - Fortalecer los Consejos de Vecinos.
 - Identificar las principales incidencias de indisciplina social que ocurren en la localidad. Focalizar los problemas y actuar sobre ellos.
- 12 Dificultad en la distribución de alimentos
- Lograr que al Consejo Popular entren los suministros de las brigadas de las Ejercito Juvenil del Trabajo.
 - Informar a la población de la distribución de alimentos y sus irregularidades.
 - Gestionar por parte del Consejo Popular la transportación para el suministro de alimentos.
- 13 Transporte
- Facilitarle a la comunidad el uso del transporte de las empresas estatales del territorio.
 - Restablecer las paradas de omnibus próximas al barrio.
 - Incrementar el número de inspectores estatales, y recuperar su función original.
- 14 Estado constructivo de los servicios y comercios
- Coordinación de las diferentes entidades encargadas de ofrecer servicios a la comunidad con el plan San Isidro para acometer acciones emergentes o de mantenimiento (plan de cooperación).
 - Que las diferentes entidades asignen recursos de su plan para reparar las instalaciones de servicios y comercio.
- 15 Falta de educación para la salud en la población
- Incluye acciones del punto once (Indisciplina Social).
 - Hacer un diagnóstico de la situación de salud en cada consultorio del médico de la familia y su programa de educación para la salud (Comunicación Social).
 - Vincular escuelas, instalaciones culturales e iglesia a programas de comunicación social.
- 16 Alcoholismo
- Establecer horarios específicos para la venta de bebidas (después de las 4:00 p.m.).
 - Limitar la venta de bebidas alcohólicas a los establecimientos diseñados para esta función.
 - Implementar programas educativos dirigidos al tema del alcoholismo.

- 17 Déficit de locales para consultorios médicos
- Negociar los locales vacíos para utilizarlos como consultorios médicos con los organismos que los poseen.
- 18 Carencia de productos del agro en las plazas estatales
- Abastecer con productos agrícolas del Ejército Juvenil del Trabajo las plazas estatales, o las zonas céntricas del Consejo Popular.
- 19 Hacinamiento en las viviendas
- Incluye acciones del punto 1 (estado constructivo).
 - Hacer cumplir la ley de Migración Interna y la de Legalidad en cuanto a la propiedad y el metraje de área habitable por residente.
 - Que las soluciones de la vivienda cubran la mayor cantidad de residentes en el territorio.
- 20 Ausencia de Secundaria Básica y Escuela Primaria en el Consejo
- Terminación de la escuela primaria que está en ejecución.
 - Que se construya una Secundaria Básica en el barrio.
 - Gestionar el cambio de uso del edificio del Registro de Propiedad para ubicar allí una Secundaria Básica.

Reflexiones sobre la experiencia

Más que una evaluación del proceso acontecido se propone una reflexión sobre él, pues como nueva propuesta es lógico que esté sujeta a múltiples barreras y a las condiciones específicas de cada comunidad.

La aplicación de este instrumento de gestión en la elaboración de un plan es confiable en la medida que se logre una buena convocatoria para la participación de todos los actores involucrados. Por esta razón y ante la realidad de la poca cultura que existe para la realización de este tipo de práctica y la imposibilidad de establecer un proceso instructivo previo, se asumió que la propia implementación del recurso constituyera un ejercicio educativo que, conjuntamente con la realización de otros a diferentes escalas, vaya formando esa cultura de participar de manera diferente. Se trata de invitar y no de citar, generando y proponiendo, no aceptando y cumpliendo.

Reflexionar no sólo sobre el resultado de la experiencia sino también sobre la metodología aplicada, y dentro de los aspectos fundamentales está el poder de convocatoria, la necesidad de una mayor preparación y divulgación en la comunidad sobre los acontecimientos que se irían a suceder. Este hecho, por supuesto, repercutió hasta en las instituciones que debían apoyar este ejercicio.

Los métodos tradicionales de dirección verticales se han convertido en parte de nuestro modo de vivir, aspecto que influye considerablemente en cada una de las etapas del proceso y en el resultado.

El Gobierno Municipal debe apoyar y entender el procedimiento. Es evidente que se repiten a escala municipal modos de dirección aún centralizados, atenuando el rol protagónico que le corresponde al Presidente del Consejo Popular y a los delegados como gobierno local.

Es necesario por nuestra parte tener bien claro que estamos proponiendo un nivel de transformaciones para lo cual se requiere tiempo, sistematicidad, y seguimiento del trabajo que consiste básicamente en plantearse dos interrogantes, ¿cuál es la tarea?, y ¿cómo realizarla?.

A su vez, constituye éste un instrumento eficaz de evaluación de un proceso ya en marcha, por permitir ir modificando y evaluando indicadores preestablecidos, y poder constatar de manera oportuna los proyectos diseñados como alternativas de solución a problemáticas previamente identificadas en talleres anteriores, lo que posibilitará la elaboración de nuevos proyectos y la reestructuración de los que ya se implementan y han sido menos efectivos.

PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA



Taller de Planeación Urbana Participativa, San Andrés de Totoltepec, Tlalpan, Ciudad de México.

PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

LA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL FOMENTO SOLIDARIO de la Vivienda, FOSOFI A.C., integrante de la Coalición Hábitat México (CHM) y a su vez de la Coalición Internacional Hábitat (HIC), ha experimentado con varios métodos y técnicas a lo largo de su existencia, que le han permitido cumplir con sus objetivos como institución. Estos objetivos la hacen desarrollar sus actividades con eficiencia y eficacia en relación con el diseño y planeamiento del hábitat popular e incidir en las políticas públicas con respecto a esos temas.

Los autores de este método, arquitectos Gustavo Romero Fernández y María de Lourdes García Vázquez, han estado ejerciendo como académicos en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), enriquecidos con un ejercicio de más de veinte años de trabajo con sectores populares en el planeamiento y el diseño participativos.

El Fomento Solidario de la Vivienda considera la planeación un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino. En consecuencia, la esencia de esta metodología, es ir construyendo, con diferentes actores, una viabilidad a lo largo del proceso donde se asume lo estratégico con lo normativo –su complemento indispensable–, procurando una síntesis capaz de precisar la convergencia del “deber ser” y el “puede ser”, de lo necesario y lo posible.

Esta metodología ha sido sustentada en dos ejes: el epistemológico-conceptual y el estratégico-práctico, y tiene como base planteamientos de la Educación Popular y la Investigación-Acción-Participativa -(IAP),⁵⁸ aplicándolas a través de una combinación de técnicas⁵⁹ que permiten ir integrando los problemas y tareas que se presentan en distintos niveles y esferas de la realidad. Los lineamientos utilizados de la IAP no han sido trabajados como *un manual*, sino como elementos que se pueden seguir paso a paso para la instrumentación de una metodología de este tipo, teniendo en cuenta

que la participación implica adecuarse constantemente a diferentes situaciones y contextos. Lo que se presenta aquí son una *serie de herramientas* en que se podrán encontrar ideas y pautas para orientar el trabajo, sabiendo que su utilización depende de las circunstancias de cada uno de los proyectos.

Por lo tanto, no se trata de profundizar en un debate con fines puramente epistemológicos, sino principalmente en la capacidad de propuestas que se pueden desprender y aportar desde la metodología para poner en la mesa de discusión a funcionarios locales, consultores, pobladores, sobre alternativas de solución más adecuadas a sus formas y condiciones de vida locales.

Entendemos por participación ciudadana el proceso por medio del cual el gobierno y la sociedad civil dialogan, establecen acuerdos, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas que requieren del compromiso de todas las partes interesadas. Asimismo es un proceso mediante el cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo, tanto como las decisiones y los recursos que les afectan.

Se concibe la Planeación Urbana Participativa como un proceso en el que están involucrados diversos sujetos, que no necesariamente coinciden entre ellos, donde lo importante no es una *imagen-objetivo* idealizada, sino señalar objetivos, cuya materialización pueden alcanzarse a través del proceso, de diferentes formas y por distintos agentes. Por tanto, el tiempo para este tipo de planeamiento, es el tiempo real, cotidiano, antes que el imaginario futuro.

Es, también, un proceso compartido de decisiones sobre un futuro deseado, donde los fines y los medios son seleccionados y puestos en práctica, colectiva y democráticamente. Es ejercer el derecho que las mujeres y los hombres tienen de influir en las decisiones que los afectan, conociendo que ellos juegan papeles diferentes en la sociedad a partir de necesidades distintas, que deben constituir la base del planeamiento y diseño de las políticas.

58-La Investigación-Acción-Participativa es una herramienta que permite crear vínculos de reflexión-dialogo-acción-aprendizaje entre las personas y los actores externos interesados en promover acciones para el desarrollo y en el empoderamiento socio-político de las comunidades y grupos excluidos de estos procesos. Resulta un instrumento útil para los procesos de discusión e implementación de políticas y programas urbanos, al plantear que las percepciones y representaciones de los sujetos involucrados acerca de sus condiciones de existencia y de desa-

rollo y de su involucramiento a partir de una acción directa para solucionarlas, posibilita en gran medida el éxito y la sustentabilidad de la intervención. Procura una motivación humana, que permite garantizar la participación activa y democrática de la población en el planeamiento y la ejecución de sus programas y proyectos.

59-Las técnicas utilizadas son principalmente talleres, entrevistas, encuestas, observación participante, mapas cognitivos, entre otras, que serán desarrollados en el capítulo tres.

En este sentido, la metodología parte de la concepción de que el proceso del planeamiento transita a través de cuatro instancias o momentos:

Primero, **el momento explicativo**,⁶⁰ cuando la comunidad describe sus problemas.

Segundo, **el momento normativo**, donde se diseña propiamente el programa.

Tercero, **el momento estratégico**, en el que se introduce un breve análisis de la viabilidad política del programa, identificando actores a favor y en contra.

Cuarto, **el momento táctico operacional**, que se encarga de instrumentar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa.

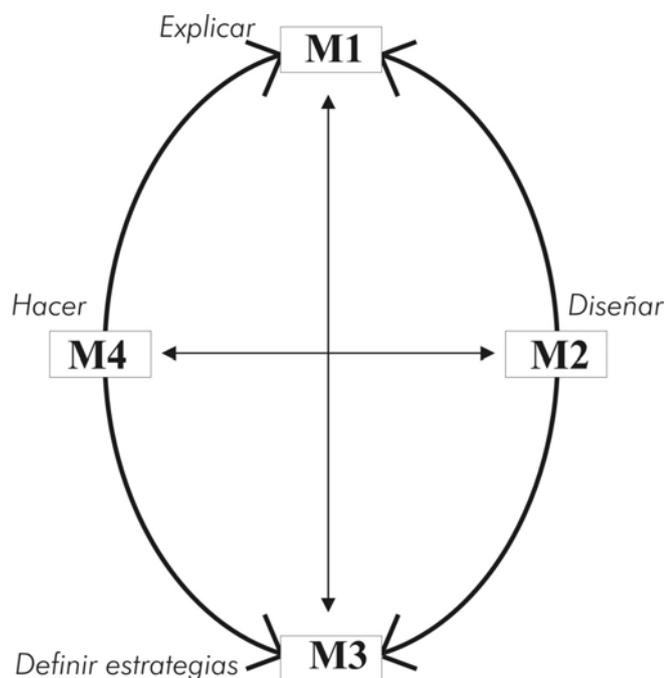


Gráfico de los momentos del proceso de planeación

...

60-Se completará con la verificación a través de varias fuentes de información, varios participantes y la aplicación de varios métodos.

El punto de partida al respecto es que la metodología (o el cómo hacer realidad las “ideas y conceptos”), no es una cuestión instrumental, ya que en ella se expresan concepciones sobre las relaciones entre actores, la percepción hacia los otros, y sobre nuestro propio papel frente a ellos, tanto como los sentidos con que percibimos los procesos de cambio. Estos aspectos resultan tan importantes como las ideas sobre democracia o participación que usualmente promovemos en estos procesos.

Si bien la metodología es un elemento indispensable a considerar en cualquier proceso orientado al logro de cambios sociales, ésta en sí misma no es suficiente y son variados los elementos económicos, geográficos, culturales y locales que inciden para que puedan llevarse a cabo estas transformaciones, los cuales se convierten en un *desafío metodológico*, en tanto son parte integral de la realidad y la problemática que se quiere resolver.

Propicia, además, el cambio de formas de trabajo y contribuye a que actores con intereses, deseos y motivaciones diferentes tengan un espacio de encuentro para reflexionar sobre su futuro y la posibilidad de cambiarlo. Para lograrlo se sustenta en:

- **Participación del mayor número de actores:** Entendida según Pearse⁶¹ como “los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos de los entonces excluidos de tal control”.
- **Integralidad en las soluciones:** Asimilada como el proceso o resultado de componer y unificar partes de un todo, armonizando unidades antagónicas en una totalidad. La integralidad hace referencia a la capacidad del ciudadano para comprender e interpretar la realidad, valorar y seleccionar opciones e intervenir en ella; de donde se desprende que las soluciones configuren esa realidad y permitan actuar sobre ella.⁶² Introducir una perspectiva integral en los programas

...

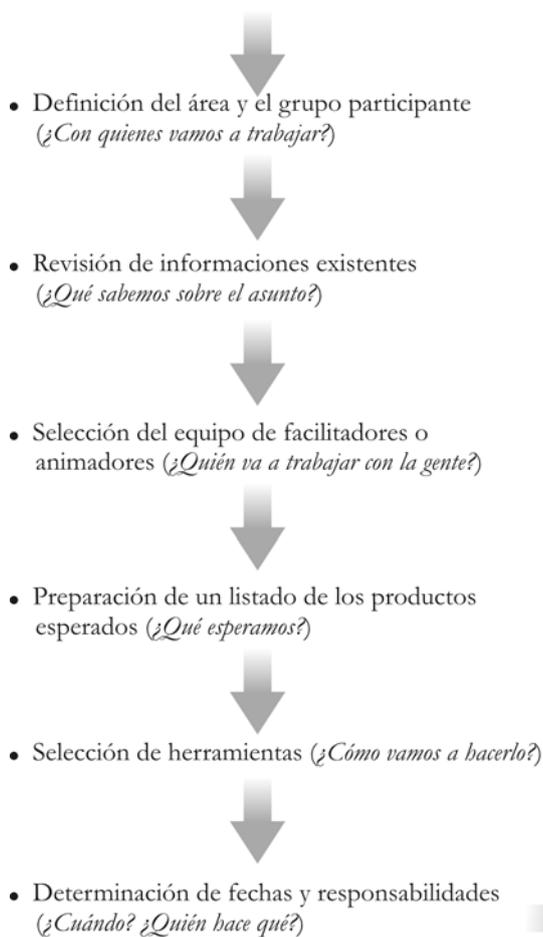
61-A. Pearse, y M. Stiefel, pp. 89-108.

62-Para comprender, interpretar, valorar, tomar postura y actuar sobre la realidad es necesario disponer de los instrumentos que plantean las relaciones hombre-realidad. Si bien son las disciplinas las que nos ofrecen estas herramientas, la solución de los problemas del hombre ante la realidad nunca depende del uso de instrumentos proporcionados por una sola disciplina, sino que son el resultado de una actuación que comporta el uso relacionado o simultáneo de distintos recursos intelectuales y actitudinales procedentes de múltiples disciplinas, así como de la confluencia de varios programas intersectoriales, como vivienda, agua potable, drenaje, etc.

o proyectos es más una cuestión de actitud que de propuesta técnica.

- **Gradualidad en la aplicación:** Se concibe teniendo en cuenta que la participación va adoptando diversas formas en función de determinadas circunstancias específicas en el transcurso de todo el proceso, e influye en la aplicación de políticas, programas y/o proyectos; lo que significa, que no se trata de un modelo acabado y único concebido desde el principio, sino que se hace a partir de detectar los pasos para conseguirlo.

Cualquier ejercicio participativo, sea para el diagnóstico, el planeamiento, el monitoreo o la evaluación requiere seguir unos pasos metodológicos básicos para ser diseñado correctamente. A continuación se aplicó un listado de pasos lógicos para la definición de los objetivos del ejercicio (¿Para qué hacemos el ejercicio?)



La participación en la Planeación Urbana Participativa, posibilitará la sustentabilidad en el tiempo de las soluciones que se implementen para lograr mejores condiciones de vida de los grupos involucrados.

Esta metodología estuvo sustentada en la experiencia de la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU). Para la elaboración de éste Programa, se acordó la siguiente estrategia metodológica:

- Convocar al mayor número de actores sociales involucrados en el desarrollo urbano del área.
- Lograr identificar los elementos que mostraran realmente tendencias al cambio y/o a la transformación.
- Conseguir el consenso en las decisiones en la medida de lo posible.⁶³
- Buscar la convergencia en la intencionalidad por parte de los distintos actores hacia la concreción de cambios.

CONSIDERACIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO

Partiendo de la práctica una serie de elementos fueron definiendo las condiciones que hicieran posible su éxito: la coordinación institucional, el desarrollo de la corresponsabilidad, así como la formación de un equipo técnico y de un Comité Técnico.

Coordinación Institucional: Para la realización de la experiencia fueron necesarios varios niveles de coordinación: los dos primeros aparentemente más sencillos de instrumentar, el tercero fue necesario para profundizar el sentido de integralidad y continuidad; y el último resultó determinante en su articulación Delegación/ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI).⁶⁴

63-Consensus no quiere decir unanimidad, se concibe como un proceso en donde a través del debate y la discusión se trata de convencer con argumentos a los que no lo están, sin embargo, en caso de no lograrse la solución se dará a través de votos por mayoría. Es decir puede haber disensos.

64-Si bien se realizó un convenio de colaboración con la SEDUVI, nuestra relación más cercana y directa fue con las autoridades delegacionales. La mayor demanda de las organizaciones sociales y vecinales ha sido sobre servicios públicos, por lo que para las autoridades delegacionales es una preocupación alcanzar los mejores resultados ya que les permite lograr en los ciudadanos una percepción positiva sobre su actuación.

- Coordinación entre las diferentes áreas de trabajo de la Delegación.⁶⁵
- Coordinación entre diferentes áreas de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Urbano.⁶⁶
- Coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y otras Secretarías a nivel del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno de la República.⁶⁷
- Coordinación entre diferentes niveles de gobierno: estatal, delegacional y en su caso federal.

Conformación de órganos básicos del proceso: Su conformación persiguió lograr un compromiso institucional previo, de corresponsabilidad entre los principales actores de los diferentes niveles de gobierno, sociales y económicos en todo el proceso. No se trata sólo de lograr una gran participación sino de que realmente los “promotores” del Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) se sintieran solidariamente comprometidos en el proceso de elaboración, pero también de implementación, incluyendo el compromiso financiero, de seguimiento, de evaluación y de una eventual revisión.

Conducción por un equipo de planeamiento: El proceso estuvo integrado por aquellos actores o personalidades con incidencia en el territorio y con voluntad de participar. Sus funciones abarcaron la definición del área de estudio, la participación en los equipos o comisiones de trabajo; el conocimiento y discusión de los temas estratégicos; el seguimiento de las líneas directrices del PPDU en sus distintos niveles de diagnóstico, objetivos, estrategias, implantación y ejecución de los proyectos, así como asegurar la aprobación definitiva del proyecto a esta instancia y la propuesta de soluciones a los problemas urbanos planteados durante el transcurso del Programa Parcial.

.

65-La coordinación entre las áreas de: Participación Ciudadana, Desarrollo Urbano, Enlace Territorial y Jurídica se dio en noviembre de 1998.

66-Se realizaron reuniones periódicas, sobre todo al inicio de cada etapa, diagnóstico, estrategias, presentación de resultados, Consulta Pública, etc.

67-Cuando se determinaron los programas/proyectos urbanos se convocó a Secretarías que pudieran apoyarlos, la complementariedad sólo se dio en la Secretaría de Desarrollo Social.

Formación del Comité Técnico: Grupo responsable del proceso de elaboración e implementación del PPDU. Quedó integrado por funcionarios de la SEDUVI, de diferentes áreas de la delegación, de otras Secretarías, por un equipo de consultores, y ocasionalmente por representantes de las entidades socio-económicas del territorio⁶⁸ que tuvieran la voluntad de participar y corresponsabilizarse con las líneas estratégicas. Sus funciones abarcan la dirección del proceso de elaboración e implantación del PPDU; debatir y aprobar los documentos y planos elaborados a lo largo del proceso; velar por la objetividad del planeamiento y de priorizar acciones y proyectos; así como dar continuidad al proceso de implantación de proyectos complejos; proponer la aprobación del PPDU, y establecer los sistemas de seguimiento y control más adecuados en el proceso de implantación. En ellos recae la decisión final del PPDU.

A la vez, resulta fundamental tener una Estrategia de Comunicación, a través de un equipo que favorezca el “éxito” de la experiencia. No se trata de divulgar un producto o un servicio concreto sino una idea, una cultura, una manera nueva de hacer las cosas. Su diseño se elaboró sobre la base de dos principios: devolver la información constantemente actualizada a los diferentes actores, con la intención de imprimirle continuidad al proceso de planeamiento desde el nivel local, y dar máxima difusión al proceso con el objeto de que el PPDU se convirtiera en un marco de referencia para los distintos actores del área.

De la capacidad del equipo de comunicación para comprender estos conceptos depende en gran parte la continuidad y la apropiación del PPDU por los diferentes actores. Es claro que realizar este tipo de comunicación repercute en la concepción misma del proceso, en ampliar los tiempos de entrega, los recursos, etc.

Como la estrategia de comunicación debe mantenerse a lo largo del planeamiento, una parte de la devolución se realiza al final de cada etapa, cuando se entrega a los participantes planos y documentos para sus aportaciones y “revisión”.

.

69 Desarrolladores Inmobiliarios, Representantes de Transporte Colectivo, Comerciantes fijos y ambulantes, etc.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
Prediagnóstico	Construcción de Imagen Objetivo a largo plazo	Profundización del análisis de los puntos críticos a nivel de zona/colonia y de la Delegación	Determinación de Programas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	Aprobación del PPDU
Investigación Documental	Definición de líneas estratégicas para la actuación de las diferentes áreas de la Delegación	Determinación de las prioridades específicas	Elaboración de Anteproyectos y Proyectos Urbanos y Arquitectónicos específicos	Diseño de los procedimientos para el avance y ejecución del programa
Investigación de campo	Identificación de proyectos “críticos”	Definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo	Promoción y divulgación de los proyectos	Consulta pública
Diagnóstico participativo	Análisis de proyectos habitacionales	Conformación de un Comité de Obras para responder a las demandas		
Talleres para diagnóstico por zonas homogéneas y por temas	Conciliación de los resultados a través de Mesas de Trabajo que hagan coincidir las líneas estratégicas con las demandas específicas	Concreción de proyectos urbanos prioritarios		
Escenario geográfico				
Elaboración de Carta Descriptiva				

DESCRIPCIÓN DE LAS FASES

Primera Fase

Elaboración de un prediagnóstico

La elaboración del Planeamiento Participativo de Desarrollo Urbano requiere revisar previamente la información disponible a cualquier acción en el campo, buscando la **triangulación de fuentes**, es decir, la verificación de resultados a partir de varias fuentes de información (planos, estudios académicos, estadísticas), la aplicación de varias técnicas (mapas mentales, observación participante, encuestas, recorridos de campo, entrevistas) y el involucramiento de varios participantes (organizaciones vecinales, autoridades locales, estatales, nacionales). A partir de esta premisa se comienza primero a realizar una investigación documental y de campo:

- **Investigación documental:** Es donde se revisan los documentos de Programas Parciales de Desarrollo Urbano anteriores, oficios, solicitudes presentadas a las autoridades por vecinos u organizaciones, acuerdos a los que llegaron, estudios históricos y sociales sobre la zona y sus pobladores; así como planos oficiales, y un plano base actualizado del área; también estadísticas, que sirvan de base para la realización de proyecciones a corto, mediano y largo plazo.
- **Investigación de campo:** Es la que permite corroborar datos, localizar conflictos, incorporar datos no registrados, tener un conocimiento vivencial de la problemática y de los actores involucrados.

Realización del diagnóstico y elaboración de propuestas en talleres de planeamiento participativo.

Diagnóstico Participativo

Es visto desde el enfoque tradicional, como una serie de estudios iniciales, con volúmenes de informes que sirven de referencia para un proyecto y muchas veces tienen poca relevancia en la implementación después de algún tiempo. En el enfoque participativo, el diagnóstico inicial es también un instrumento de concientización y movilización de la gente; se inscribe en la acción y no puede ser totalmente disociado de ella; y significa también que crea mayores expectativas que un diagnóstico tradicional.

El diagnóstico participativo también es un proceso iterativo,⁶⁹ es decir que no se termina con el inicio de la implementación, sino que requiere ser completado y ajustado durante todo el proceso, según las necesidades de la gente y del proyecto. Los diagnósticos pueden ser muy amplios o temáticos.

El diagnóstico se realiza a través de varios Talleres de planeación participativa.⁷⁰ En dependencia de la dimensión y la heterogeneidad de la problemática, la totalidad del área se divide en zonas “homogéneas” de acuerdo con características físicas, y se aborda por “temas”. De manera que los talleres se trabajan en dos sentidos: por temas y por zonas “homogéneas”.

A su vez se procura la revisión del presupuesto con el fin de conocer la disponibilidad económica para ejecutar obras surgidas de los acuerdos posibles y no adquirir compromisos que no se puedan cumplir.

El escenario geográfico

Es o se constituye por un marco de familiaridades los cuales sirven de guía al comportamiento espacial, por un conjunto de elementos que al comportamiento le confieren raíces en donde sustentar la seguridad de orientación.

.

69-**Proceso iterativo:** Es la sucesión de distintas etapas de un fenómeno o acontecimiento. Y método o forma de obrar que debe seguirse, que se repite. Se dice del verbo que expresa una acción compuesta de momentos repetidos; podemos decir que es un método que implica una sucesión de etapas. (Diccionario Enciclopédico Grijalbo.)

70-Como ninguna *herramienta* es suficiente por sí sola para asegurar un proceso participativo, se combina con otras de acuerdo con las necesidades y realidades de los diferentes actores; diálogo con: informantes clave, niños, jóvenes, mujeres, recorridos de campo, mapas cognitivos, etc. Ver capítulo tres.

La Carta Descriptiva

Contiene la información clave que permite desarrollar el proceso participativo; es el documento que proporciona al animador o facilitador un marco de referencia para la conducción, pues le muestra la interacción de los objetivos, el contenido, las actividades, el tiempo y los recursos definidos y seleccionados para el propósito de la actividad a realizar.

Segunda fase

A partir del proceso de diagnóstico-escenarios se construye la Imagen Objetivo para un horizonte de largo plazo. Asimismo se trabaja en la identificación de temas críticos para la definición de líneas estratégicas en la actuación de las diferentes áreas, con un enfoque integral en la solución de las demandas y el diseño de las estrategias.

A la vez, resulta indispensable identificar un número limitado de proyectos “críticos” que incluyen las demandas ciudadanas históricas y cuya solución beneficia al mayor número de personas, por lo que requieren ser sometidos a un proceso de selección y jerarquización con el objetivo de definir tanto las acciones prioritarias, como los recursos necesarios para realizarlas.

De manera simultánea, se establece una línea de análisis de proyectos habitacionales que implica cambios en uso de suelo e incrementan la demanda de infraestructura y servicios. Por sus características específicas, éstos se consideran de importancia estratégica y requieren el consenso entre vecinos interesados/afectados y autoridades.

Por cada proyecto se realizan Talleres, en algunos casos de carácter interno y otros con la participación de actores cuya vinculación con el tema resulta fundamental.

Las decisiones de carácter estratégico se realizan por el equipo de trabajo, utilizando como insumos los datos obtenidos por las distintas instancias involucradas y teniendo como guía la Imagen Objetivo del programa. Consensuadas las estrategias, se abren las siguientes líneas de trabajo:

- Consultas sobre las propuestas en forma personal, o bien si los interesados solicitan información y/o asesoría sobre problemas específicos en relación con las organizaciones/asociaciones vecinales.
- Definición de programas concretos de intervención, a partir de la articulación entre gobierno e instituciones y demás actores (institucionales, sociales y sectoriales) involucrados en la solución de las demandas y el diseño

de las estrategias para definir los programas concretos de intervención con identificación de acciones, responsables y recursos.

Se instrumenta una mesa de trabajo sistemática y frecuente (en el caso de esta aplicación su frecuencia fue semanal) para alcanzar acuerdos ágiles y conciliar las respuestas a la problemática específica que surgiera, a partir de sesiones de trabajo, haciendo coincidir con las líneas estratégicas y las demandas específicas. Por otro lado las líneas estratégicas y las demandas específicas (diagnosticadas a través de una encuesta) sirvieron de base para el trabajo de elaboración del Programa Operativo Anual.

Tercera fase

Esta fase apunta a la profundización del análisis de los puntos críticos a nivel de zona/colonia y de la delegación, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

- 1 Se inicia, con participación ciudadana, el proceso para la conformación de un Comité de Obras, en el que deben estar representantes de las diferentes áreas de la delegación y de los vecinos: tanto los interesados como los afectados; para dar respuesta de manera global a las demandas.
- 2 Se establece una coordinación de trabajo interdelegacional y una intersecretarial a nivel de gobierno que permita un avance significativo en la concreción de los proyectos urbanos prioritarios en el programa.

Cuarta fase

Se determinan los Programas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente así como los Proyectos Urbanos Específicos, se desarrolla el anteproyecto urbano/arquitectónico, y

se exponen ante los vecinos los planos y perspectivas sobre diferentes propuestas. Este paso tiene como intención promocionar el proyecto entre los vecinos y las autoridades locales.

Quinta fase

Hay que tener claro que una nueva concepción del planeamiento considera no sólo el carácter estático de la realidad, sino que ahora se ubica en una dinámica nueva y cambiante impuesta por esa misma realidad. Por lo tanto, es necesario que la administración pública reconozca un proceso de cambio que conjugue el procedimiento normativo tradicional y el procedimiento “estratégico” y promueva la más amplia y diversa participación orientada a la acción.

Esta fase implica la aprobación del PPDU, y consecuentemente promover a partir de ese momento la implantación y el diseño de los procedimientos más adecuados que permitan seguir el avance de las medidas propuestas.

Consulta Pública

Para la Consulta Pública, ya que de hecho se va trabajando con los actores, se esperan las “observaciones” que puedan hacerse. Con el fin de lograr una mayor difusión, se instalaron los dos tipos de exposición: una fija –preferentemente en lugares donde la población y las instituciones habitualmente esperan recibir informaciones y están acostumbrados a ir– y otras exposiciones itinerantes acordadas con la delegación y los vecinos. Tanto para una como para las otras se utiliza un diseño que contiene figuras motivantes y accesibles sobre el contenido de los planos.

Además, es importante realizar el evento que da inicio a la Consulta Pública, al que deben asistir autoridades, vecinos, consultores; la clausura la realiza el delegado de mayor jerarquía.

CASO DE ESTUDIO DE LA PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA EN SAN ANDRÉS TOTOLTEPEC, TLALPAN, CIUDAD DE MÉXICO

ANTES DE ENTRAR A LA SISTEMATIZACIÓN DEL CASO CONCRETO, es necesario señalar que la metodología no parte de un “modelo” sino que es el resultado de una práctica de varios años en donde se mezclan varias técnicas a partir de un enfoque institucional. Esta experiencia parte de un conjunto de teorías, métodos y prácticas que introducen de manera interactiva a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en la construcción de consensos.

Este ejercicio de planeamiento se llevó a cabo en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, un poblado rural de la Zona Metropolitana del Valle de México, en donde coexisten los habitantes originarios (a los que denominan genéricamente *avecindados*), y los que compraron tierras.

La premisa del equipo de trabajo partió del reconocimiento de la experiencia vivida por cada uno de los participantes en las distintas actividades del proceso de elaboración del programa parcial y, en particular, el profundo conocimiento por parte de los vecinos de su realidad cotidiana y su perspectiva de futuro.

La participación de los pobladores, desde un inicio estaba encaminada a lograr un crecimiento urbano regulado, a mejorar su calidad de vida y para ello se solicitaba agua potable, transporte, equipamiento urbano; mayor seguridad para las familias con la posibilidad de tramitar posteriormente la regularización de la propiedad de la tierra, y otros aspectos de suma importancia.

Para este caso, no se precisó previamente de una regulación rigurosa sobre la participación, sino que se actuó de manera práctica, de acuerdo con la situación concreta.

Además del desarrollo de la participación, se concibió fortalecer la apropiación social de la normativa, es decir la apelación de las normas en el programa parcial como parte de las demandas que los diferentes actores sociales plantean al poder público para defender sus intereses en torno a la organización del espacio urbano. En este sentido, se buscaba que el programa parcial de desarrollo urbano se convirtiera en un instrumento de gestión participativa local, que facilitara a las diferentes autoridades locales y estatales responder en forma eficiente y equitativa a las demandas de la población. No obstante, a lo largo de él, existió una debilidad por parte de la administración pública en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento, control de las decisiones y resultados que no logró revertirse como hubiera sido necesario.

En consecuencia, se trató de integrar una conducción práctica del proceso, en donde lo estratégico no se opusiera a lo normativo sino considerarlo como su complemento indispensable. Y lograr una síntesis capaz de precisar la convergencia del “deber ser” y el “puede ser”, de lo necesario y lo posible.

El desarrollo del ejercicio de Planeación Urbana Participativa presentó, entre otras, las siguientes cuestiones a resolver:

- Afianzarse en un planeamiento físico fundamentalmente cuantitativo, pero difícil de soslayar, porque parte de la Ley de Desarrollo Urbano, y constituyó una manera de graficar los datos.
- Entender la vida cotidiana de la gente y traducirla en acciones, por lo que se buscó un método y unas técnicas que permitieran obtener estas percepciones de los residentes de forma sistemática, utilizando técnicas como los mapas cognitivos, los recorridos de campo, definiendo así los polígonos de estudio y actuación y entendiendo cómo se representaban el ámbito “urbano” cotidiano los habitantes de una zona o barrio, sus vecinos y los funcionarios locales.
- Facilitar la apertura de las autoridades urbanas hacia la participación de los ciudadanos pero sin precisar la forma de conseguirla e ir más allá de la sola voluntad política.
- Aplicar una combinación de técnicas que nos permitiese ir *integrando* los problemas y tareas que se presentaban en distintos niveles y esferas de una realidad.

Procedimientos y principales resultados del trabajo

Así la dinámica propuesta consistió en que a partir de una situación problemática dada –Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU) de San Andrés Totoltepec– el equipo técnico desarrolló un diagnóstico y descripción de sus comunidades y del contexto en que se insertan los grupos con los que se trabajaba, cuyo resultado fue un documento con planos que contenían las principales características de las comunidades o grupos. Esta descripción de carácter económico, social y geográfico, formó parte de los Términos de Referencia señalados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Viviendas (SEDUVI).

Como se explica en el método, el diagnóstico se realizó partiendo de varios Talleres de planeación participativa. Por la dimensión y la heterogeneidad de la problemática, la tota-

lidad del área se dividió en tres zonas “homogéneas” de acuerdo con características físicas (pendiente, vegetación, escurrimientos, etc.), a la antigüedad del asentamiento, a las condiciones socioeconómicas de los pobladores, la dotación o carencia de infraestructura, equipamiento, etc. Los talleres se trabajaron por “temas” como condiciones ambientales, vivienda, vialidad y transporte, agua potable, etc. y por zonas “homogéneas”.

Se solicitó al representante de la Delegación revisará el presupuesto para tener presente la disponibilidad económica en la zona para ejecutar obras surgidas de los acuerdos posibles y no adquirir compromisos que no se pudieran cumplir. Esto era necesario porque la credibilidad del PPDU dependía de encontrar respuestas concretas a las demandas planteadas, aún cuando los avances fueran mínimos, de manera que se viera la disposición de las autoridades a tener una “nueva” actitud. Sin embargo, nunca se tuvo información sobre este rubro.

Varias técnicas fueron empleadas en el diagnóstico. Una de ellas fue el Mapa Cognitivo.⁷¹ Esta técnica fue muy importante por su significación para el ejercicio del planeamiento y la novedosa visualización que brinda de la percepción de la propia realidad de los pobladores. Si bien el mapa cognitivo es el que se lleva y utiliza en la cabeza,⁷² sin embargo era fundamental trasladarlo al papel, algunas veces solicitando a los originarios del poblado que dibujasen o señalasen en un plano los límites y/o recorridos de un barrio; de las procesiones del Santo Patrono, etc. a partir de los elementos que cada quién considerase. Otra forma fue a partir de la observación participante que el equipo técnico hacía en los recorridos que realizaban, plasmados a continuación en un plano. Con ello se buscaba lograr un plano urbano que integrara la percepción que tienen los distintos habitantes del lugar (originarios-avecindados).

Los mapas cognitivos, como técnica, también fueron utilizados para definir el polígono de estudio y el de actuación del programa parcial, sobre todo con la participación de los “originarios” de la población; ya que al no existir determi-

. . . .

71-Esta técnica, así como el resto de las que se utilizaron en esta experiencia están descritas en el capítulo tres de este libro.

72-Gabino Ponce; Juan Manuel Dávila, y María del Rosario Navalón, 1994, p. 63.



Recorridos a pie y observación participante en el poblado de San Andrés de Totoltepec, Ciudad de México

nantes físicas se optó por señalarlo sobre la base de recuerdos, tales como árboles, arroyos, construcciones antiguas que delimitaban a la ex hacienda de Xoco, la que posteriormente dio lugar al poblado.

A la vez, se realizaron Recorridos a Pie. Como primer acercamiento se planteaba la importancia de tales recorridos, para los se prepararon una serie de preguntas que permitieran obtener la representación del colectivo sobre la importancia, por ejemplo, de recorridos de una zona a la parada del autobús: “¿Cuántas veces al día, acostumbra hacer recorridos de su casa a la parada del autobús? ¿Qué recorridos efectuó al día de ayer? ¿Los desplazamientos siempre son los mismos o están determinados por ciclos, por ejemplo escolares? ¿Qué problemas se presentan durante el trayecto, falta iluminación, no hay señalización, no se detiene el autobús, etc.?” Esto no quiere decir que se planteara una sola vez el interrogatorio, sino que se iría recogiendo la memoria de los recorridos, durante algunos días o semanas. De tal manera que para cada sujeto se obtenga un repertorio que dará una medida del alcance y extensión de los recorridos sobre la totalidad del área urbana.

Estas técnicas proporcionaron un abundante número de datos. El siguiente paso fue que a partir de los problemas u obstáculos encontrados, los habitantes hicieran propuestas, determinando un Plan de Desplazamientos para moverse en ese medio urbano, como por ejemplo, el camino de los jóvenes para acudir a una fiesta de compañeros, ir a la compra de material para sus talleres, etc. Lo que hacía el equipo técnico era “guiar” al habitante a que exte-

riorizara su recorrido hasta el mínimo detalle, para poder anotar todas las vicisitudes del desplazamiento, sobre todo de aquellos aspectos que resultaban decisivos para marcar la ruta, ya que no todo lo que se encuentra alrededor tiene el mismo valor.

Para buscar sus guías y referencias se confeccionó el Escenario Geográfico. Éste no es un agregado de elementos espaciales, así la alineación de edificios configurando una calle no constituye por sí sola un escenario. Esto quiere decir que ciertos elementos del entorno le sirven al peatón de guía y referencia.⁷³ No se buscaba simplemente elementos visuales, sino escenarios urbanos y con ello queríamos significar la búsqueda dentro del entorno físico de todo aquello que constituía una referencia para comportarse en el desplazamiento. Por supuesto que la visualidad juega un papel importante en este manejo de referencias, pero ella sola sin más no resuelve el comportamiento espacial. Para que un elemento se constituya en valor significativo de orientación entra en juego el comportamiento del sujeto con una carga valorativa.

Existen multitud de elementos en el entorno espacial, pero importaba precisar la función que tenían para el habitante. Así por ejemplo: los hitos orientativos (como la iglesia), las encrucijadas, como puntos de referencia que planteaban una toma de decisión ante la multiplicidad de vías abiertas (autopista), los puntos de anclaje, donde el sujeto permanecía durante algún tiempo (la escuela, el trabajo, su casa, etc.). Estos puntos constituían para cada sujeto el origen y punto de partida para sus desplazamientos. De esta manera se combinaba el desplazamiento peatonal con el automotor. Asimismo, se aplicó también para entender la percepción del Centro⁷⁴ de la parte histórica del poblado y delimitar el fundo legal del área.

.

73-Cuando K. Lynch proponía su clasificación de elementos característicos de la trama urbana (sendas, bordes, barrios, nodos, hitos) propugnaba sin duda una mayor iniciativa del habitante urbano sobre el diseñador urbanista, aún cuando tenía claro que lo propuesto se limitaba a una panorámica visual. Según sus palabras en el prefacio de su publicación: “Éste es un libro sobre la apariencia o fachada exterior de las ciudades”; se pregunta si esta apariencia resulta o no relevante y si en definitiva puede ser modificada. El paisaje urbano, entre sus múltiples roles, tiene también el de algo que ha de verse, recordarse y causar deleite. Da forma visual a la ciudad y constituye un tipo especial de problema de diseño (K. Lynch, 1966, p. V.)

74-Calle de Reforma del poblado.

Otra de las técnicas empleadas fue la Observación participante en la cual existe un mayor involucramiento de profesional, pero menor en el caso de los actores sociales. Fue utilizada para las reuniones amplias⁷⁵ ya que era difícil establecer una relación colectiva de parte del equipo técnico con los diferentes integrantes de los grupos participantes. Por lo general se empleó para estudios exploratorios, en los cuales –como equipo técnico– teníamos poco claro el problema a estudiar, y por tanto, existían limitaciones para discutirlo con los integrantes de las organizaciones participantes y comprender la acción de la organización a partir de su propia lógica.⁷⁶ Durante la observación sólo se aclaraba la veracidad de los datos y no su análisis, la participación era individual (generalmente del representante del grupo) y en torno a hechos comprobables.

La observación participante, por su parte, además condujo a Conversaciones, como una manera de hacerse del sentido que vinculara al equipo técnico con los involucrados. Mediante ellas este equipo escuchaba más que hablaba, es decir, como una lógica (plural o al menos dual) de conexión intersubjetiva: como otra dimensión posible del sentido común o cotidianidad, asociado a la ley o a los códigos.

Todo ello fue sintetizado en una Carta descriptiva o Guía didáctica que permitió “diseñar y acordar” una serie de puntos que hicieran productivas las sesiones y permitiera señalar tareas y dar un seguimiento a partir de la Memoria, las Relatorías por Mesa, los acuerdos colectivos, etc.

Fueron cuatro los Talleres de Planeación que se tenían planteados para el diagnóstico:

- 1 Usos actuales del suelo
- 2 Medio ambiente
- 3 Infraestructura urbana
- 4 Estructura urbana

En general éstos fueron concebidos como consecutivos e interrelacionados, en el sentido de que el precedente era necesario para el desarrollo del siguiente. Sin embargo en la práctica algunas actividades entre uno y el otro se pudieron ejecutar de manera simultánea o bien en el desarrollo

.

75-En términos cuantitativos, cuando las reuniones eran para exponer un tema o escuchar a un grupo que iba en número de 30 a 200 integrantes.

76-Gonzalo Falabella, 1990.

práctico pudieron ser reacondicionados y adaptados a los requerimientos específicos de cada poblado rural.⁷⁷

Posteriormente se instrumentaron Talleres para la “construcción” de la Estrategia de Desarrollo Urbano y la Zonificación y Usos del Suelo, en donde se devolvieron los datos obtenidos. La selección de esta técnica se hizo sobre la base de cuatro objetivos:

- Verificar la validez y confiabilidad de los datos.
- Afinar la interpretación de los datos con los diferentes actores sociales.
- Responsabilidad moral de retribuir con el mínimo, entregar lo que se tiene y partir de esto; hacer comprender a los diferentes grupos su situación y recibir observaciones de parte ellos.
- Buscar que los grupos con los que se trabajó se les transfiera “tecnologías” que permitan no sólo analizar su situación sino hacer propuestas viables.

Para ello se realizaron:

- Audiencias públicas por problemas específicos o por grupos con situaciones homogéneas.
- Devolución a través de Talleres y/o reuniones de trabajo con los diferentes actores. (pobladores, funcionarios, equipo técnico).
- Asesoría Técnica a organizaciones sociales y a autoridades locales para la gestión de elementos de infraestructura y/o equipamientos urbanos.

Ejemplo de los Talleres

A modo de ejemplo de procedimientos, a continuación se detallan los diseños y las actuaciones de dos de los talleres efectuados.

TALLER DE PLANEACIÓN: determinar cuáles eran los usos de suelo

INFORMACIÓN GENERAL

Objetivos del Taller: Tuvo como objetivo general que los participantes comprendieran su situación con respecto

al uso de suelo de un área, al que se regulaba según la Normatividad Urbana vigente, en función de solucionar la problemática de la zona, para lo cual era imprescindible:

- Conocer cómo se habían modificado los usos del suelo de 1997 a la fecha.
- Identificar las implicaciones que existen al estar en un área fuera de la *norma* urbana.
- Examinar las posibles soluciones en términos de la cercanía y/o lejanía a las zonas que tienen uso habitacional rural.
- Proponer soluciones a la situación existente, más allá del proceso de “regularización”.
- Evaluar estas soluciones no sólo respecto a sus intereses sino a los de Tlalpan y la Ciudad en su conjunto.

Para ello se establecieron una serie de requisitos:

Descripción de la experiencia: En la medida de lo posible, se trabajó con grupos “homogéneos” para evitar que algunos participantes trataran de boicotear el tema, por desconocimiento o por no comprender el asunto en cuestión.

Descripción de la escolaridad mínima: Era deseable, pero no indispensable, que supiesen leer y escribir, por los requerimientos de trabajar con planos y las concepciones abstractas del espacio.

Aspectos físicos: Se dispuso de un lugar que protegiera de las inclemencias del tiempo y permitiera concentrarse en las tareas a realizar; y se diseñó que la misma persona que inició el trabajo en los talleres lo concluyera y que no se dieran movimientos de personas mientras se efectuaba el taller.

Personas o grupos a los que se dirige: Estuvo dirigido a grupos de no más de veinte personas que vivían en un área determinada previamente; en los casos en que asistieron un número mayor de personas, se dividieron en varias “mesas de trabajo”, buscando la participación de todos.

Este taller de Usos de Suelo, tuvo una duración de dos horas y en él sacontecieron actividades que se detallan en la tabla superior de la siguiente página:

77-Por ejemplo que por lluvia o porque ese día se presentaran sólo tres personas, etc. y se suspendiera uno de los talleres, el contenido se integrara al ejercicio del siguiente.

Sucesión de pasos del Taller de Uso de Suelo

Temas y Subtemas	Objetivos Finales y Específicos de cada tema y subtema, y Resultados esperados del Taller
1. Presentación del Equipo facilitador, organizaciones y personas asistentes.	Proporcionar un ambiente de confianza que propicie la participación y la fluidez de información.
2. Explicación de la forma en que se realizan los trabajos y hacia qué están encaminados.	Orientar cómo se procede para que los participantes den la información adecuada en los pasos que se van a realizar.
3. Introducción: Usos de suelo en <i>Suelo de Conservación</i>	Esclarecer el conocimiento sobre la clasificación del suelo vigente y cual de ellos les corresponde según esta clasificación.
4. Zonificación de usos de suelo en el “poblado rural”; vivienda, comercio (fijo y ambulante), talleres, viveros a cubierto, huertas, terrenos baldíos, de ellos la problemática existente y el tipo de propiedad. Espacios públicos: calles, avenidas, plazas, jardines, parques, valorando los usos adyacentes, el tipo de usuarios.	Ubicar los usos del suelo de esta área y la problemática que enfrentan Mencionar las ventajas y desventajas de contar o no con espacios públicos. Señalar los terrenos baldíos. Establecer las prioridades entre los déficit existentes.
5. Localización de sitios patrimoniales: históricos, artísticos, natural, su estado de conservación y régimen de propiedad.	Ubicar los sitios patrimoniales de esta área y la problemática que enfrentan.
6. Localización y problemática de los Asentamientos irregulares, en dónde se investigaba: ¿dónde están físicamente? ¿antigüedad? ¿número de familias? ¿quién les vendió? ¿cómo supo de la venta de terrenos? ¿valores del suelo? (cuando se compró y actualmente)	Ubicar los usos del suelo de estos asentamientos por área y la problemática que enfrentan con respecto no solo al asentamiento sino a la delegación y la ciudad en sí. Señalar los agentes que intervinieron en su venta y analizar los costos económicos, sociales y ambientales que ellos implican.
7. Sitios de riesgo: ¿dónde se encuentra? ¿cuántas viviendas son? ¿hay algún programa de atención?	Ubicar los sitios de riesgo dentro del área y la problemática que enfrentan. Establecer la relación entre riesgo y vulnerabilidad.
8. Cierre o conclusión del Taller.	Conocer los usos del suelo no solo en su pueblo, asentamiento o calle sino en el área del polígono de estudio.

A su vez, el taller para la ubicación de los usos de suelo, conllevó sucesivos pasos que para una mayor información se detallan en la siguiente tabla:

Técnicas	Actividades
1. Expositiva	Presentación personal de cada uno de los integrantes del equipo y de los representantes de las organizaciones presentes o de individuos.
2. Expositiva	Conformación de uno o varios equipos de trabajo, según sea el caso.
3. Expositiva	Presentación de la Ley de Desarrollo Urbano del D. F. sobre Suelo Urbano y de Conservación.
4. Demostrativa o de Taller	Explicación detallada por parte del facilitador sobre la ubicación en el plano por los participantes de los usos de suelo y sobre la “simbología” que señala los diferentes usos en función de determinados colores y tramas realizadas con plumón, por cada tema. La explicación se repetirá tantas veces como sea necesario, individual o colectivamente.
5. Demostrativa o de Taller.	Durante la demostración los participantes observan, y el animador “ejecuta” para retroalimentarlos.
6. Discusión Dirigida.	Presentación de los planos de cada tema y discusión sobre si existe consenso en la información ahí señalada.

Taller de Planeación: información específica

Se pensó, pero no hubo oportunidad de concluir una fase posterior en donde a partir de la estrategias de acción se procediera a la realización de un estudio de viabilidad técnico-económica que contendría la estimación de recursos y el plan a seguir para realizarlos. Nunca hubo un presupuesto específico para acciones planteadas en el Programa Parcial ni el presupuesto de la Delegación, Programa Operativo Anual (POA).

El éxito de este tipo de acción radica en la constante evaluación entre equipo técnico involucrado y la comunidad acerca de los avances y retrocesos en la implementación de los proyectos, ya que permite generar los grados de confianza, “empoderamiento” y certidumbre necesarios para avanzar en la resolución de otras eventuales áreas problemáticas que atañen a la comunidad. Sólo el Fomento Solidario de Viviendas (FOSOV) realizó un seguimiento, pero no así las autoridades locales y/o estatales, por el contrario éstas han obstaculizado la realización de esas acciones.

Campaña de comunicación

A lo largo del proceso se realizaron actividades de comunicación. Se hizo una intensa Campaña de Información y Difusión sobre la realización del Programa Parcial; para ello se diseñó, produjo y distribuyó un tríptico sobre la importancia de participar en su desarrollo. Se hicieron asambleas informativas en las tres zonas “homogéneas”, se pegaron carteles y mantas invitando a las reuniones de trabajo, a todo esto contribuyeron las organizaciones vecinales, autoridades locales y el equipo consultor.

Al final de cada etapa se entregaron a los participantes para su revisión planos y documentos que recogían la información proporcionada a lo largo de los talleres. Se recibió por parte de las organizaciones/asociaciones vecinales observaciones, sobre todo a los planos, mientras que con respecto al documento sólo una de las asociaciones hizo aportaciones. Por parte de las autoridades no hubo ninguna observación.

Con este intercambio se logró que los participantes tomaran contacto con la realidad de toda el área. Asimismo se intentó transmitir una forma de trabajo, un lenguaje, un conocimiento del área y la construcción de una perspectiva de largo plazo, que hasta ese momento no se había utilizado.

Un nuevo momento de devolución se efectuó a continuación; al término del diagnóstico/pronóstico, se entregó nuevamente a los participantes para su revisión los planos y

el documento que sintetizaban en términos técnicos las demandas ciudadanas. Se recibieron observaciones sobre todo a los planos, mientras que con respecto al documento sólo hizo aportaciones una de las asociaciones, la misma de la etapa anterior. Al parecer, esto se debió en parte por el manejo de un lenguaje técnico en el tratamiento de los temas y por la amplitud del documento.

Las autoridades delegaciones hicieron observaciones mínimas en esta etapa, más bien lo que les interesaba en esos momentos era resolver problemas puntuales como cambios de uso del suelo de ciertos terrenos, la licencia de construcción de un conjunto habitacional, entre otras. La mayoría de las veces trataron de responder sectorialmente.

La construcción de la Imagen Objetivo

Con la concurrencia de los representantes de las organizaciones/asociaciones vecinales y autoridades locales se construyó la Imagen Objetivo de San Andrés Totoltepec, para un horizonte de largo plazo. Asimismo se trabajó en la identificación de temas críticos en la definición de líneas estratégicas para la actuación de las diferentes áreas de la Delegación, pero en especial la de Obras y Desarrollo Urbano.

Aún cuando el objetivo era tener un enfoque integral en la solución de las demandas y el diseño de las estrategias, los Términos de Referencia y la estructura de la Administración Pública “obligaban” a una visión sectorial de las propuestas.

Resultaba indispensable identificar un número limitado de proyectos críticos, es decir de aquellas demandas ciudadanas históricas cuya solución beneficiaría al mayor número de personas, por lo que requerían ser sometidos a un proceso de selección y jerarquización al efecto de definir acciones prioritarias, así como los recursos necesarios para realizarlas.

Al mismo tiempo a las actividades para la determinación de las estrategias de actuación a nivel de Delegación del Distrito Federal, se estableció una línea de análisis de proyectos habitacionales que implicaban cambios en uso de suelo e incrementaban la demanda de infraestructura y servicios. Ellos, por sus características específicas, se consideraron de importancia estratégica y requerían tener el consenso entre vecinos interesados/afectados y autoridades.

Se realizaron Talleres, uno por proyecto, en algunos casos de carácter interno y otros con la participación de actores cuya vinculación con el tema resultaba fundamental. Por

ejemplo: los desarrolladores inmobiliarios presentaban el proyecto a los vecinos de la zona en donde se iban a ubicar, a las organizaciones vecinales de toda el área y a las autoridades locales. Estos *diálogos* permitieron conocer la temática particular de cada proyecto desde varias perspectivas, asimismo lograr un grado importante de involucramiento por parte de los vecinos interesados y afectados en cada uno. Paralelamente también se inició una etapa de negociación con las empresas inmobiliarias relacionando sus proyectos con obras urbanas de cooperación público-privada.

Por parte de las autoridades delegacionales se hizo un esfuerzo por ver los problemas de manera integral y no sectorialmente, para esto se instrumentó una mesa de trabajo que se reunía un día a la semana. Si bien se intentó trabajar y dar respuesta a las demandas en forma conjunta faltó tener acuerdos ágiles y que tuvieran continuidad, ya que no se concretaban soluciones porque la mayoría de las veces resultaban divagaciones.

También por parte de las autoridades del Distrito Federal se hizo un esfuerzo porque las distintas Secretarías que tenían injerencia en una zona, de acuerdo con su problemática específica dieran propuestas sobre su posible participación. De esta manera se realizaron cuatro sesiones de trabajo en donde participaban además de SEDUVI, otras Secretarías. También se quedó en un buen intento porque sus planes y programas particulares no coincidían con lo propuesto en el Programa Parcial.

Por otro lado las líneas estratégicas y las demandas específicas (diagnosticadas a través de una encuesta) sirvieron de base para el trabajo de elaboración del Programa Operativo Anual (POA) de 1999. Pero la experiencia no tuvo continuidad en el año siguiente.

Análisis de los puntos críticos a nivel de zona

En esta fase el objetivo apuntaba a la profundización del análisis de los puntos **críticos** a nivel de zona/colonia y de la delegación, con determinación de prioridades específicas y definición de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

En función de la **metodología aplicada** en la elaboración del programa en esta etapa, la participación ciudadana adquiría una especial relevancia; sin embargo los resultados distaban mucho de ser discutidos por quienes iban a ser los principales destinatarios, a causa del tiempo y el predominio de un planeamiento vertical y funcionalista.

Los actores que se involucraron en esta fase fueron las autoridades delegacionales y SEDUVI, así como algunos vecinos u organizaciones interesadas por un problema específico.

Considerando que era muy importante la participación de las autoridades delegacionales, a quienes se trató de hacerles comprender que el Programa Parcial era un **instrumento de gobierno** y dado que los diagnósticos habían generado expectativas entre los vecinos se hacía necesario lo siguiente:

- Definir la participación de organizaciones y vecinos: si continuarían teniendo una función de apoyo en los aspectos operativos o asumirían decisiones sustantivas sobre las propuestas. Se inició entonces con participación ciudadana el proceso para la conformación de un Comité de Obras, en el que estuvieran representantes de las diferentes áreas de la Delegación y de los vecinos tanto los interesados como los afectados, para dar respuesta de manera global a las demandas.
- La necesidad de establecer una coordinación de trabajo interdelegacional y una intersecretarial a nivel de gobierno del Distrito Federal que permitiera un avance significativo en la concreción de los proyectos urbanos prioritarios en el programa. Sin embargo aún cuando se dieron reuniones de coordinación en los dos niveles señalados no se concretó la viabilidad de los mismos por falta de presupuesto.

Determinación de los Programas de Desarrollo Urbano

Se determinaron los Programas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente así como los Proyectos Urbanos Específicos.

Con la colaboración de estudiantes de séptimo semestre de la Facultad de Arquitectura de la UNAM, se desarrolló el anteproyecto urbano/arquitectónico de “Rehabilitación de la calle Reforma”, como parte del centro histórico del poblado. Se expusieron los planos y las perspectivas sobre diferentes propuestas, con la intención de promocionar el proyecto ante los vecinos y las autoridades locales. Sin embargo no tuvo el impacto esperado ya que las autoridades locales tenían su proyecto: pintar las fachadas para conservar la imagen de pueblo.

Se promovieron a nivel de diseño urbano tres temas: el ya mencionado, “La Rehabilitación de la Zona Patrimonial”

y el “Proyecto Urbano de una calle”. SEDUVI informó que no había presupuesto para ninguno de los proyectos. A la delegación le interesaba parcialmente el tercero. Sin embargo no se pudieron realizar los estudios y proyectos mencionados, mucho menos las obras que se requerirían.

Lo que se planteó al inicio del PPDU de poner en marcha simultáneamente un programa parcial y ejecución de obra, no se realizó. Quizá no por falta de voluntad política sino porque la administración pública todavía actúa sectorialmente y de manera descoordinada, y no se vislumbró la importancia de estos programas como referencia permanente para el desarrollo de las obras y la elaboración presupuestal.

El proceso de aprendizaje

Este tipo de planeamiento tiene que llevar a que todos los actores involucrados en el proceso se mantengan en constante aprendizaje y producción de conocimientos, porque los cambios que se estén planteando significan una forma de participación que señala reglas claras para hacerlo, tener una actitud diferente de la administración pública, reconsiderando el planeamiento racional-funcionalista. No se espera que sólo unos aprendan o que lo hagan al final porque todo el proceso implica una interrelación entre la acción y el pensamiento, en un aprendizaje continuo.

No obstante, dar continuidad al proceso no resultó fácil. El esfuerzo solicitado a los actores involucrados que participaron en su proceso de elaboración fue notable a lo largo de un período de dos años, mas uno de gestión para su aprobación. Siempre se mantuvo una relación constante entre el equipo técnico y los actores involucrados en el proceso a través de actividades de comunicación de los éxitos y fracasos que se tenían en la realización del PPDU, y que los participantes no se sintieran excluidos de estas decisiones.

Antes y después de la aprobación del Programa Parcial de Planeamiento Urbano

Es necesario tener claro que una nueva concepción del planeamiento considera no sólo el carácter estático de la realidad, sino que ahora se ubica en una dinámica nueva y cambiante impuesta por esa misma realidad. Por lo tanto es necesario que la administración pública reconozca un proceso de cambio que conjugue el procedimiento normativo tradicional y el “estratégico” que promueve la más amplia y diversa participación, y que esté orientado a la acción.

En el desarrollo del programa parcial se plantearon actividades y tiempos que en la práctica fue imposible cumplir,

ya que fue guiado por un esquema que no correspondía a los procesos participativos y que modificó lo propuesto desde el primer acercamiento, llevando a constantes cambios y ajustes en cada una de las etapas del proceso, y dejando claro que existen productos de diferentes niveles y esferas de competencia.

Se considera que es más importante el proceso que los propios productos. El Programa Parcial se justifica por sus resultados, y éstos deben percibirse a corto plazo a partir de su aprobación. Se debe ganar perspectiva y objetividad en el desarrollo de acciones, y lograr la colaboración entre sectores público-privado y social. Por último, tener conciencia de ciudad y de construcción de consensos.

Si bien para esta fase, se pensaba que el proceso concluía con la firma que simbolizaba la aprobación del PPDU, en realidad para el equipo técnico se iniciaba otra etapa: se empezaba un trabajo con los diferentes actores en el momento en que el programa inicia su operación, donde se requería intensificar los esfuerzos para lograr la implantación y diseñar los procedimientos más adecuados para dar seguimiento al avance de las medidas propuestas.

Consulta Pública

En la etapa de la Consulta Pública, no hubo problemas significativos porque el hecho de tener un diálogo constante con los diferentes actores dio una perspectiva clara sobre cuáles iban a ser las “observaciones”.

Se instalaron los dos tipos de exposición: una fija, en nuestras oficinas, porque era un espacio conocido por la gente y las itinerantes se acordaron con la delegación y los vecinos.

Se utilizó el diseño, realizado por otra ONG denominada Casa y Ciudad A.C, de una serie de figuras que hicieran llamativo y accesible el contenido de los planos.

Se realizó un evento que daba inicio a la Consulta a la cual asistieron autoridades, vecinos y consultores. La clausura la hizo el Delegado.

Por su parte la Consulta Pública fue acometida a través de diferentes pasos:

De interés puede ser el nivel de participación que se tuvo en los distintos pasos, y ellos además ejemplifican la forma en que se abordaron las etapas.

Resumen de la participación en el proceso de Consulta Pública

PERSONAS / OBSERVACIONES	Num.	Comentarios sobre la participación en las Consulta Pública, la forma de proceder y los resultados alcanzados
Personas	725	Asistieron un número mayor pero como iban en grupo, algunos no quisieron esperar su turno para anotarse. Se instaló una exposición fija en donde se les explicaba en forma personalizada sus dudas y si tenían algunas observaciones se les pedía llenaran el formulario.
Observaciones presentadas	69	Sobre todo las observaciones improcedentes se referían al mismo tema. Las procedentes se resolvieron negociando y conciliando intereses con los directamente afectados.
Procedentes	54	En este caso, se trabajó en gabinete y campo. Se trató de conciliar intereses individuales con colectivos, ya que los más notorios eran sobre el cambio de las propuestas de uso de suelo de espacios colectivos a habitacionales, afortunadamente los propietarios aceptaron las soluciones que se les proponían. La mayor parte de ellas eran sobre errores de dibujo, de localización de algunos predios, calles obstruidas o que continuaban, etc.
Improcedentes	15	Las solicitudes eran para el cambio de uso del suelo de Preservación Ecológica al uso Habitacional Rural, para que se sumara esta área al PPDU, se les dotara de un puente sobre una barranca porque no estaban de acuerdo con el acceso actual, así como de todos los servicios agua potable, drenaje, vialidad y energía eléctrica, para cinco familias originalmente. A éstas se sumaron otras que solicitaban agua potable.

Revisión final del documento, versión ampliada y abreviada. Contestación de folios, elaboración de anexos

Las observaciones improcedentes no se discutieron directamente con el equipo técnico sino a través de un diputado federal, que aún cuando desde el inicio se le dio información y se solicitaron sus observaciones, no había respondido, ni había puesto ninguna objeción hasta este momento.

Se plantearon los argumentos de por qué era improcedente y al final se incorporó en el documento la “posibilidad” de que posteriormente se realizaran estudios sobre dicha área.

El proceso enriqueció el conocimiento y la interacción dejó una serie de interrogantes, que pueden servir para compartirlas con todos aquellos que inicien una experiencia metodológica similar:

- ¿Cómo recuperar la credibilidad de la ciudadanía acerca de que es necesaria su participación en el planeamiento y gestión de su territorio, cuando frecuentemente han prevalecido intereses políticos y no ciudadanos en la definición de sus prioridades?
- ¿Cómo lograr la “institucionalización” del modelo de Planeación Urbana Participativa con la pluralidad de actores sociales que se requieren, y sin caer en la simple relación bilateral gobierno-comités vecinales?
- ¿Cómo capacitar a los participantes en los procesos de planeamiento urbano para superar los bajos niveles de conocimiento político/técnico en autoridades, comités vecinales, profesionales y otros?
- ¿Cómo modificar el sistema de coordinación intergubernamental y qué ajustes institucionales se deberán impulsar para propiciar un estilo de gestión del desarrollo urbano que concilie con equidad y responsabilidad compartida lo global y lo local?
- ¿Cómo transitar de unos esquemas de planeación y gestión predominantemente sectoriales, a una visión más integrada del desarrollo urbano?
- ¿Cómo lograr un trato corresponsable y justo en las relaciones de poder entre el legislativo y el ejecutivo del D.F., en materia de desarrollo urbano?
- ¿Cómo generar mecanismos de control del cumplimiento de los programas y/o proyectos, y cómo hacer su evaluación?

Conclusiones

Teniendo en cuenta la retroalimentación de esta experiencia y los conocimientos que permitieron formular pasos metodológicos para la consecución de una Planeación Urbana Participativa, resulta claro extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La implementación de procesos participativos no admite una receta única, porque es un campo en donde la dinámica de la realidad es muy cambiante, a la vez que depende de la intervención de diferentes actores con los más diversos intereses, lo que determina que existan varios caminos para alcanzar formas participativas a partir de presupuestos e indicaciones para una orientación metodológica. Otras diversas razones refuerzan que no hay modo de predeterminar con exactitud el desarrollo del proceso de forma completa y definitiva. Existe la postura que orienta el comportamiento de los actores y existen opciones generadas por experiencias ya ocurridas o creadas por la particularidad del momento y la coyuntura.
- 2) No se pretende que la Planeación Urbana Participativa dé respuesta a los problemas que lleva aparejada la planificación y la gestión urbana. Es necesario imbricarla con los procesos tradicionales de planeamiento físico, económica y social, ligando sus determinaciones a los presupuestos de las administraciones públicas (Delegación, Secretarías de Gobierno del D.F., etc.) y, llegado el caso, de las instituciones sociales y privadas (ONG, empresas).
- 3) Se requiere un compromiso institucional previo. Es decir implicar en un proceso de corresponsabilidad a los principales actores de los diferentes niveles en todo el planeamiento. No se trata sólo de lograr una gran participación, sino de que realmente los “promotores” de éste proyecto se sientan solidariamente comprometidos en el proceso de elaboración, pero también de implantación, seguimiento, evaluación y eventual revisión.
- 4) Ha sido habitual dejar toda la responsabilidad en los procesos de participación ciudadana en los habitantes de un territorio, pero la participación no es sólo un derecho de los administrados, también es un deber de los administradores. Por lo que una condición necesaria y simultánea al inicio de los trabajos *técnicos* será la coordinación entre las diferentes áreas de trabajo de la Delegación que tienen relación con el programa, entre ellas y las organizaciones vecinales, y finalmente entre ésta y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI) y posteriormente con otras Secretarías del Gobierno del Distrito Federal (GDF).

MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS, EN EL PLANEAMIENTO LOCAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA



Taller del Consejo Popular Catedral. GLT del PDHL La Habana Vieja

MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS, EN EL PLANEAMIENTO LOCAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

EL MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS (MRR), COMO herramienta útil de trabajo para el planeamiento local con participación comunitaria, puede ser adaptado a cualquier realidad y contexto, en correspondencia con los objetivos que se propongan alcanzar. Parte de la metodología del mismo nombre aplicada para la organización de emergencias de los autores Ella Visser y Glauco Quesada, cuyos planteamientos sustentaron el trabajo de aplicación de campo que se realizó en el municipio La Habana Vieja.

Para su aplicación al municipio, el método fue adaptado y contextualizado por el Lic. Manuel Coipel, partiendo de la realidad y las necesidades de dicho territorio y su adecuación al Planeamiento Estratégico del municipio, que en ese momento se estaba elaborando.

Ante la realidad de las diversas problemáticas específicas, zonales, los gobiernos junto con diferentes instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, y las comunidades en su conjunto promueven el desarrollo de sistemas de acciones encaminadas a la reducción de las problemáticas y de los riesgos identificados, para lograr la coordinación de estas acciones antes, durante y después de conformados los bancos de problemas. Así se busca que todos los esfuerzos se lleven a cabo en forma concertada entre quienes tienen, de una manera u otra, que relacionarse con dichas situaciones.

Un riesgo es la probabilidad de que las personas o el medio en que viven puedan ser dañados o afectados por algún evento de origen natural o producido por el hombre. Esto incluye la posibilidad de que las viviendas, edificios, tierras de cultivo, caminos, puentes, transportes, redes de agua, energía eléctrica, las propias personas, etc., sean perjudicados o destruidos por una inundación, una zona contaminada, edificaciones en estado constructivo deplorable, zonas de delitos, etc. En el caso de este método se ubican en el mapa, además, las problemáticas actuales que afectan de forma directa o indirecta a la población residente en la zona de estudio, sobre la base de su propia percepción.

La responsabilidad de prepararse para la identificación y afrontar los problemas no es privativa del sistema gubernamental, como comúnmente se cree, o suele suceder. Las comunidades juegan un papel importante antes, durante y después de un riesgo o problemática identificada, a partir de

sus posibilidades para corregir muchos de ellos, demostrándose que pueden prepararse para solucionar tales dificultades. Ellos pueden definir las acciones a seguir con la familia y los vecinos, partiendo de sus propios recursos y los existentes en su comunidad, haciéndolos menos dependientes de los recursos externos.

Las personas que viven los mismos riesgos sociales, ambientales o físicos, que comparten los mismos lugares, y el conocimiento del espacio donde habitan, son las que elaboran el mapa junto con el equipo técnico, los representantes de instituciones gubernamentales, y las organizaciones políticas y de masas. Nadie mejor que un residente que vive en una zona de alto grado de deterioro constructivo, en una zona de constante contaminación atmosférica, o de indisciplina social, puede escribir dónde y cuándo aumentan los riesgos, cuán peligrosos son y cuáles serían las posibles consecuencias para la localidad. Un ama de casa de un barrio cualquiera sabe identificar dónde están las personas que en caso de un suceso necesitarían ayuda, o cómo hacer ante una edificación con peligro inminente de derrumbe, cuáles son los ancianos, las mujeres embarazadas o aquellos con problemas especiales de salud.

Una consideración para determinar la capacidad que tiene la comunidad para enfrentar, reducir o eliminar una situación problemática previamente identificada, es establecer con cuáles recursos cuenta, qué disponibilidad de uso tienen y dónde están. Estos recursos y la posibilidad de activarlos serán también plasmados en el mapa.

Durante las reuniones de la comunidad, se habla sobre las medidas de prevención que podrían adoptarse y hasta se pueden llevar a cabo acciones concretas para reducir el riesgo de que ocurra un suceso. Por ejemplo, reforzando las casas frágiles o adoptando medidas de saneamiento, actividades de prevención contra enfermedades de transmisión sexual, y actividades delictivas.

No requiere una obra cartográfica especializada, sino más bien un dibujo o croquis sencillo donde se identifican y localizan los principales riesgos y recursos existentes en una comunidad, señalados por medios de símbolos elaborados por los mismos participantes y fáciles de interpretar para todos. Aunque no es preciso para el desarrollo del método, alguien también puede llegar a digitalizar los resultados.

CONDICIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO

Sea cual sea el nivel de organización del plan, el barrio, la escuela o el lugar de trabajo, el punto de partida es la conformación del equipo de trabajo. Una de las funciones de este equipo multidisciplinario es la de promover actividades de preparación, coordinación, capacitación técnica y diversas alternativas de solución a las problemáticas existentes e identificadas, controlando que todas las actividades relacionadas con el plan correspondan a las necesidades de la comunidad para la cual se elabora. El personal local de salud, médicos, técnicos, los miembros de la municipalidad, los Consejos Populares, los delegados, las organizaciones políticas y de masas, los maestros, la policía, los núcleos zonales, las amas de casa, los estudiantes y muchas personas más en la comunidad pueden formar parte de este equipo de trabajo, seleccionando entre ellos al grupo coordinador.



Elaboración del Mapa de Riesgos y Recursos. Municipio La Habana Vieja

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

Fases	Análisis de la experiencia pasada	Investigación de Campo	Discusión de recursos y riesgos encontrados	La elaboración del mapa	Planeamiento local
Pasos	<p>Inventario preliminar con listas de los riesgos y de los recursos</p> <p>Definición de símbolos para cada riesgo y cada recurso</p>	<p>Ubicar y representar los riesgos y los recursos en un mapa, así como las características del lugar a partir del recorrido</p>	<p>Integrar los riesgos y los recursos hallados</p> <p>Determinar los riesgos más peligrosos</p> <p>Organizar las respuestas posibles y los recursos necesarios</p>	<p>Elaborar el mapa que ubique tanto los riesgos como los recursos</p>	<p>Definición de las estrategias de trabajo en conjunto</p> <p>Conciliación de los recursos detectados con las problemáticas y adecuación de las prioridades desarrolladas por los sectores para afrontar sus problemas</p>

DESCRIPCIÓN DE LOS PASOS A SEGUIR POR CADA FASE

Fase 1: Análisis de la experiencia pasada

El punto de partida en el diseño del Mapa de Riesgo y Recursos es el análisis y discusión de las experiencias que han tenido los miembros de la comunidad con sucesos o daños pasados. Al compartir estas experiencias, por ejemplo, en una asamblea de la comunidad convocada por el equipo técnico multidisciplinario, se involucra emocionalmente a todos y su análisis permite identificar los errores y los problemas vividos, que reflejan las características y los intereses de la comunidad.

Al comparar la experiencia pasada con la situación actual, el grupo reunido identifica los riesgos con los que diariamente convive. Ejemplos son los problemas derivados de la acumulación de basura, el desempleo o la carencia de los servicios básicos, el estado constructivo de las edificaciones o la carencia de espacios públicos, etc. Esta comparación también permite hacer un inventario preliminar de recursos.

Cuando el grupo ha establecido el listado inicial de los riesgos y recursos, se definen símbolos para cada riesgo y recurso que sean fáciles de entender para todos. En las siguientes fases se usan estos símbolos para la localización y representación de los hallazgos sobre el mapa.

II Fase: Investigación de Campo

La segunda fase en la elaboración del mapa corresponde a la investigación. La investigación de campo consiste en el recorrido que hace un grupo de personas, generalmente de cuatro a ocho miembros, con el mapa o croquis de la comunidad o del sector que le corresponde, con el fin de ubicar y representar los riesgos y recursos presentes en la misma, además de sus características territoriales.

Algunos problemas serán identificados por medio de la observación en el camino, otros sólo serán mediante conversaciones con los miembros de la comunidad, especialmente sobre las condiciones de la familia, la vivienda y su entorno.

Las edificaciones muy deterioradas y con peligro inminente de derrumbe, las zonas de contaminación ambiental y atmosférica, los focos insalubres, los de hacinamiento, que con frecuencia presentan problemas y producen daños cuantiosos, son amenazas que deben estar representadas en el mapa.

También pueden ser considerados los riesgos sociales como drogadicción, prostitución, alcoholismo, enfermedades de transmisión sexual o concentraciones de personas. Así como las personas que necesitarán atención especial priorizada, como por ejemplo ancianos, niños, o mujeres embarazadas.

Es importante representar las vías de comunicación terrestre, como medios de transporte, calles principales, ca-

rrerteras y vías férreas, describiendo su estado, su importancia como vías principales o alternas y la afluencia de tránsito que poseen. Además se deben considerar las fuentes y redes de abastecimiento de agua, electricidad y telecomunicaciones que se encuentren en mal estado, así como los basureros, los rellenos sanitarios, los criaderos de roedores, los focos infecciosos, de vectores y la disposición de aguas negras son problemas de saneamiento ambiental que no deben olvidarse.

Los edificios o construcciones en mal estado como escuelas, hospitales o casas representan otros riesgos. También se pueden colocar en el mapa las empresas o fabricas que generan desperdicios tóxicos y contaminantes, plantas de energía eléctrica, plantas que generen ruidos y afluencia continua de mercancías y transportación.

A su vez deben ser ilustrados los recursos existentes en la zona. Entre ellos es muy importante la identificación de los espacios físicos e instalaciones seguras, hoteles, parques, campos de recreo y estacionamientos, que podrían servir como punto de encuentro o alojamiento temporal en caso de una evacuación.

Los medios de transporte, públicos o privados, que puedan ser utilizados en caso de emergencia, así como las ambulancias; el equipo médico básico o el de primeros auxilios y los equipos de protección y rescate tales como palas, extintores, picos, motosierras o hachas, tractores o maquinaria. No se debe olvidar localizar las instituciones u organizaciones que podrían también hacer frente a un suceso, como bomberos, policía, Cruz Roja, centros de salud, radio-aficionados, iglesias, etc.

Constituyen recursos, además, las instituciones de la administración local, centros de servicios básicos, como: escuelas, consultorios médicos de la familia, hogares de ancianos, instalaciones de comercio y gastronomía, empresas estatales, así como las organizaciones políticas y de masas que radiquen en el territorio de estudio.

III Fase: Discusión de recursos y riesgos encontrados

Una vez identificados e ilustrados tanto los riesgos como los recursos, los grupos de trabajo se reúnen para integrar sus hallazgos y determinar cuáles presentan mayor peligro para la comunidad, ordenándolos según su prioridad, para organizar así las respuestas posibles y los recursos necesarios.

Una forma de confeccionar el MRR puede ser mediante el uso de tarjetas con preguntas que estimulen el análisis. Independientemente de que se usen o no las tarjetas, des-



Taller efectuado con la comunidad para la confección del Mapa de Riesgos y Recursos. GLT Programa de Desarrollo Humano Local de La Habana Vieja

pués de identificados los riesgos y recursos, se facilita un tiempo para analizarlos y se solicita argumentar la información propuesta. Los riesgos y recursos seleccionados se listan en un papelógrafo colocado junto al mapa. En la medida que estos se acuerdan y listan se puede ir confeccionando el mapa ubicando los símbolos seleccionados. Otra forma de hacerlos es organizar la información en el papelógrafo por contenidos afines antes del mapeo. Incluso, la experiencia de La Habana Vieja demostró que puede ser conveniente hacer una síntesis o fusión de algunos riesgos y recursos cuando su contenido es similar o tienen un estrecho vínculo. Finalmente se establece un orden de prioridad por votación secreta o directa, cuyos resultados son discutidos y analizados, y pueden ser ajustados. El mapa también puede expresar dicha prioridad.

Para seleccionar y priorizar los riesgos y recursos de más relevancia deben considerarse criterios, principios y estrategias referidas a la zona o sector analizado. Entre éstos resaltan la factibilidad para enfrentar un riesgo tomando en consideración los recursos existentes. Este último aspecto debe ser asimilado por los talleristas para excluir de sus prioridades los problemas complejos cuya magnitud no sea posible abordar en el período de análisis, dada la escasa disponibilidad de tiempo o recursos. Por ejemplo el mal estado de la red de alcantarillado representa una alta inversión que debe ser asumida a escala de ciudad.

IV Fase: La elaboración del mapa

Con la información derivada del proceso anterior, se puede iniciar la cuarta fase del proceso, la elaboración de la versión final del mapa de riesgos y recursos de la comuni-

dad. Puede que un técnico digitalice esta información, aunque no es condición indispensable.

V Fase: Elaboración del planeamiento local

La quinta fase es propiamente la formulación del planeamiento local. En esta fase se consideran los riesgos encontrados y priorizados para iniciar la adopción de acciones concretas para disminuir o evitar riesgos significativos. Para esto la comunidad se reúne con los representantes de los servicios locales y, en conjunto, definen las estrategias de trabajo en cada caso.

Como parte del planeamiento deben conciliarse los recursos detectados con las problemáticas también identificadas, para lograr, de esta manera, una adecuación de las prioridades desarrolladas por los sectores municipales, con las necesidades reales de la localidad, lo que posibilitará un ahorro considerable de recursos externos, y una efectividad en la solución definitiva de los problemas.

Debe quedar muy claro que el planeamiento local no es un listado de necesidades o de problemas que se elaboran para presentárselo a las instituciones gubernamentales o a los organismos internacionales. La idea es que la comunidad participe en todas las fases de la elaboración del plan desde la identificación de cuáles son sus fortalezas y sus debilidades hasta encontrar la manera de afrontar sus propios problemas.

El planeamiento y las actividades relacionadas con éste tendrán éxito sólo si se cuenta con la participación de la comunidad y de los sectores involucrados, pues su fortaleza se contempla en que la comunidad trabaja para solucionar las necesidades de su propia gente.

LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA CON APOYO DE LOS “MAPAS DE RIESGOS Y RECURSOS”. LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO LOCAL-PNUD EN LA HABANA VIEJA

Contexto

El territorio y sus actores claves

LA HABANA VIEJA ES EL MUNICIPIO DE LA CIUDAD DE LA HABANA donde se localiza su principal Centro Histórico. Su población ronda los 97 mil habitantes, comprende el casco antiguamente amurallado y, colindantes a él las barriadas de Jesús María y Tallapiedra. Es un territorio esencialmente urbano, con elevadas densidades de ocupación del suelo, con viejas edificaciones en su mayoría de uso habitacional y en mal estado constructivo.

El centro de La Habana no ha vivido los procesos de gentrificación o exclusión que han caracterizado a la mayor parte de las ciudades de América Latina. Considerando las complejidades del estado físico de los inmuebles, su hacinamiento y los problemas sociales que caracterizan este contexto (entre otras razones producto de una fuerte inmigración), el propósito del Estado está encaminado a la difícil y compleja tarea de recuperar el patrimonio y la ciudad incluyendo sus residentes.

Además del presupuesto central que el Estado asigna a los gobiernos municipales, como parte de una estrategia de distribución equitativa a nivel nacional para dar cobertura a los servicios sociales básicos de la población, en La Habana Vieja coincidiendo con la etapa de restricciones económica llamada Período Especial,⁷⁸ se aplica de manera excepcional un modelo de gestión local para el Centro Histórico, en el que habita el 70 % de la población del municipio. De esta forma se pretenden sustituir las asignaciones centrales por la generación local de divisas, capaces de sostener la revitalización integral del área patrimonial. Para este propósito el Consejo de Estado de la República de Cuba se apoya en la Oficina del Historiador, por su trayectoria institucional en la defensa del patrimonio y el prestigio de su máximo responsable: el Historiador de la Ciudad. Se delega en esta institución la explotación económica del patrimonio edilicio comprendido en el área histórica (ampliándose recientemente a otras áreas de valor de la ciudad), poniendo en marcha servicios turísticos, comerciales, inmobiliarios, culturales, etc., a través de una operación urbanística que tiene soporte en el control estatal del suelo.⁷⁹ La

. . . .

78-Ver nota al pie n. 57, p. 99.

79-Desde 1961, como uno de los programas del gobierno revolucionario se promulgó la Ley de Reforma Urbana que, entre otros beneficios a la población, aseguró el control estatal del suelo para llevar a cabo las obras sociales que se proponía.

nueva misión de la Oficina del Historiador se ampara desde 1993, en el Decreto Ley 143 que le otorga prerrogativas para crear una infraestructura económica y de gestión local que incluye empresas de administración turística, comercial e inmobiliaria, empresas constructoras, de proyecto, etc. También se fortalece su gestión con una oficina para elaborar el plan del Centro Histórico y una Dirección de Inversiones, entre otras. Los recursos generados son reinvertidos en la recuperación del patrimonio, y concentrados inicialmente en consolidar la base económica del territorio administrado.

Una característica de este proceso de recuperación es que, a pesar de que su encomienda ha sido recuperar el “Patrimonio de la Humanidad”, ha estado pendiente de las necesidades de sus residentes, y se ha invertido una significativa proporción de las ganancias en obras de servicio público, mejoramiento social y vivienda. Si bien entre estas últimas se cuentan aquellas inducidas por la creación de la infraestructura económica local y el rescate de inmuebles patrimoniales, también se abrieron desde mediados de la década de los 90, programas de beneficio público con cobertura municipal. El ejemplo más significativo es la recuperación integral del barrio de San Isidro, localizado al sur del Centro Histórico, carente de atractivos turísticos y ocupado casi en su totalidad por viviendas humildes, problemas sociales y escasos servicios. Esta intervención portaba el mensaje de que la recuperación del Centro Histórico se proponía ser integral, comprendiendo el rescate patrimonial y la mejora de las condiciones habitables de los residentes.

El novedoso mecanismo de gestión local de la Oficina del Historiador, desde sus inicios comienza a influir en áreas de competencia municipal, como los servicios públicos y en los tradicionales mecanismos de gestión del gobierno municipal, con predominio del modelo de presupuesto centralizado. La Habana Vieja, a diferencia de los restantes municipios que conforman la capital, se verá beneficiado en un área considerable de su competencia no sólo con cuantiosas inversiones en obras sociales sino también en el mejoramiento de su logística administrativa y de gobierno.

La capacidad de gestión local, puesta en marcha para el Centro Histórico, estimuló ciertas iniciativas por parte del gobierno municipal, como la creación de un equipo técnico multidisciplinario de apoyo a su misión, a manera de complemento de la tradicional administración por sectores. Con este fin se crea el Grupo de Informática y Divulgación (GID), identificado más por sus medios de

trabajo que por su actividad en apoyo a la gestión; propuesta pionera respecto a la que hoy desarrollan otros municipios del país. Su función era promover una gestión colectiva del conocimiento integrando las visiones sectoriales, y de esta forma producir estudios, análisis, diagnósticos, planes, proyectos, que faciliten a las autoridades locales la certidumbre en la toma de decisiones.

Por otra parte, además de los recursos aportados por la Oficina del Historiador, a finales de la década del 90 se gestionaron significativos programas de cooperación descentralizada y bilateral, atraídos por el proceso que acontece en La Habana Vieja.

Desde inicios de la década 2000, en la medida que el país fue recuperando su economía, el Estado asignó importantes recursos para revitalizar los servicios municipales de educación y salud, muy afectados durante el Período Especial.

No obstante, dada la amplia demanda social relacionada con la mejora de las condiciones habitacionales de La Habana Vieja, hasta el momento los resultados son insuficientes.



Ciclo de Gestión de la Cooperación Descentralizada en el marco del PDHL

El marco de implementación de la Metodología de Mapas de Riesgos y Recursos

En este contexto, a finales de 1998 se pone en marcha el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), intentando converger con el proyecto social del municipio y trabajando conjuntamente con el gobierno municipal y la Oficina del Historiador. Fue en este marco donde se aplicó la metodología de Mapas de Riesgos y Recursos (MRR) como parte del diagnóstico participativo de la fase de planificación.

El PDHL promueve la cooperación descentralizada entre municipios de países desarrollados y del sur, y entre estos últimos. Los fondos son movilizados en países europeos y Canadá por los municipios –comunidades, provincias, regiones– y comunidades autónomas, que se constituyen en Comités de Cooperación, donde intervienen diversos actores entre los cuales resaltan las administraciones locales, la sociedad civil, el sector privado, las universidades, etc.

Los municipios cubanos insertados en el programa, en este caso La Habana Vieja, como parte del método de trabajo acordado, establecen un mecanismo de gestión cuyo ciclo se inicia con la constitución de un Grupo Local de Trabajo (GLT) o gestión, que responde tanto al Gobierno Local como a la Oficina del Historiador. Este grupo se conforma por los actores más representativos del territorio con un núcleo permanente. De esta forma se intenta llevar adelante una gestión multisectorial y participativa. El grupo tiene como primera tarea coordinar la planificación con las prioridades locales factibles de ser apoyadas por esta modalidad de cooperación, plasmadas en un instrumento llamado Líneas Directrices del Desarrollo Humano, requeridas para dar marco a los perfiles de proyectos de colaboración.

Durante el segundo y tercer ciclo⁸⁰ de gestión del PDHL, en sus respectivas fases de programación, fue aplicada la metodología de Mapas de Riesgos y Recursos, articulada en el tercer ciclo con la metodología de Planeamiento Estratégico, llevada a cabo en ese momento a nivel municipal.

Una vez identificadas y consensuadas las prioridades, se elaboraron “ideas proyectos” y se emprendió la gestión de éstas con los Comités de Cooperación descentralizada de los países interesados. Seguidamente se redactaron los documentos de proyectos plasmando los compromisos con las

aportaciones de recursos y conocimientos por ambas partes. El ciclo culmina con la ejecución y evaluación de los proyectos, y se pone en marcha un nuevo período de gestión que demanda la actualización del diagnóstico y la planificación participativa para identificar nuevas iniciativas locales.

Como resultado, el programa que abarca la totalidad de los proyectos, se centra en tres líneas de acción. La primera dirigida al fortaleciendo de capacidades de gestión denominada: “Apoyo de la descentralización técnico administrativa”. En segundo lugar se identificó la línea: “Cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios públicos”; y como tercera apoyar el “Desarrollo de la economía local”. Todo ello considerando la equidad de género e intentando que las acciones tengan un carácter innovador y contribuyan a la transferencia horizontal de conocimientos sobre la base de las experiencias de socios que comparten similares desafíos.

Con estas pautas generales se emprende un estimulante proceso local para programar, gestionar y ejecutar iniciativas nacidas de la base; desde el municipio se decide hacia dónde destinar los recursos de la cooperación, complementándolos con aquellos que centralmente asigna el Estado. El ejercicio realizado en el marco del programa estimula el emprendimiento de la gestión local que se profundiza en la búsqueda de soluciones a problemas con el uso de recursos propios. Si bien en una primera etapa estos recursos provienen de la cooperación descentralizada, muy pronto los gobiernos municipales comprendieron que el GLT podría asumir otros programas de cooperación bilateral, realizar estudios locales, identificar y aprovechar recursos endógenos, así como gestionar fondos extras al presupuesto central. De esta forma el grupo multidisciplinario de actores locales constituido para coordinar la gestión del PDHL, y su metodología de diagnóstico y planificación, son asimilados para desempeñar otras gestiones del gobierno municipal.

Otra característica del programa en Cuba es haber mantenido un vínculo con las instancias supramunicipales y las políticas del país. Esto ha facilitado la articulación de los recursos centralmente distribuidos con los localmente gestionados, ha garantizado la sostenibilidad de los proyectos y la replicabilidad de las acciones innovadoras locales por parte de los Organismos de la Administración Central del Estado que han estado al tanto de sus resultados.

.
80-Los ciclos del PDHL abarcan tres años.

El uso de la metodología MRR

Antecedentes de su uso

Al iniciarse la segunda fase de programación del PDHL en el año 2000, el GLT se propone aplicar una metodología que permita la participación e integración de los actores locales, en especial la comunidad. Este interés parte de que en la primera fase, dado el poco tiempo disponible, solamente pudo prepararse un plan documento resultado de la síntesis de diversos informes y análisis del sector administrativo, con limitada integración de éstos y escasa participación comunitaria.

En el municipio ya había tenido lugar una experiencia de planeación participativa aplicando la metodología de Microplanificación,⁸¹ la que se desarrolló en el Programa de Rehabilitación Integral del barrio de San Isidro. Ésta fue metodológicamente conducida por un experto del Ministerio de Salud Pública, sector pionero en el país en estas aplicaciones, y se apoyaba en el equipo multidisciplinario que conducía el proceso de intervención en ese barrio. Una lección en esta experiencia fue que, al prolongarse el trabajo a cinco jornadas, la participación fue mermando por días y esto inducía a buscar aplicaciones rápidas en una primera fase de motivación de la participación.

Tomando en cuenta la experiencia, el GLT convocó al equipo técnico de San Isidro a formar parte del equipo que conduciría la planeación participativa, especialmente su sociólogo.

Coincidentemente, la Dirección Municipal de Planificación Física debía iniciar la actualización del Plan General de Ordenamiento General y Urbano, y como parte esencial del GLT, pactó aunar esfuerzos en función de que el proceso de participación fuera único para ambos instrumentos.

El equipo técnico de coordinación de las Líneas Directrices quedó constituido por un núcleo permanente de representantes claves de sectores administrativos como: las direcciones municipales de Salud, Educación, Vivienda y Planificación Física, el equipo del barrio de San Isidro y una fuerte representación del Plan Maestro del Centro Histórico, en un inédito ejercicio de planeación integral. A éstos se fueron sumando puntualmente los representantes de las direcciones municipales de Trabajo y Seguridad Social, Deporte, Comercio, Gastronomía, hasta completar los actores fundamentales de la administración municipal.

81-Este método ya fue explicado anteriormente (ver p. 90) y su caso de aplicación es precisamente la experiencia del barrio San Isidro.

La preparación

Ante las expectativas de participación abiertas, que implicaba realizar talleres en los siete consejos populares del municipio, así como con decenas de direcciones administrativas y diversas organizaciones sociales, y considerando las lecciones aprendidas con la metodología de Microplanificación, se optó por el uso de la metodología de Mapa de Riesgos y Recursos (MRR). Como primer paso se invitó al presidente del Consejo Popular “10 de Octubre” de la provincia de Pinar del Río, por ser pioneros en aplicarla en el país y para conocer cómo esta metodología concebida inicialmente para la gestión de riesgo era factible en función del desarrollo local.

Como segundo paso, el presidente del gobierno municipal convocó la participación de los actores locales en la elaboración del planeamiento participativo que diera paso a la preparación de las Líneas Directrices. En ella se solicitaba a los presidentes de los consejos populares y a los directores de la administración pública su compromiso para garantizar los talleres de diagnóstico y programación.

Un tercer paso estuvo dirigido a la capacitación de los principales actores que tendrían responsabilidad y algún desempeño en los talleres. Principalmente los presidentes de los consejos populares, líderes de las organizaciones sociales, funcionarios y técnicos de la administración municipal, líderes informales y miembros de los equipos multidisciplinarios de los taller de barrio de San Isidro y Jesús María. El contenido estuvo centrado en el proceso de programación municipal en el marco del PDHL para diseñar las Líneas Directrices, preparándoseles para organizar los talleres propiamente, para el dominio de la metodología de MRR, y sobre las formas para convocar a los representantes de la comunicad, etc.

Se explicó el proceso desde el inicio a partir de talleres de participación con la comunidad, los sectores y las organizaciones. Posteriormente se efectuó otro taller para lograr el consenso, y conformar así las Líneas Directrices.

Como último paso de la preparación se negoció una agenda de celebración de los talleres que garantizaran la participación de los actores claves.

La aplicación del método

La participación en el diagnóstico y propuestas se realizó en tres diferentes tipos de talleres, atendiendo a sus posibles enfoques, en donde se mapificaban las propuestas y se recogían sus criterios:

- Los talleres dirigidos a la comunidad en cada uno de los siete Consejos Populares del municipio. Estos talleres fueron conducidos por su presidente, e integrados por los delegados de las circunscripciones que lo formaban y otros actores locales, junto a la población. En estos talleres se obtuvo una mapificación de los contenidos de su interés con un alcance barrial.
- Los desarrollados con las Organizaciones Sociales, para que aportaran información sobre los temas de interés específico de su grupo, de alcance municipal.
- Aquellos talleres que trabajaron con los representantes de las diversas entidades de la administración, donde fue levantada por separado la información de competencia de cada dirección municipal.

Los talleres tuvieron un tiempo de duración de media jornada (unas cuatro horas), obviándose la etapa de investigación de campo, dado que los actores implicados tenían una información actualizada del territorio o de la competencia administrativa en cuestión, solicitada ya durante la capacitación.



Taller del Consejo Popular Catedral. GLT del PDHL La Habana Vieja

Con el uso de esta metodología se buscaba información de base sobre las necesidades sentidas por la comunidad así como su compromiso para enfrentar los asuntos de interés. Pero no se trata de incluir sin previo análisis todo lo que se propone mapificar. No toda percepción significa que, en efecto, tenga lugar un riesgo. Cada identificación debe ser analizada y consensuada antes de llevarse al mapa, a la vez

que cada símbolo en el mapa debe reflejar una visión compartida por el colectivo del taller.

La esencia del método es georreferenciar o mapificar la información, lo que ayuda a reconocer los problemas y potencialidades existentes en el territorio; facilitando asociar la relación entre problemas, su concentración y cuáles recursos potenciales existen para superarlos.

En cuanto al contenido del MRR, a diferencia de los ejercicios de planificación técnica tradicional, recoge de manera integral los aspectos físicos, ambientales y sociales. Estos últimos con frecuencia olvidados por los métodos tradicionales dada su rápida variación, intangibilidad y diversidad.

El mapa base que se preparó para trabajar en los talleres en algunos casos fue impreso y en otros dibujados a mano, pero siempre a una escala visible con idea de que interactuando en colectivo, se pudiera apreciar a distancia. Como información básica comprendía las manzanas y calles, aunque también puede ser muy útil la representación de parcelas.

Los símbolos para identificar los riesgos y recursos fueron propuestos por los participantes. En algunos talleres se presentó el mapa con un nivel de información previa comprendiendo las instalaciones y aspectos relevantes, de forma tal que ayudaran a orientar a los involucrados. También, y en la medida que se logró una preparación previa, se plasmaron informaciones sobre riesgos y recursos reconocidos por la comunidad y los funcionarios, los que fueron discutidos en el taller con el fin de ratificarlos o excluirlos.

La experiencia de La Habana Vieja demostró lo conveniente de hacer una síntesis o fusión de algunos riesgos y recursos cuando su contenido es similar o tienen un estrecho vínculo. Esto puede lograrse utilizando tarjetas para identificar los riesgos y los recursos, y ubicándolos en el mapa a partir de los símbolos acordados. Finalmente se establece un orden de prioridad por votación secreta o directa, cuyos resultados son discutidos y analizados, y pueden ser ajustados. El mapa también puede expresar dicha prioridad.

Para seleccionar y priorizar los riesgos y recursos de más relevancia deben considerarse criterios, principios y estrategias referidas a la zona o sector analizado. Entre éstos resaltan la factibilidad para enfrentar un riesgo tomando en consideración los recursos existentes. Este último aspecto debe ser asimilado por los talleristas para excluir de sus prioridades los problemas complejos cuya magnitud no es posible abordar en el período de análisis, dada la escasa disponibilidad de tiempo o recursos.

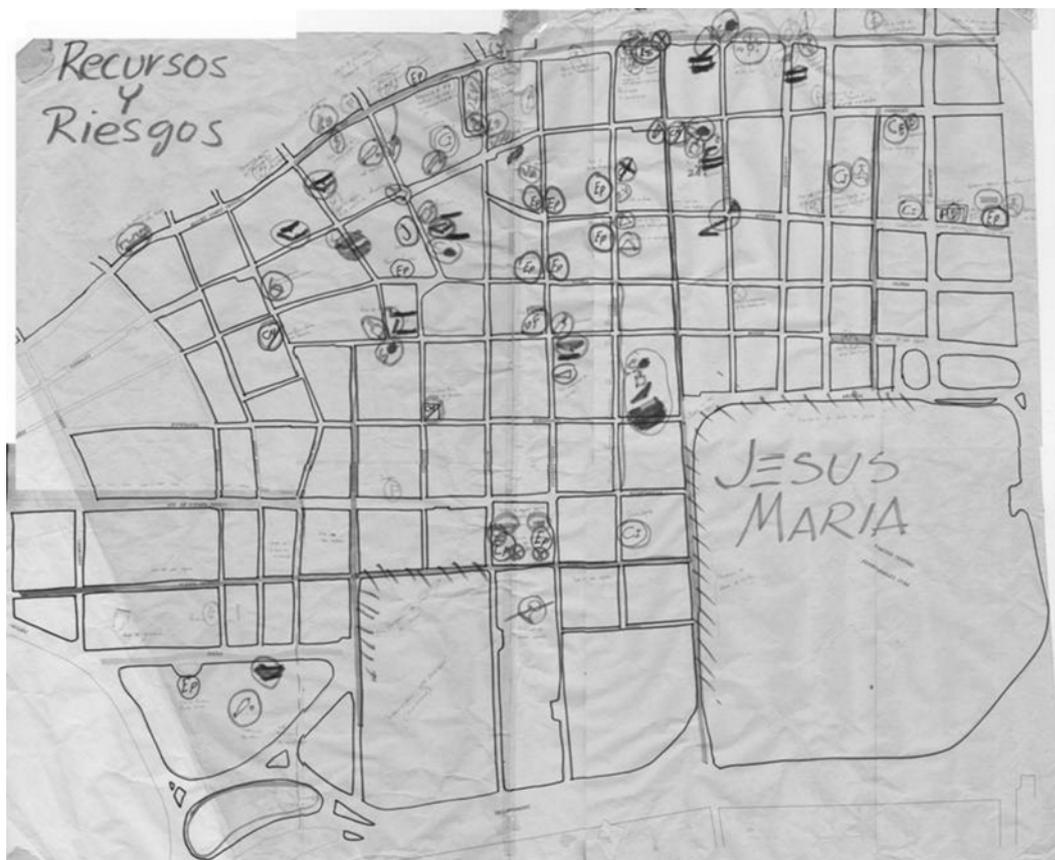
Debe tenerse en cuenta que La Habana Vieja es un territorio esencialmente urbano y aunque posee una zona productiva vinculada al puerto, el análisis se centró en la parte residencial, caracterizada por la compleja situación de un área con muchas edificaciones viejas, un elevado número de residentes habitando en condiciones de hacinamiento y precariedad y consecuentemente problemas de indisciplina y convivencia social, entre otros.

Al identificarse los riesgos, en reiteradas oportunidades los actores también proponen soluciones e identifican recursos existentes, información que debe ser capturada por el facilitador aunque no esté siendo abordada en ese momento. Es importante tener como norma la flexibilidad durante el ejercicio. Otra experiencia a tomar en cuenta es que en algunos talleres hubo interés en identificar las causas del riesgo. También podría profundizarse en el análisis de los

riesgos al ser abordados considerando la amenaza que pueda presentarse, la vulnerabilidad a superar y la capacidad instalada en el territorio para reducirlo.

Entre los recursos a mapificar, además de la estructura de servicios sociales existente, el potencial de la infraestructura productiva de la Oficina del Historiador y el gobierno, se identificó el potencial de suelo urbano, edificaciones y espacios a reciclar para servicios o viviendas, etc. También se reflejaban los proyectos implementados de fases anteriores, que en su mayor parte han contribuido a superar riesgos.

No todos los riesgos y recursos fueron georreferenciables, al menos en primera instancia, así en el caso del recurso presupuesto, por ejemplo se llevó al mapa su distribución por objetivos y entidades del territorio.



Mapa de Riesgos y Recursos realizado en el Consejo Popular Jesús María

Resultados de los talleres en los Consejos Populares

Los talleres realizados en los Consejos Populares reconocieron entre los riesgos ambientales los relativos a: suministro de agua potable y evacuación de residuos albañales, la carencia de áreas verdes y espacios públicos, y la recolección de basura. Entre los riesgos sociales se priorizaron aquellos relacionados con el alcoholismo, la prostitución y la droga. Otros riesgos sociales identificados se centraron en los ancianos solos, discapacitados y mujeres embarazadas.

Muchas de las percepciones identificadas por la comunidad fueron verificadas por los actores de la administración pública, por sus representantes en los talleres comunitarios, o posteriormente en los que celebraron en cada dirección municipal. Por ejemplo, en el consejo popular Catedral,⁸² se señaló la carencia de instalaciones culturales, paradójicamente la zona donde se localizan la mayor cantidad de museos y centros recreativos. Sin embargo, una vez analizado el planteamiento éste reflejaba la demanda de servicios más cercanos al interés popular, en contraste con el carácter especializado de estas instalaciones. La solución estuvo en incorporar a las agendas de los museos actividades afines con los intereses de la comunidad circundante. Por ejemplo, organizar cursos de apreciación de las artes o círculos de interés para niños y jóvenes, así como actividades bailables para estos últimos.

Los talleres correspondientes a las organizaciones sociales como la Federación de Mujeres Cubanas y las diversas asociaciones de discapacitados revelaron las prioridades desde sus respectivos intereses. Los grupos de discapacitados se centraron en los problemas de sus miembros con un alcance municipal, mientras que las mujeres, si bien trataron temas específicos, también profundizaron en aspectos de género transversales al ambiente comunitario y laboral. En cuanto a la mapificación, la Federación de Mujeres Cubanas propuso priorizar los barrios según su complejidad social y con mayores riesgos para la mujer en cuanto a violencia doméstica, mujeres sin empleo, solteras con niños pequeños que no pueden asistir a guarderías al no existir capacidad, etc., con vistas a identificar ideas-proyectos para mejorar dichos riesgos, bajo su control.

82-Uno de los siete consejos populares del municipio localizado en el Centro Histórico. Un consejo popular de La Habana Vieja tiene una escala similar a la de un barrio, cuenta con un presidente que es elegido entre los delegados de las circunscripciones que lo forman, unas once como promedio, sus circunscripciones promedian unos 1 200 habitantes. Todos los delegados, es decir ochenta y tres, conforman la Asamblea Municipal del Poder Popular.

La aplicación en la administración municipal

Por su parte en los talleres de las direcciones municipales, participaron decisores, administradores, profesionales y técnicos. Para estos actores el ejercicio también representaba una actualización del diagnóstico que realizaron en la primera fase y que recogía solamente su visión. Ahora debían considerar que su visión sería confrontada con el diagnóstico realizado por la comunidad.

Se trabajó con el uso de tarjetas, los riesgos y recursos se exponían en colectivo, eran clasificados, analizados, simplificados y finalmente eran ordenados según la prioridad. Una especificidad de los talleres celebrados por la administración fue la formación de grupos afines para obtener avances previos. También los riesgos se agruparon de acuerdo con la estrategia sectorial para enfrentarlos que ya tenía elaborada la dirección municipal como parte de su competencia.

Los actores de la administración pueden jugar un papel fundamental en la elaboración de los mapas al tener una información más detallada, a partir de los controles estadísticos exigidos. Pudo verificarse que sectores como salud, educación, trabajo y seguridad social poseen muy buena información.

El método también ayuda a poner en evidencia la incompatibilidad de una misma información entre distintos actores, y facilita que la administración pública pueda conocerse más. Esta puesta en común permite tener una visión integral de la actuación en el territorio, haciendo converger recursos en vez de duplicar acciones, apoyados en la gestión colectiva del conocimiento que facilita el mapa de riesgos y recursos.

Otra lección de interés fue que, en la medida que se avanzó en el trabajo con la comunidad, pudo utilizarse la información identificada en los barrios para verificar la emitida por la administración, logrando avances para la fase de conciliación a nivel municipal que más adelante tendría lugar.

Procesamiento de la información obtenida

Posteriormente el equipo técnico de coordinación de las Líneas Directrices procesó la información y organizó una propuesta borrador para analizarla en un taller final. Dicho taller se realizó a escala municipal, con los actores que hasta el momento habían participado en los talleres comunitarios y de la administración. El desafío fue preparar la información adecuada para elaborar el mapa del municipio con la síntesis de prioridades compartidas por los actores. Éste fue

el momento donde los barrios y sectores pudieron comparar sus prioridades con las de sus semejantes, y hacer una valoración sobre cuáles se mantendrían como prioridades del municipio. Este proceso requirió disponer de argumentos y enfoques sólidos que respaldaran la síntesis municipal propuesta a consenso.



Mapa de Riesgo y Recurso del Municipio, resultante de la suma de todos sus Consejos Populares

El procesamiento de la información se inició con la digitalización de los mapas obtenidos en los talleres. Esto incluyó siete consejos populares, cuatro talleres de organizaciones sociales y una decena realizados con las direcciones municipales. El trabajo se hizo con apoyo del sistema de información geográfica (SIG) instalado en el Grupo de Informática y Divulgación del Gobierno Municipal que previamente había contado con apoyo del PDHL.

El uso del SIG fue de gran ayuda porque facilitó comparar prioridades y propuestas superponiendo capas de información. Por ejemplo era muy fácil verificar si un riesgo identificado por la comunidad (en el taller correspondiente a su consejo popular), coincidía con el determinado en el taller del sector de la administración pública responsabilizado con el asunto. Otra de las utilidades del SIG fue facilitar el seguimiento a las posibles soluciones al riesgo, actualizándose la base de datos relacionada a partir de la información aportada por la administración, o enriquecida con estudios específicos. También facilitaba comparar o enriquecer la información de los MRR con otros instrumentos de opinión y participación, como son los planteamientos que realizaron los electores a sus delegados en las asambleas de rendición de cuenta a nivel de circunscripción. Finalmente el SIG aseguró conservar la información con vistas a la actualización del diagnóstico en una nueva fase de programación. Así en cualquier momento posterior se puede verificar en qué medida los riesgos de un mapa precedente han sido superados con los proyectos gestionados. No obstante, este análisis también puede ser realizado aunque no se disponga del SIG, conservando los mapas trabajados en cada fase de programación.

El ejercicio comparativo entre diferentes etapas de gestión también se realizó a través de una tabla que organizaba los riesgos por ejes temáticos y territorios de interés, evaluando el grado de avance y resultados, fondos invertidos y necesidades a cubrir.

El procesamiento realizado por el equipo de coordinación consideró criterios estratégicos tomando en cuenta las capacidades locales para asumir el compromiso de ejecución de proyectos como: concentrar las acciones considerando las inversiones públicas en marcha o en perspectiva, señalar las acciones iniciadas en el ciclo anterior que requerían continuidad, sólo dispersar acciones de bajo costo y muy alto impacto para poner en práctica el principio de equidad, seleccionar zonas y proyectos que por su localización pudieran tener un efecto detonador en el barrio con la intención de atraer la atención hacia otras inversiones, etc. Otro aspecto considerado de orden territorial fue que las distintas propuestas pudieran hacer sinergia entre sí.

Otro patrón de selección, pero de orden sustantivo, respondía a elegir las propuestas que estuvieran comprendidas dentro de las líneas de trabajo consensuadas a impulsar en el marco del PDHL, y dentro de éstas, las acciones que ayudaran al desarrollo económico local, favoreciendo el em-

pleo de sus habitantes y contribuyendo a la integración de grupos vulnerables a una vida activa en la sociedad. También favorecer la participación y el desarrollo comunitario a nivel de consejos populares y fortalecer la gestión municipal, entre otras. En otro orden, las ideas-proyectos debían ser innovadoras para identificar nuevas formas de enfrentar los riesgos y ser replicadas.

Un aspecto básico para seleccionar un riesgo y proponer una idea-proyecto para enfrentarlo fue considerar que no es suficiente con identificar una prioridad sentida si ésta, además, es factible de resolver y hacerla sostenible en el tiempo.

En este sentido la capacidad de gestión de los actores locales juega un papel determinante. Debían tomarse en cuenta varios aspectos: los actores capaces de asumir compromisos con aportes locales, las condiciones para ejecutar los proyectos en el tiempo de duración de la fase, las capacidades de los responsables para cumplir los acuerdos, el nivel de preparación para su ejecución, y el nivel de responsabilidad para sostener los resultados, etc.

Desde el punto de vista económico, el análisis partió del costo y beneficio de las ideas-proyectos que podrían dar respuesta a los riesgos identificados. Se consideró abrir la menor cantidad de proyectos de alto costo, aunque su impacto fuera alto, tener en cuenta aquellos asociados a zonas y planes que contaran además con fondos locales. Se propuso seleccionar iniciativas de bajo costo y alto impacto, especialmente para los territorios que no tuvieran planes de inversión.

El taller de consenso municipal

El taller final de consenso de las prioridades a nivel municipal fue presidido por el presidente del gobierno municipal, con la participación de todos los presidentes de los consejos populares, directores o altos funcionarios de las direcciones municipales, presidentes de las organizaciones sociales, delegados de circunscripción, funcionarios y técnicos de la Oficina del Historiador y los miembros del equipo de coordinación de las Líneas Directrices.

Al taller de consenso se llevó un MRR con la síntesis de las prioridades del municipio. Dicho mapa fue el resultado de la superposición, análisis y selección en base a las visiones comunitarias y administrativas.

Como segunda propuesta se presentó una tabla que resumía las principales ideas-proyectos evaluadas por el equipo de coordinación, en respuesta a los riesgos priorizados en el

MRR del municipio y sobre la base de la estrategia de selección para el procesamiento. La tabla recogía en la primera columna las ideas-proyectos organizadas en las tres líneas de acción del PDHL. En las columnas siguientes se valoraba a cuáles prioridades se daría respuesta, en qué consejo popular se localizarían, si su alcance era a nivel barrial o municipal y a qué sector o actor correspondía su gestión. La idea-proyecto era identificada con un símbolo para ubicarla en un mapa de propuestas.

Un tercer aporte fue el mapa de propuestas o ideas proyectos presentadas en la tabla antes comentada.

Un cuarto insumo, aunque no impreso en papel, fue proyectar con apoyo del SIG la superposición del MRR municipal y el mapa de propuestas, para poder comparar en qué medida habría una correspondencia entre riesgos priorizados y las ideas-proyectos.

La quinta contribución fue un documento impreso, entregado a todos los participantes, que contenía la información obtenida en los talleres celebrados previamente, la estrategia de síntesis municipal con los criterios de selección para arribar al MRR municipal y las propuestas de ideas proyectos, el MRR municipal, la tabla de ideas proyectos y el mapa de ideas proyectos (ver mapa en la página siguiente).

Un facilitador del equipo de coordinación explicó la información entregada y posteriormente se abrió un debate donde se produjeron propuestas de cambios en las ideas proyectos; se solicitó incluir otras iniciativas para algunos consejos populares, etc. Pero en términos generales fueron muy pocos los cambios sugeridos, dado que la síntesis mantenía en esencia los principales acuerdos emanados de los talleres comunitarios y sectoriales, a la vez que se habían comprendido y compartido las estrategias de selección.

Una vez logrado el consenso, se redactarían las Líneas Directrices a presentar a la cooperación descentralizada. Además del diagnóstico y las propuestas de ideas proyectos salidas del proceso de participación municipal, el documento ampliaba la información con una descripción del municipio, la metodología empleada y elementos necesarios para las ideas proyectos. Estas últimas, como su nombre indica, no constituyen la redacción de un proyecto acabado, sino más bien la descripción del riesgo identificado, cómo enfrentarlos y los pasos dados en esta dirección localmente. De esta forma la formulación de un proyecto definitivo en base a estas ideas, comprendería además los potenciales aportes del cooperante, tomando en cuenta sus capacidades y experiencias.

Mapa de Riesgos por Consejo Popular.
Municipio La Habana Vieja

- Riesgos cp plaza.shp
- Acceso limitado
- Contaminación sónica
- Foco a microbiológico
- Servicio e esfuerzo
- uso inadecuado
- Vivienda
- Riesgos cp cañeral.shp
- Acceso limitado
- Foco a microbiológico
- uso inadecuado
- Vivienda
- Riesgos cp plaza vieja.shp
- Acceso limitado
- Enfermedad infecc-cont
- Iniciación social
- Servicio e esfuerzo
- Servicio en déficit
- Vivienda
- Riesgos cp bolón.shp
- Acceso limitado
- Iniciación social
- Servicio e esfuerzo
- uso inadecuado
- Vivienda
- Riesgos cp Jesús María.shp
- Acceso limitado
- Contaminación a'aire
- Contaminación sónica
- Foco a microbiológico
- Iniciación social
- Servicio e esfuerzo
- Servicio en déficit
- Servicio Inconcluso
- uso inadecuado
- Vivienda
- Calle.shp
- Riesgos am pf.shp
- Alojamiento vehicul
- Conflicto vial
- Contaminación a'aire
- Contaminación sónica
- Inundación pluvial
- Penetración del mar
- Zona insalubre
- Riesgos higiene y epidemiología.shp
- Contaminación a'aire
- Contaminación a'aire
- Desarrollo hidrocar
- Escuela educativa (N=3)
- Escuela a intervenir
- Inundación pluvial
- Microcrackeo
- Otras enfermedades
- Penetración del mar
- Tuberculosis
- Zona insalubre
- Línea costera.shp
- Límite por cp.shp
- Áreas verdes.shp
- Manzanas Habana Vieja.shp



Mapa de Riesgos y Recursos del Municipio llevado al SIG

Otros usos de la metodología y su enriquecimiento

En el año 2003 se realizó el Plan Estratégico Municipal (PEM) de La Habana Vieja por mandato del gobierno de la Capital, con el fin de aportar insumos al que se estaba elaborando a escala de ciudad. Coincidentemente era necesario elaborar las Líneas Directrices correspondientes a la tercera fase de gestión del programa. Con estas demandas el gobierno municipal optó por apoyarse en el GLT-PDHL dada su experiencia en planeación participativa.

Si bien el PEM se orientó en base a la metodología de Planeamiento Estratégico, en algunos consejos populares como en Jesús María se articuló con la de MRR. Espe-

cíficamente fue usado para comparar la situación actual de la anterior etapa. Por ejemplo se reflejó cómo los nuevos proyectos impulsados por el PDHL, los servicios públicos recientemente rehabilitados por el Estado y las sinergias entre los proyectos para lograr un trabajo integral a nivel de barrio, eran nuevos recursos a tomar en cuenta. La comparación también mostró como algunos riesgos identificados en la fase anterior, además de ser superados podrían convertirse en un recurso para la nueva etapa. En este caso fue acordado por sus moradores que la vivienda recién rehabilitada, dadas sus condiciones de seguridad, fuera utilizada como refugio de vecinos que residían próximos en condiciones inseguras, en caso de amenaza de huracán.

LÍNEAS DIRECTRICES. SU RELACIÓN CON LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO LOCAL



Planeamiento Estratégico Municipal y Líneas Directrices resultantes

Una novedad de esta fase en Jesús María fue haber realizado el diagnóstico y programación participativa coordinada desde el Taller de Transformación Integral del Barrio, previamente fortalecido por el PDHL. El taller tiene como función apoyar la gestión del consejo popular y para ello cuenta con un equipo multidisciplinario de técnicos y trabajador social.

A principios de este año 2003 miembros del GLT de La Habana Vieja apoyaron el “Programa de Lucha contra la Pobreza Urbana” con respaldo del PNUD para el Centro Histórico de Tegucigalpa, Honduras. Una de las primeras acciones fue el levantamiento de las intervenciones realizadas o en proceso, así como los recursos disponibles de los actores locales. Para esto se elaboró un formulario simple con la descripción de los actores instituciones, competencias, programas o proyectos, fondos, localización, contenido, etc. Posteriormente, durante un taller con todos los actores, se volcó la información a un mapa y se obtuvo una foto de cada una de las iniciativas y sus responsables. Este ejercicio tan simple permitió reconocer los recursos disponibles en fase de inversión e identificar riesgos y vacíos de actuación.

Otra experiencia interesante se realizó en el Centro Histórico de México por el Centro de Vivienda y Estudios Ur-



Taller con niños. Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de México

banos (CENVI), durante la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico. Consistió en realizar el diagnóstico haciendo una mapificación con la comunidad y trabajando la visión de los distintos grupos sociales, entre éstos: los niños y ancianos. El equipo técnico de CENVI ideó tarjetas con dibujos simples que facilitarían caracterizar los problemas y potencialidades, que los usuarios fueron ubicando en el territorio, estimulando su análisis.

Más recientemente el GLT de La Habana Vieja ha retomado el trabajo con los MRR para la Gestión de Riesgos en el territorio auxiliado con el SIG. De esta forma se usa de manera integral la metodología de MRR, tanto para incentivar la participación en el desarrollo local como para la gestión de riesgo. Básicamente se parte de un mapeo de los edificios de vivienda en riesgo, clasificados en tres grupos según su deterioro. El mapa se vincula a una base de datos con la información básica de las viviendas y sus habitantes. Otra información de interés reflejada son los puntos de evacua-



Mapa de participación. Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de México

ción de la población ante la posible amenaza de un fenómeno natural.

A mediados del 2003, con el apoyo de esta herramienta, se realizó una simulación agrupando en el mapa los edificios en riesgo y se verificó la superficie del municipio que hipotéticamente se afectaría por la pérdida de los edificios en mal estado. Esta simple información ayudó a la gestión de fondos por parte del gobierno municipal para llevar a cabo un programa de acciones emergentes que frenara el colapso de muchos edificios. Una vez monitoreado el programa, se realizó un nuevo mapa con los resultados, inclu-

yendo una nueva simulación de comparación, que demostró cuántos edificios habían sido recuperados.

Otro esfuerzo que también emprendió el municipio, aunque no concluido, fue diseñar una aplicación SIG para actuar frente al riesgo de derrumbes. Ésta se apoyaba en el mapa del Plan de Evacuación contra Catástrofes, que no es más que un mapa de riesgo. La idea era que, ante el aviso de un derrumbe, pueda localizarse la parcela del inmueble y las colindantes que podrían ser afectadas. Haciendo clip en dicha parcela se obtendría la información técnica del inmueble y de sus habitantes.

Aplicación SIG para la gestión de riesgos por derrumbes

CMCD Manager v2.0

Fichas Edición Temáticos Estadísticas Documentos Ayuda

Dirección:

Calle: Florida No.: 106

Cubierta: Hormigón Entrepisos: Hormigón Pisos: Bald. Hidraulic Carpintería: Madera

Estilo de Carpintería: Francesa Estilo de Edificación: Moderno Sist. Const.: Convencional

Equipmto. de la Edif.: Sistema, Tanque de agua, Electrobombas Escaleras: Hormigón

Acción const. requerida: Reparación mayor Otros locales: Locales de comerc

Impermeabilización: Rasillas Grado de Protección:

Observaciones:

Lesiones Identificadas:

Apto : 371
Lesión : Superficie de soldadura c/losas partidas

Apto : 371 6
Lesión : Pintura en techos en mal estado. Interior

Apto : 371 5
Lesión : Columnas de H.A. con desprendimiento del recubrimiento y acero con corrosión

Apto : 371 3

X:362387 Y:366067

Botones: Cerrar, Registrar, Vista Previa, Imprimir, Salir

Plan de Evacuación



Leyenda.

Plan de evacuación municipal.

0
1
2

△ Línea costera.
Parcelas.
Separadores.
Manzanas.

200 0 200 400 Meters

Fuente: Dirección Municipal
Planificación Física
Cartografía: yainel @pphv.ch.gov
Fecha: Abril del 2003

Lecciones aprendidas:

Los Mapas de Riesgos y Recursos:

- Constituyen una metodología simple de aplicar y de fácil comunicación. El mapeo de la información facilita y estimula la identificación y análisis de información de interés de forma inmediata y colectiva.
- Puede utilizarse en diferentes escalas territoriales, desde la base (por ejemplo a nivel de calles), hasta zonas administrativamente definidas como barrios, municipios, etc.
- Es factible para tratar diversos contenidos: físicos, sociales, ambientales, culturales y económicos, de forma parcial o integral.
- Las visiones parciales pueden superponerse en capas para integrar la información y comparar miradas diferentes de actores con intereses diversos. Esto puede lograrse apoyándose en el uso de los sistemas de información geográfica (SIG).
- El uso del SIG puede ampliar el potencial de aplicaciones de la metodología, al facilitar la superposición capaz de elaborar y conservar diferentes versiones de mapas, y comparar la información de distintos momentos, así como ampliar la base de datos periódicamente.
- Otro estadio de desarrollo de la metodología, al combinarse con el SIG puede ser el diseño de aplicaciones que faciliten su acceso público y propiciar una interacción mayor.
- Aunque la metodología fue concebida inicialmente para la gestión de riesgos, se ha demostrado su pertinencia en el campo de la gestión para el desarrollo local, así como la combinación de ambos usos.
- Es muy útil para apoyar la confección de instrumentos más complejos como planes físicos de ordenamiento urbano o planes estratégicos.
- Es una herramienta que facilita el consenso para definir estrategias que también se pueden reflejar en el mapa.
- La metodología es combinable con otras como el Planeamiento Estratégico Comunitario y Municipal, el Presupuesto Participativo, etc.
- Una lección importante es aplicarla con flexibilidad, dependiendo de las condiciones del lugar.

Entre las dificultades y recomendaciones señaladas por los actores que participaron en los talleres se encuentran:

- 1 La participación podría ser mayor si los MRR se aplicaran con más aproximación a la ciudadanía, es decir directamente a nivel de calles, conjuntos vecinales, escuelas, etc.
- 2 La convocatoria debe contemplar una mayor participación de los vecinos, amas de casa, directamente en los talleres de los consejos populares, además de sus líderes locales y representantes.
- 3 La convocatoria resultó difícil para algunos Consejos Populares, en ocasiones tuvo que suspenderse por la baja asistencia. Esto requiere emplear métodos para sensibilizar de antemano a los actores. Por ejemplo algunos presidentes de consejos populares recomiendan hacerlo en las asambleas de rendición de cuenta de las circunscripciones.⁸⁴
- 4 Igualmente se aconseja dar más visibilidad al PDHL y a las iniciativas que pueden ser gestionadas localmente con el fin de estimular la participación en los talleres donde se toman las decisiones.
- 5 Se recomienda capacitar a los actores del barrio en el manejo de la metodología, para que sirva como una herramienta cotidiana de trabajo.
- 6 Los cooperantes o quienes contribuyan a enfrentar los riesgos, deberían conocer más directamente la realidad del territorio.
- 7 Debe ampliarse la descripción de los barrios.
- 8 Se considera que durante la elaboración de los MRR hay tendencia a reflejar los problemas, omitiendo con frecuencia las potencialidades.

⁸⁴-Las Asambleas de Rendición de Cuentas del delegado de circunscripción a sus electores, se producen cada seis meses.

MANUAL DE ELABORACIÓN DEL PLAN PARA LA GESTIÓN, DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT, BAJO EL ENFOQUE DE MICROPLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA



Portada del Manual elaborado para el Plan de Gestión

MANUAL DE ELABORACIÓN DEL PLAN PARA LA GESTIÓN, DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT, BAJO EL ENFOQUE DE MICROPLANIFICACIÓN TERRITORIAL CON PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

EL PUNTO DE PARTIDA PARA EL USO DE ESTE MANUAL,⁸⁵ SON los recursos propios de la comunidad. La intención es fortalecer las capacidades de planificación comunitaria para que los miembros de la comunidad elaboren y posean un instrumento que oriente la gestión, e intervenciones para el mejoramiento del hábitat. Estos esfuerzos deben ser necesariamente complementados con el acompañamiento de la municipalidad, gobierno central y otras entidades de cooperación al desarrollo.

Para asegurar que el proceso sea de fácil utilización por parte de actores comunitarios, se han reunido técnicas e instrumentos de planificación validados por diferentes instituciones académicas y ejecutoras. Básicamente se han usado tres instrumentos: los mapas de problemas, de propuestas y de potencialidades (CYTED-HABYTED); el árbol de problemas y objetivos (INDES, BID, GTZ) y las fichas de problemas y de líneas de propuesta (PLATS-UNAH).

La combinación de instrumentos como los mapas y las fichas, además de simplificar el proceso de planificación, hace posible que el análisis de problemas, propuestas y potencialidades se realice sin perder de vista la interacción que los seres humanos desarrollan con el territorio. El objetivo central del Manual es que las comunidades puedan planificar y ejecutar acciones de desarrollo y mejoramiento del hábitat.

Esta iniciativa ha sido promovida por el Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC-Desarrollo Local), con el propósito de generar una estrategia metodológica en microplanificación territorial mediante procesos participativos, que pueda ser desarrollada a nivel comunitario con diversos actores locales.

Para llegar a la elaboración de este manual, se ha desarrollado una experiencia piloto con un grupo de dieciocho participantes de las comunidades de Cristales, Río Negro y San Martín, de la Ciudad de Trujillo, Honduras. Los ejemplos usados para ilustrar los pasos a seguir en el proceso de

.

85-Este Manual ha sido elaborado y publicado a partir del proyecto Programa Regional de Reconstrucción para América Central PRRAC-Desarrollo Local, Apoyo a la Gestión Municipal, Vivienda y Capacitación Vocacional y Empresarial en Honduras Convenio n. ACR/B7-3130/2000/0025, y terminado de publicar en Tegucigalpa, Honduras, abr. 2006.

planificación han sido tomados de los planes de desarrollo elaborados por este Equipo Técnico Comunitario.⁸⁶

El PRRAC Desarrollo Local facilitó los medios para el desarrollo de la experiencia piloto, la elaboración y publicación del Manual, con la intención de que sea de utilidad para las diferentes comunidades urbanas y rurales en que se asienta la población hondureña.

Esperamos que este esfuerzo contribuya a potencializar las capacidades comunitarias invertidas en el desarrollo, gestión y mejoramiento del hábitat.

Existen diferentes métodos de planificación, los de carácter nacional, sectorial, focalizada, entre otros. Estas diferentes modalidades de planificación se pueden desarrollar bajo la responsabilidad de técnicos especializados y bajo formas participativas, con expertos/conocedores de la problemática que se desea enfrentar. Cada vez más se ha generalizado el uso de métodos participativos, como la forma más idónea de involucrar a las personas directamente afectadas en la identificación y resolución de problemas de distinta índole.

Una de las modalidades desarrolladas en la planificación ha sido la del enfoque territorial, en la que, el método de planificación utilizado, se articula al análisis territorial a efectos de integrar la problemática y soluciones que se derivan de la interacción humana con el territorio.

La planificación con enfoque territorial puede abarcar diferentes escalas y aspectos de la relación seres humanos-territorio. Por ejemplo, puede ser definida a partir de la división político-administrativa de un país, a partir del uso del suelo y los intereses económicos, de las propiedades del territorio y los intereses de manejo ambiental y desde el uso del territorio para el hábitat humano.

La escala de la microplanificación territorial, en el caso del uso del territorio para el hábitat humano, siempre será definido por la escala más cercana al uso cotidiano de los habitantes de un lugar en particular, que puede ser un barrio, una colonia, una cuadra, una calle o un callejón.

.

86-El Equipo Técnico Comunitario estuvo conformado por: Balbina Chimilio, Ciria María Dolmo, Edith Celestina García, Elsi Esther Pérez, Flora B. Arana, Irina L. Solórzano, Ivonne M. Lacayo, Jhensy García Aarhus, Leidy Eulogia López, Marialba Rodríguez, Mercersy Ávila Morales, Nancy Victoria Figueroa, Nelson Lenin González, Nidia Lizette Sánchez Mejía, Petronila Dolmo, Rita Julieta Diego, Zulma Rebeca Ruiz, Lourdes Núñez.

La microplanificación territorial, tiene dos requisitos indispensables: la participación de los pobladores del lugar y convertirse en un instrumento para fortalecer las capacidades de gestión del trabajo de las organizaciones comunitarias en el desarrollo local. Así, para desarrollar procesos de planificación bajo este enfoque, es necesario:

- Definir la escala más próxima al diario vivir de las personas.
- Procurar que el proceso de planificación sea ejecutado por actores de la unidad espacial definida (barrio, cuadra, calle, callejón).
- Encargar a estos actores de manera organizada, que asuman la gestión del desarrollo y mejoramiento de su hábitat.

La gestión del desarrollo y mejoramiento del hábitat, tiene el propósito de proveer de un ambiente sano y seguro para la vida con dignidad de las personas que habitan la unidad territorial definida. Por ello, es necesario que en el proceso de planificación se consideren las diferentes necesidades y especificidades de la población (edad, género, etnia, cultura, ocupación, etc.) y la forma en que esas diferentes personas interactúan con el territorio que habitan.

Cuando enfrentamos procesos de planificación siempre se da un conflicto entre las necesidades, los recursos disponibles y el tiempo de ejecución de las actividades o proyectos con los cuales se le dará solución a los problemas identificados. Con este manual, la pretensión es que las comunidades identifiquen dentro de un conjunto de soluciones, aquellas actividades que pueden ser desarrolladas con recursos propios, para empezar a trabajar en ellas y, paralela-

mente, desarrollar capacidades de gestión para aquellas acciones que requieren del apoyo de otras entidades, públicas o privadas.

El ejercicio de la microplanificación con enfoque territorial, se basa en las fuerzas locales, sin embargo, es importante contar con el apoyo de la municipalidad a efectos de coordinar las diferentes acciones que involucra el plan, tanto en su fase de elaboración, como la ejecución, el monitoreo y evaluación.

CONDICIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO

- Formar un equipo de personas: entre ocho a quince miembros del lugar que conozcan muy bien la problemática de la comunidad.
- Informar a las organizaciones de la comunidad y a las autoridades del municipio de la iniciativa de elaborar un plan de desarrollo integral del hábitat. Esta acción es muy importante, ya que en el proceso de elaboración del plan es necesario hacer consultas comunitarias y la ejecución del mismo sólo se puede llevar a cabo con la activa participación de los habitantes de la unidad territorial definida.
- Obtener copia de planos del barrio, colonia, calle o callejón. Si no existen planos siempre es posible hacer uso de un croquis elaborado por alguien que tenga la habilidad de dibujarlo.
- Tener a mano algunos diccionarios para revisar los conceptos básicos para elaborar el plan de desarrollo.

ESTRUCTURA METODOLÓGICA

Caracterización General	Definir los problemas	Propuestas	Elaborar el Plan Operativo	Presentación Pública
<p>1. Discusión y elaboración del concepto operativo sobre Desarrollo y Hábitat</p> <p>2. Identificación y ubicación en un plano del lugar donde están las casas de cada una de las personas participantes</p> <p>3. Caracterización General de la Unidad Territorial</p>	<p>4. Elaboración del Mapa de Problemas</p> <p>5. Elaborar la Ficha de problemas identificados en el Mapa de Problemas</p> <p>6. Clasificación de las Fichas de Problema según Áreas de Intervención</p> <p>7. Hacer una Consulta Comunitaria para identificar problemas</p> <p>8. Cotejar los problemas identificados por el Equipo Técnico Comunitario y los de la Reunión de Consulta Comunitaria</p> <p>9. Corregir y ampliar las Fichas de Problema con la información de la Consulta Comunitaria</p> <p>10. Elaborar el Árbol de Problemas</p>	<p>11. Elaborar el Árbol de Objetivos</p> <p>12. Confeccionar la Ficha de Líneas de Propuesta</p> <p>13. Hacer una Consulta Comunitaria para validar las Líneas de Propuesta</p> <p>14. Corregir y ampliar las Fichas de Líneas de Propuesta en base a la información proporcionada en la Consulta Comunitaria</p> <p>15. Reelaborar la Ficha de Líneas Propuesta</p> <p>16. Elaborar Líneas de Estrategia</p> <p>17. Producir el Mapa de Potencialidades del Barrio, Colonia, Calle o Callejón</p> <p>18. Elaborar las Fichas de Potencialidades identificadas en el Barrio, Colonia, Calle o Callejón</p> <p>19. Elaborar la Historia del Barrio, Colonia, Calle o Callejón</p> <p>20. Concebir la Visión del Plan de Desarrollo</p> <p>21. Integrar el informe del Plan de Desarrollo con los diferentes instrumentos elaborados</p>	<p>22. Elaborar el Plan Operativo anual del Plan de Desarrollo</p>	<p>23. Presentación Pública del Plan de Desarrollo</p>

FASES Y ELEMENTOS DEL MÉTODO

PASO n. 1: Discusión y Elaboración de un Concepto Operativo sobre Desarrollo y Hábitat

Dependiendo del número de personas, se organizan dos o tres grupos de discusión. Cada grupo, con la ayuda de un diccionario y su propia experiencia, elaboran un concepto de desarrollo y un concepto de hábitat.

Ejemplo:

Grupo 1	Grupo 2
Desarrollo: un proceso incluyente, participativo y equitativo que tiene como finalidad el bienestar colectivo	Desarrollo: proceso de transformación o cambio donde se involucra a la comunidad en general, para mejorar las condiciones de vida de la población
Hábitat: lugar de condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad animal o vegetal	Hábitat: lugar que posee todas las condiciones necesarias para poder vivir, interactuando con otras especies y organismos vivos

Una vez que cada grupo ha elaborado su concepto de Desarrollo y su concepto de Hábitat, se discuten en plenaria ambos conceptos, se revisan las coincidencias y las diferencias. Se argumenta con el fin de llegar a un acuerdo para lograr un solo concepto de desarrollo y un solo concepto de hábitat.

Ejemplo:

Concepto Consensuado
Desarrollo: proceso de transformación, incluyente, participativo y equitativo para mejorar las condiciones de vida de la población.
Hábitat: lugar que posee las condiciones necesarias para poder vivir interactuando con otras especies y organismos vivos.

PASO n. 2: Identificar el lugar en un plano o croquis donde están ubicadas las casas de cada una de las personas participantes

En el análisis socio-espacial, es muy importante familiarizarse con los croquis, planos o mapas de los lugares donde se trabaja.

Para ello, es de mucha utilidad que cada uno de los miembros del Equipo de Técnicos Comunitarios, haga el ejercicio de situar en el plano el lote donde está ubicada su casa y ponga una marca con el color de crayón o marcador que más le guste. En el borde del plano debe reflejarse un punto o cuadro con el color elegido y poner el nombre de la persona con que se está representando el lote.

PASO n. 3: Caracterización General de la Unidad Territorial

Una vez que han ubicado las casas de cada uno de los miembros del equipo, el siguiente ejercicio es el de marcar con colores, las calles, avenidas, callejones, río, riachuelos, quebradas y puntos de referencia más reconocidos, y también marcar las colindancias.

Contar el número de casas, cuadras, bloques o sectores en que está dividida la unidad territorial seleccionada. Si se tiene la facilidad, el mapa de caracterización general, puede ser pasado en limpio por un técnico en computación. Esta tarea se le puede solicitar a un técnico de la Oficina de Catastro Municipal, en esa oficina por lo general tienen planos digitalizados y las personas entrenadas para hacer ese tipo de planos.



Elaboración conjunta del mapa de la comunidad. Equipo Técnico Comunitario

PASO n. 4: Elaborar el Mapa de Problemas

El mapa se elabora a partir del mismo procedimiento usado para hacer la caracterización general del barrio. Se inicia confeccionando un listado de problemas representados en el plano. A cada problema se le asigna un color y se pinta en el plano con el color seleccionado. Por ejemplo, el color amarillo se hace corresponder a derrame de agua en las calles y formación de charcos por agua de lluvia; posteriormente se repasa la lista de problemas inicialmente identificados y se verifica si hacen falta para agregarlos.

De igual forma, un técnico en computación puede digitalizar este mapa.

PASO n. 5: Elaborar la Ficha de Problemas Identificados en el Mapa de Problemas

Una vez hecha la representación de los problemas en el plano, se realiza una ficha-problema para cada uno de los problemas identificados. A modo de ejemplo, en el Barrio Río Negro se confeccionó la siguiente ficha:

Barrio Río Negro Ficha n. ____

Problema: cunetas ripiadas

Descripción: acumulación de arena y basura que arrastran las aguas de lluvias

Causa: el sistema de drenaje está lleno de basura y arena

Efectos: al medio ambiente, provocando enfermedades

Localización: lado derecho e izquierdo de los canales que recorren la calle principal

A quiénes afecta: a toda la población y especialmente a los que viven en los alrededores de las cunetas.

No siempre es posible ubicar territorialmente un problema, por ejemplo, la violencia doméstica. Si no se cuenta con un buen diagnóstico de base, es muy difícil señalar el lote donde se puede localizar. Eso no quiere decir que ese tipo de problemas debe ser enlistado, **todos** los problemas identificados deben tener una ficha. Al momento de identificar una respuesta o solución, seguramente será necesario identificar un lugar donde se puede atender ese tipo de problemas.

PASO n. 6: Clasificación de las Fichas de Problema, según Áreas de Intervención

Para clasificar el total de problemas identificados y darles un orden, según su tipo o categoría, se clasifican según áreas de intervención. Un ejemplo de ello es la siguiente tabla, en la que aparecen los problemas por cada área de intervención:

N.	Área de Intervención	Problemas
1	Organización comunitaria	1. En la parte alta, de El Cerrito, no están organizados
		2. En el Cerrito, no hay un lugar para que la comunidad se reúna
2	Educación	3. El edificio de la escuela está en mal estado y no hay vigilancia
3	Servicios sociales y culturales	4. No existe un lugar para recreación de los jóvenes y niños del barrio
		5. No hay guardería infantil y eso afecta mayormente a las madres solteras
		6. En el barrio no hay áreas verdes
4	Infraestructura vial	7. Las calles están en mal estado, en verano hay polvo y en invierno lodo
5	Agua potable	8. Hay problemas de abastecimiento de agua potable
		9. En el Cerrito hay problemas con el control de la válvula de distribución de agua y no se le reparte a todos los vecinos por igual
		10. En el Cerrito es necesario instalar un tanque para almacenar agua
		11. Al Cerrito no suben los carros repartidores de agua
		12. En todo el barrio las tuberías de distribución de agua están en mal estado
6.	Alcantarillado y drenaje	13. Los desagües de agua de lluvias están llenos de basura
		14. No hay alcantarillado sanitario
		15. Las tuberías de agua de lluvias están en mal estado
7	Manejo de basura	16. Los ríos, riachuelos y la playa están llenos de basura
		17. En el barrio hay botaderos de basura que causan problemas de insalubridad

Para confeccionar el cuadro resumen de este ejemplo, se tomaron como base las diecisiete fichas de problemas.

Si se tiene la facilidad, es conveniente invitar a un especialista en algún tema de interés para reforzar el análisis en el proceso de elaboración del plan.

PASO n. 7: Hacer una Consulta Comunitaria para Identificar Problemas

Aunque el Equipo Técnico Comunitario es parte integrante de la comunidad de la cual se está elaborando el Plan de Desarrollo, es sumamente importante hacer la Consulta Comunitaria de los problemas.

Para llevar a cabo la Consulta Comunitaria de problemas, previamente se debe organizar el procedimiento para realizarla, para lo que se sugieren los siguientes pasos:

1 Definir un criterio territorial para hacer la consulta

Es muy frecuente encontrar que en un barrio, hay una parte alta y una baja, según la pendiente del territorio donde se ubica, entonces el criterio es hacer una reunión con los vecinos que viven en la parte alta y otra con los vecinos que viven en la parte baja. Puede que unos vivan cerca de un río o playa y otros más retirados de la margen del río o de la playa, en ese caso se hace una reunión con los que están en la margen del río o playa, y otra con los que no lo están.

2 Definir un criterio poblacional

En las comunidades viven diferentes personas, hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, etnias diferentes, personas discapacitadas o con capacidades diferentes, empresarios, empresarias, trabajadores, trabajadoras, amas de casa, etc. Es

importante que al momento de hacer la invitación a la reunión se tengan en cuenta a todas las personas, ya que de una convocatoria variada depende la riqueza del diagnóstico.

3 Preparar la Consulta Comunitaria de Problemas

El Equipo Técnico Comunitario solamente facilita la reunión; la participación activa corresponde a los vecinos invitados a la consulta. El Equipo Técnico Comunitario se encarga de la moderación, de la relatoría y obtener la lista de asistencia.

PASO n. 8: Cotejar los Problemas Identificados por el Equipo Técnico Comunitario y en la Reunión de Consulta Comunitaria

Una vez que se han realizado las reuniones de Consulta Comunitaria, el Equipo Técnico Comunitario se encarga de cotejar las fichas de problemas elaboradas por ellos y los problemas identificados en la reunión de Consulta Comunitaria. Este ejercicio sirve para:

- Primero: para validar las fichas de problema identificadas por el Equipo Técnico Comunitario.
- Segundo: para completar el diagnóstico.

PASO n. 9: Corregir y Ampliar las Fichas de Problema con la Nueva Información Recogida en la Consulta Comunitaria

Después de hacer el cotejamiento entre las fichas elaboradas por el Equipo Técnico Comunitario y los problemas identificados en la Consulta Comunitaria, se procede a:

- 1 Ajustar las fichas de problema, con información generada en la Consulta Comunitaria.
- 2 Elaborar las fichas de los problemas nuevos que salieron en la Consulta Comunitaria.

PASO n. 10: Elaborar el Árbol de Problemas⁸⁷

Hacer el ejercicio de elaboración del árbol de problemas, que permite:

- Que el Equipo Técnico Comunitario siga discutiendo con mayor profundidad los problemas de la comunidad.
- Preparar las bases para la fase siguiente del Plan de Desarrollo, como es tener los insumos para elaborar los objetivos del plan.

Es bueno recordar que el Árbol de Problemas siempre es redactado en forma negativa, ya que son los problemas que están afectando a las personas que viven en la comunidad. Un ejemplo es que en el barrio el problema de la violencia doméstica es muy grave. Para hacer el Árbol de Problemas, se usan las Fichas de Problemas (PASO n. 5).

PASO n. 11: Elaborar el Árbol de Objetivos

En base al Árbol de Problemas, se elabora el Árbol de Objetivos. La clave para elaborar los objetivos del plan es que los aspectos redactados en negativo del árbol de problemas, ahora se redacten en forma positiva, tal y como lo ilustra el siguiente ejemplo:

Problema	En el barrio hay violencia doméstica y es muy grave
Objetivo	En el barrio se ha disminuido el problema de la violencia doméstica

PASO n. 12: Confeccionar la Ficha de Líneas de Propuesta

Tomando el listado de clasificación de las fichas de problema (Paso n. 6) según áreas de intervención o sector, se procede a elaborar la lista de Líneas de Propuesta y sus respectivas fichas:

.

⁸⁷-Ver la descripción de la técnica en el capítulo tres de este libro.

N.	Áreas de Intervención	Problemas	Línea de Propuestas
1	Organización comunitaria	1. En la parte alta, El Cerrito, la comunidad no está organizada	1. Organizar el patronato en la parte alta, El Cerrito
		2. En el Cerrito, no hay un lugar para que la comunidad se reúna	2. Construir un salón comunal, en la parte alta, El Cerrito 3. Solicitar o comprar un terreno para construir el salón comunal
2	Educación	3. El edificio de la escuela está en mal estado y no hay vigilancia	4. Hacer reparaciones en la escuela y solicitar la vigilancia
3	Servicios sociales y culturales	4. No existe un lugar para la recreación de los jóvenes y niños del barrio	5. Solicitar un terreno para construir un centro de recreación
		5. No hay guardería infantil y eso afecta mayormente a las madres solteras	6. Solicitar terreno para construir una guardería infantil
			7. Hacer un diagnóstico de la población infantil
			8. Enviar propuesta de construcción de la guardería infantil al Despacho de la Primera Dama y al INHFA
			9. Solicitar terreno para áreas verdes
		10. Adecuar espacios para áreas verdes	
		11. Identificar espacios para áreas verdes	
4	Infraestructura vial	7. Las calles están en mal estado, en verano hay polvo y en invierno lodo	12. Solicitar apoyo a la municipalidad para la reparación de calles
			13. Solicitar la pavimentación de calles
5	Agua potable	8. Hay problemas de abastecimiento de agua potable	14. Identificar las cuencas y micro cuencas para ser reforestadas
		9. En el Cerrito hay problemas con el control de la válvula de distribución de agua y no se le reparte a todos los vecinos por igual	15. Hacer un diagnóstico de las cuencas y micro cuencas
		10. En el Cerrito es necesario instalar un tanque para almacenar agua	16. Coordinar con la municipalidad y Gobernación para proteger las cuencas 17. Solicitar a la municipalidad la contratación de un vigilante para el control de la válvula de agua en la parte alta del barrio

Y de esta forma continuar con cada uno de los problemas y de las líneas de propuestas identificadas.

PASO n. 13: Hacer una Consulta Comunitaria para Validar las Líneas de Propuesta

Usando el mismo procedimiento del PASO n. 7, se realiza la Consulta Comunitaria de Líneas de Propuesta. Es sumamente importante hacer la Consulta Comunitaria para validar las líneas de propuesta. Previamente se debe organizar el procedimiento para realizarla, siguiendo las recomendaciones que fueron explicadas en el paso n. 7:

- 1 Usar el mismo criterio territorial con el que se hizo la consulta de problemas
- 2 Usar el mismo criterio poblacional con el que se hizo la consulta de problemas
- 3 Preparación de la Consulta Comunitaria de Presentación de Líneas de Propuesta, que incluye los siguientes pasos:
 - El Equipo Técnico Comunitario prepara papelógrafos de las líneas de propuesta.
 - En la plenaria, presentar la lista de propuestas.
 - Las personas participantes en la reunión discuten para agregar, ajustar o profundizar sobre las líneas de propuesta.
 - El Equipo Técnico comunitario hace la moderación, relatoría de la reunión y el listado de participantes.

PASO n. 14: Corregir y ampliar las Fichas de Líneas de Propuesta en base a la Información Proporcionada por la Consulta Comunitaria

Usando el mismo procedimiento del PASO n. 8, una vez realizada de Consulta Comunitaria de Líneas de Propuesta se hace el cotejamiento entre las líneas de propuestas elaboradas por el Equipo Técnico Comunitario y aquellas que han sido propuestas en la Consulta Comunitaria. Si se tiene la posibilidad de invitar a un experto en un tema de interés, ello enriquecerá las propuestas de solución a los problemas identificados.

Este ejercicio sirve para:

- Validar las fichas de líneas de propuesta identificadas por el Equipo Técnico.
- Completar las líneas de propuesta.

PASO n. 15: Reelaborar la Ficha de Líneas Propuesta

Para cada una de las líneas de propuesta de la lista, se elabora una Ficha de Propuesta. Así, si en el listado aparecen quince líneas de propuesta, entonces se deberán elaborar quince Fichas. Ellas deben quedar integradas en la ficha de problema. Si se tiene la facilidad de tomar fotografías, es recomendable poner una foto representativa del problema:

Un ejemplo de cómo puede organizarse se expone a continuación:

Ficha n. 1 Barrio Río Negro	
Problema: El cauce del río y playas sucias	
Descripción: Las personas que viven alrededor del cauce del río, depositan la basura en el cauce, provocando el estancamiento de las aguas. Algunos vecinos han hecho construcciones sobre los cauces y también producen estancamientos de agua.	
Causa: Los cauces se están usando como botaderos de basura. Las tuberías de aguas servidas y negras caen al cauce del río y la mar	
Efectos: Ahuyenta al turismo, produce enfermedades de la piel, dengue, malaria, inundaciones y playas sucias	
Localización: Desde la colonia Eduardo Castillo, atraviesa todo el Bo. Río Negro y termina en la playa	
A quiénes afecta: al medio ambiente, a las personas que viven en los alrededores del cauce	
Líneas de Propuesta	
Objetivo: Concientización de la población para el uso adecuado del depósito de la basura	
Actividades y costos por actividad:	
<ul style="list-style-type: none"> • Incremento de la cobertura municipal de recolección de basura • Colocación de barriles de basura en lugares estratégicos • Verificación sobre el recorrido del carro recolector de basura • Avisos anticipados del día y la hora en que pasa el recolector de basura • Hacer hojas volantes de información respecto a lo que provoca la acumulación de basura 	
Beneficiarios: a toda la comunidad y las personas que nos visitan	
Organismo gestor: Patronato	
Ante quién se hace la gestión: municipalidad y compañías embotelladoras de refrescos	

PASO n. 16: Elaborar Líneas de Estrategia

Este paso es de suma importancia, en él se define el cómo se hará realidad todo el contenido del plan.

Se revisan las Fichas de Líneas de Propuesta, Paso n. 15, y considerando la magnitud de los problemas y sus soluciones, se definen de dos a tres líneas estratégicas, con las cuales se asegura la ejecución del plan, como a continuación se ejemplifica:

Línea de Estrategia n. 1: Fortalecimiento organizativo

Objetivo: Fomentar la participación e integración comunitaria en las diferentes organizaciones locales

Actividades:

- 1 Crear comités de apoyo
- 2 Realizar capacitaciones

Listado de organizaciones locales, tales como Comunidad de Cristales y Río Negro, Enlace de Mujeres Negras de Honduras, Fundación Mujeres Garifunas en Marcha, Asociación de Jubilados Hondura-Americana y Pastoral Garifuna.

Línea Estratégica n. 3: Coordinación de Actividades con otras Organizaciones e Instituciones de la Ciudad

Objetivo: Mancomunar esfuerzos con las diferentes organizaciones del barrio Cristales y de la Ciudad de Trujillo.

Actividades:

- 1 Intercambio de ideas.
- 2 Compartir financiamiento para ejecutar proyectos.

PASO n. 17: Producir el Mapa de Potencialidades del Barrio, Colonia, Calle o Callejón

Otra actividad importante en el proceso de elaboración del plan de desarrollo, es identificar las potencialidades de la unidad territorial y su entorno. Las potencialidades nos ayudan a:

- Identificar alternativas.
- Identificar recursos propios.
- Identificar disponibilidad de recursos en general.

Potencialidades son, en el caso de la Ciudad de Trujillo, entre muchas otras: Empresa Nacional Portuaria, Standard Fruit Co., Agencia Naviera Bautista, Laguna Guaymoreto, Terminal de Buses, Instituto de la Propiedad, Juzgado de Paz y lo Criminal, Iglesia Católica, Centro Comunal de Cristales y Río Negro, hoteles, entre otras.

PASO n. 18: Elaborar las Fichas de Potencialidades identificadas en el Barrio, Colonia, Calle o Callejón

Del listado de potencialidades, se seleccionan aquellas a las cuales se identifica como impulsadoras o apoyos inmediatos para la ejecución del plan, como éstas que aparecen a continuación, a modo de ejemplo:

Ficha n.
Nombre: RENARE
Descripción: Es una institución que tiene como función la pesca artesanal y la comercialización de productos marinos
Localización: está pendiente de clave
Depende de: la Secretaria de Recursos Naturales
Coordina con: Grupo de pescadores del área
Es público

Ficha n.
Nombre: Comité de Agua
Descripción: Es un grupo conformado por los miembros de la comunidad electos por votación, sin fines de lucro, y apolítico que hacen velar por el buen funcionamiento del agua potable
Localización: Clave 02-004 cuadra 025 previo 015
De qué depende: de las actividades que realizan
Con quien coordinan: con los patronatos
Es pública

PASO n. 19: Elaborar la Historia del Barrio, Colonia, Calle o Callejón

Para ubicar el momento y el contexto del plan de desarrollo, el Equipo Técnico Comunitario, debe elaborar la historia del barrio: cuándo se formó, cómo se formó, quiénes fueron los fundadores, los cambios más importantes que ha tenido el lugar y toda aquella información que resulte de utilidad para darle sentido al plan de desarrollo.

PASO n. 20: Concebir la Visión del Plan de Desarrollo

Para identificar hacia dónde se quiere llegar con la ejecución del plan, el Equipo Técnico Comunitario debe elaborar la VISIÓN del plan. La visión, consiste en la imagen-objetivo que se desea alcanzar, en ella se expresa la forma ideal en que se desea vivir.

PASO no. 21: Integrar el informe del Plan de Desarrollo con los diferentes instrumentos elaborados

El informe del plan de desarrollo se elabora al integrar todos los insumos que se han ido produciendo durante el proceso de consulta y trabajo del Equipo Técnico Comunitario.

Índice del Plan de Desarrollo Integral del Hábitat		
1.	Introducción	Se relata en qué consiste el documento
2.	Historia del barrio	Lo que fue elaborado en paso n. 19
3.	Diagnóstico	
	3.1. Mapa de Caracterización del Barrio	Lo que fue elaborado en el paso n. 3
	3.2. Mapa de Potencialidades	Lo que fue elaborado en el paso n. 17
	3.3. Listado de Problemas por Áreas de Intervención y Problemas	Lo que fue elaborado en el paso n. 6
	3.4. Mapa de Problemas	Lo que fue elaborado en el paso n. 4
4.	Propuestas para la Gestión	
	4.1. Visión	Lo que fue elaborado en el paso n. 20
	4.2. Líneas Estratégicas	Lo que fue elaborado en el paso n. 16
	4.3. Áreas de Intervención y Líneas de Propuesta	Lo que fue elaborado en el paso n. 12
	4.4. Fichas de Problema y Líneas de Propuesta	Lo que fue elaborado en el paso n. 15
5.	Anexos	
	5.1. Fichas de potencialidades	Lo que fue elaborado en el paso n. 17 y 18
	5.2. Listados de participantes en las consultas comunitarias	Las listas de participación de la Consulta Comunitaria de problemas Las listas de participantes de la Consulta Comunitaria de Propuestas
	5.3. Otros que fueran necesarios	

PASO No. 22: Elaborar el Plan Operativo Anual del Plan de Desarrollo

Dado que el plan de desarrollo contiene una gran cantidad de problemas a resolver y sus respectivas líneas de acción están cargadas de actividades, el Equipo Técnico Comunitario, debe elaborar un plan operativo anual.

En el plan operativo anual se identifican las líneas de propuesta con las cuales se puede iniciar la ejecución del plan, preferiblemente que sean propuestas a desarrollar con recursos propios. De modo que la ejecución del plan no se paralice por ausencia o carencia de apoyos externos.

El plan operativo anual se identifica a partir de preguntarse:

Qué: Una línea de propuesta.

Cuándo: El tiempo en que se llevará a cabo la actividad.

Cómo: Los mecanismos y procedimientos necesarios para poner en marcha para la ejecución del plan.

Con quién: Las personas, organizaciones e instituciones con las cuales se podrá ejecutar las actividades necesarias.

Con qué: Los recursos que serán necesarios para ejecutar las actividades.

PASO n. 23: Presentación Pública del Plan de Desarrollo

Esta actividad es de suma importancia para el proceso de ejecución del plan. Se invita a todas las personas que han participado en las consultas comunitarias, a líderes cuya participación puede ser de mucho apoyo, tanto como a las organizaciones comunitarias, autoridades municipales, ONG, instituciones de gobierno central que estén presentes en la zona, etc.

Esta actividad es para invitar a la población a que se involucre en la ejecución del plan.

CASO DE ESTUDIO PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL PARA LA GESTIÓN DEL HÁBITAT DEL BARRIO CRISTALES, DE LA CIUDAD DE TRUJILLO, HONDURAS

EL PLAN DE DESARROLLO INTEGRAL PARA LA GESTIÓN DEL Hábitat del Barrio Cristales, de la Ciudad de Trujillo, ha sido promovido por el Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC) Desarrollo Local, con el propósito de generar una estrategia metodológica en microplanificación territorial mediante procesos participativos. Fue elaborado por diversos actores locales involucrados en el mejoramiento del hábitat y redactado por el Equipo Técnico Comunitario del barrio. Su reporte concluyó en marzo del 2006.

La temporalidad del plan es de mediano plazo (cinco años), dado que contiene acciones para las cuales no es suficiente la capacidad de los vecinos, dependiendo de la gestión del gobierno de la ciudad. La priorización temporal de las acciones de este plan se irá definiendo en una programación anual de actividades, según la identificación anticipada y progresiva de la disponibilidad de recursos.

Para realizar este ejercicio de planificación con enfoque territorial y participativo, se capacitó a un grupo de miembros de la comunidad, que participó durante veinte días en el Taller de Capacitación en Microplanificación Territorial con Participación Comunitaria para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat.

Asegurando que el proceso fuera aprehendido y de fácil utilización por parte de actores comunitarios, se asumió la filosofía y metodología de Educación Popular para que los diferentes momentos e instrumentos del proceso de planificación fueran incorporados y recreados en un ejercicio de aprender a planificar, planificando. Además, se reunió un conjunto de técnicas e instrumentos de planificación validados por diferentes instituciones académicas y ejecutoras como el INDES, PLATS-UNAH, CYTED-HABYTED, GTZ, BID. Éstas fueron fundamentalmente: los mapas de problemas; árbol de problemas y objetivos; fichas de problemas, y líneas de propuesta.

Asimismo, se promovió una estrecha coordinación con la Alcaldía Municipal de Trujillo, Colón, al efecto de identificar las posibles entidades, programas y proyectos ante las cuales se puede realizar la gestión necesaria para ejecutar el plan de desarrollo. La coordinación con la Oficina Municipal de Catastro fue de vital importancia, para poder desarrollar el enfoque territorial del plan, así como con otras entidades, ONG, Programas de Cooperación Internacional y Proyectos de la ERP.

Un componente básico de la metodología fue la organización comunitaria. Producto de los análisis realizados entre las personas participantes en la capacitación y de las discusiones en consulta comunitaria, la primera acción estratégica de este plan fue designar a la organización del patronato como ente gestor de la comunidad. Así, su ejecución dependerá de la capacidad de gestión que desarrollen las organizaciones locales y el necesario apoyo del gobierno municipal.

Introducción

El presente documento es producto de cuatro semanas de trabajo del Equipo Técnico Comunitario⁸⁸ del Barrio Cristales donde se logró identificar sus diferentes necesidades, a través de un diagnóstico comunitario participativo que comprende las siguientes áreas de intervención: servicios socioculturales, vivienda, economía, educación, salud, servicios públicos, infraestructura vial, agua, alcantarillado y manejo de basura. Además se promovió la conformación del patronato del Barrio Cristales a través del cual se canalizarían los diferentes proyectos para el desarrollo barrial, y se constituyó una junta directiva conformada con todos los compañeros del Equipo Técnico Comunitario para vigilar la ejecución de los proyectos contemplados dentro de nuestra planificación.

Historia del Barrio Cristales

El Barrio Cristales pertenece al casco urbano de la ciudad de Trujillo, se ubica en toda la faja costera de la playa a una altura entre cero y cien metros sobre el nivel del mar, su población –según registro de la autoridad comunal– es de unas 6 mil personas. Este barrio es uno de los identificados en la comunidad Garifuna en el casco urbano de Trujillo. El nombre de Cristales se debe a que el río era de aguas cristalinas, y al oeste de la comunidad de Cristales se encuentra la Laguna de Guaymoreto.

Los habitantes son originarios de la Isla de San Vicente, descendientes de africanos e indígenas arawakaos y caribes, que llegaron a Honduras en 1779, desplazándose en la zona norte, este y oeste de la costa hondureña. Sintiendo la necesidad de organizarse, se creó la Junta Di-

88-El Equipo Técnico Comunitario del Barrio Cristales estuvo conformado por Ciria María Dolmo, Rita Julieta Diego, Juana Balbina Chimilio, Irina Loyola Solórzano, Flora Balbina Arana, Edith García Oliva, Ivonne Lacayo Bénédict y Lourdes Nuñez Sambulá, bajo la asesoría de la Dra. Elsa Lily Caballero Zeitún.

rectiva en la Comunidad de Cristales en el año 1880, por la preocupación de no tener documentos de la tierra ocupada, se formaron comisiones para visitar las autoridades correspondientes, y se obtuvieron los primeros títulos de Puntilla, Barranco Blanco, Silin, Dereza, Bernardo, Silin Martina y Silin Bernardo en 1883, siendo presidente Luis Bogran. En 1901, se adquieren los títulos de Cristales, Río Negro y Majaguey, otorgados por el Presidente Manuel Bonilla.

En 1956, se obtiene la personería jurídica de la primera organización garifuna constituida en Honduras: La Comunidad de Cristales y Río Negro, una organización para el desarrollo sostenible con igualdad para mantener la conservación de las áreas protegidas, respetar los valores, los principios culturales y religiosos en una forma armónica de vivir con el ambiente, rescatar los sembrados ancestrales y tradicionales como la yuca, malanga, plátano, entre otras.

En 1977, fueron coaccionados por autoridades del gobierno de Álvarez Martínez, entonces la comunidad de Cristales fue militarizada, y al final se formó un convenio extrajudicial con la empresa portuaria Puntilla para construir dos escuelas, cuatro salones culturales, un puente y pavimentar las calles. Al morir el presidente de la organización no se concluyeron las obras, solo quedaron construidas las dos escuelas.

La identidad cultural garifuna

La cultura garifuna está basada en tres aspectos: la danza garifuna, la religión cultural y el dugu –ritual en homenaje a los ancestros difuntos y los enfermos–, y se distingue además por el arte culinario y la artesanía que producen.

Su gastronomía se basa en las comidas típicas culturales como: machuca, tapado, arroz dulce, pan de coco, de maíz, de ayote, queques de camote, yuca, y de malanga, el tamal de yuca, de banano, de harina de arroz, arroz con frijoles en coco, casabe y camote, dulce y aceite de coco, sopas de pescado, jaiba, frijoles, marinera y tequini. Y por los atoles de mazapán, camote, maíz, arroz con leche, harina con chibola, plátano, banano, yuca, yampan y pluplumaña. Entre las bebidas se encuentran: jiyu, guifiti, mamajuana, calaguala, nance, caña santa, de maíz, domplin, y jijji.

Producen como artesanías: canasta de balaire o bayal, ruguma o culebra, cernidor, escobilla de tique, rallador de coco a base de piedras insertadas en una pieza de madera, tambores grandes y pequeños, hamacas, janes, cayucos, co-

llares, aritos, canaletas, tallados en madera, maracas, máscaras, vestidos típicos, gararu (aplanadora de casabe), balería (gouno) boulu, jibise y comal.

Perfil de la comunidad

El Barrio Cristales está ubicado al oeste de la Ciudad de Trujillo, el área está dividida en cuarenta y cuatro sectores catastrales y un total de 452 lotes y se estima que la población asciende a unos 3 000 habitantes.

Salud: La gente se curaba con plantas naturales y las mujeres embarazadas eran atendidas por comadronas, hasta 1950; con el tiempo, la gente comenzó a curarse con medicinas químicas, lo cual afectó la economía de la mayoría de las familias en su economía por lo altos precios. A partir de 1980, existe una clínica a donde acude la población con algunos recursos, mientras que la de escasos recursos sigue utilizando las plantas y hierbas naturales para curarse.

Educación: En 1892, no existía ni una escuela, ni maestros y sólo maestras empíricas impartían clases hasta la educación primaria en casas particulares. Eran pocos los alumnos, pues la educación no formaba parte de las prioridades de la gente. Ya en 1980, existían tres escuelas con maestros graduados: Escuela “Pedro Nufio”, “Padre Reyes” y “Socorro Sorel”, con un buen número de adultos en la jornada nocturna.

Hábitat e infraestructura: En 1892, sólo existía un camino en forma de herradura que era la vía de comunicación para acudir a la pesca y sacar los productos. Las viviendas eran de manaca y paredes de un arbusto llamado caña brava o de bahareque, piso de tierra y arena. En 1950, existía una carretera de tierra que le posibilitaba a la gente trasladarse con más facilidad de un barrio a otro. El material de construcción de las viviendas no había cambiado. En los años de 1980, se hicieron varias reformas: en la ciudad de Trujillo, la calle mejoró, se construyó el puente de concreto, y se pavimentó la carretera en algunas partes del barrio. Aunque existía la energía eléctrica, no estaba servido todo el barrio Cristales. Estos cambios fueron gestionados por la municipalidad ante las autoridades del gobierno.

Economía: En 1892, las familias no contaban con recursos económicos (dinero), la forma de subsistencia era el true-

que, cambiando un producto por otro, por ejemplo, el coco era lo que más se producía, y se elaboraban con él varios productos como tabletas y aceite, que se intercambiaban por azúcar, harina, etc. Las amas de casa, lo preparaban y salían a canjearlo, cargando canastas en sus cabezas. La pesca también era de subsistencia. En esa época usaban cayucos manejados con remo y canaleta y sacaban el pescado con cordeles, anzuelo, redes, tramayo y chinchorro, sólo para el consumo de las familias ya que no existía mercado para su venta.

Recursos naturales: Los bosques eran bastante diversos y abundantes, mientras los ríos fluían con agua cristalina y sin contaminación. Esto se mantuvo durante la época de 1882 hasta 1950, después se experimentaron cambios que alteraron significativamente el ecosistema.

La gente de la comunidad ha implementado la agricultura desde el momento que llegaron a la costa de Honduras, en el año 1779. Se levantaban a las cuatro de la mañana para ir a sus trabajos, ya que tenían que caminar una distancia de 12 km y los que tenían cayuco se trasladaban en ellos, vía marítima. Es por eso que son reconocidos como los primeros ambientalistas. El trabajo se hacía en forma de barbecho (dejando descansar la parcela por algún tiempo, para volver a trabajarla), así la tierra se volvía más productiva para sus siembras. Usaban las fases de la luna y cuando tenían que viajar se guiaban por medio de las estrellas.

En 1980, comenzó un cambio significativo de la frontera agrícola, los bosques se vieron afectados por la deforestación y quemas para cultivos de subsistencia, sumando a esto el uso de químicos que además del deterioro del entorno afectaba las fuentes de agua por la sedimentación de partículas de suelo y de los químicos utilizados para las actividades agropecuarias.

Hoy en día del río Cristales sólo queda el nombre, no tiene un caudal de agua suficiente, ni es apta para el consumo humano; por el contrario sirve de drenaje de aguas negras. La población, especialmente los líderes, han manifestado su preocupación para que toda la comunidad en general una esfuerzos para

rescatar paulatinamente las características iniciales del ecosistema, mediante campañas educativas, charlas de protección, y que las instituciones apoyen la iniciativa de la comunidad para conservar las fuentes de agua.

Institucionalidad: Inicialmente la estructura interna se llamaba Comunidad de Cristales y Recursos Naturales, debido a la abundancia de flora y fauna, actualmente la estructura organizativa se denomina, Comunidad de Cristales, Río Negro y San Martín y la Junta Directiva de Agua.

Diagnóstico

Listado de Áreas de Problemas

n.	Área de Intervención	Problemas
1	Servicios socioculturales	1 No hay guardería infantil 2 No hay centros de recreación para niños, niñas, jóvenes y de la tercera edad
2	Vivienda	3 Hacinamiento
3	Economía	4 No hay fuentes de trabajo 5 Venta de lotería clandestina
4	Educación	6 La escuela está sucia y no hay servicio de vigilancia
5	Salud	7 No hay centro de salud 8 No hay un centro de rehabilitación para drogadictos 9 Los jóvenes y adultos están expuestos al VIH-SIDA
6	Servicios públicos	10 En la noche hay mucho maleante, la gente está insegura 11 El cementerio que existe ya no da abasto 12 Hay algunas calles sin alumbrado

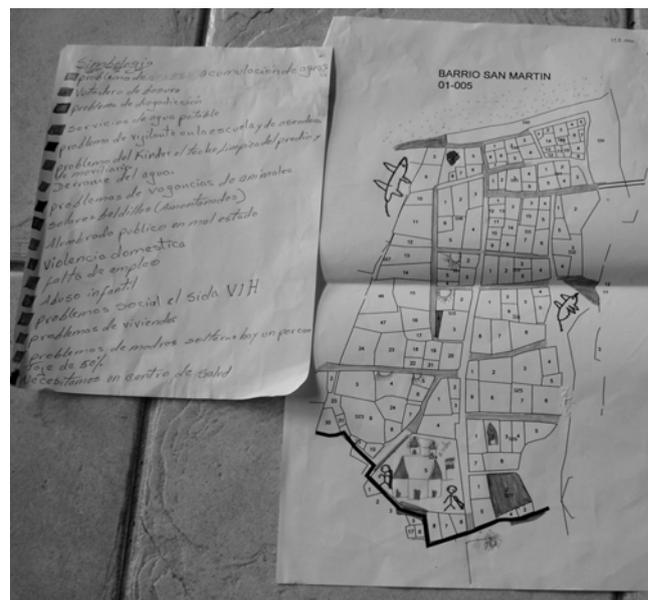
Listado de Áreas de Problemas (Continuación)

n.	Área de Intervención	Problemas
7	Infraestructura vial	<p>13 El puente Cristales está malo, y en la parte de arriba entre Cristales-San Martín no hay puente</p> <p>14 Las calles están llenas de baches y cuando llueve hay mucho lodo</p> <p>15 Lo hay señalización vial, especialmente en las zonas escolares</p> <p>16 Cuando llueve, el río inunda las casas y calles que están al margen</p>
8	Agua	<p>17 Hay escasez de agua potable</p> <p>18 Las tuberías de agua están en mal estado</p>
9	Alcantarillado	<p>19 No hay un sistema de drenaje de aguas lluvias y las calles se llenan de lodo y basura que es depositada en los vertederos de agua de lluvias</p> <p>20 Hay varios pasos de ríos y quebradas que necesitan cajas-puente</p>
10	Manejo de basura	<p>21 Las personas tiran la basura al río y la playa</p> <p>22 El tren de aseo no da un buen servicio</p> <p>23 Hay varios solares baldíos que los dueños no limpian</p>
11	Organización comunitaria	<p>24 El patronato de la comunidad no está organizado</p>

Propuesta para la Gestión

Visión

El Barrio Cristales cuenta con viviendas funcionales que permiten la independencia familiar, un buen servicio de energía eléctrica que mantiene iluminado hasta el último rincón, con un excelente servicio de tren de aseo que da cobertura a todo el barrio y lo mantiene limpio. La apertura de fuentes



Mapa de problemas. Equipo Técnico Comunitario del Barrio San Martín

de empleo ha mejorado la calidad de vida de los habitantes. Con el centro de rehabilitación se ha reducido en gran medida la drogadicción y el alcoholismo, y los jóvenes emplean su energía en la práctica de deportes para mantener su cuerpo y su mente sana. Se tiene un buen servicio y distribución equitativa del agua potable y se garantiza una disponibilidad permanente. Las calles y puentes son transitables y en buen estado y la red de alcantarillado cubre a todas las viviendas del barrio; hay un control total de vectores para evitar la malaria y el dengue, los vecinos mantienen las quebradas y ríos limpios permanentemente con la supervisión del Comité de Vigilancia. Luego de las campañas de limpieza y educación ambiental ya no existen solares baldíos sucios. Todos los vecinos transitan por las calles sin temor a un accidente de tránsito, y por las noches hay una constante vigilancia de la policía.

Líneas de Estrategia

Línea de Estrategia n. 1: Fortalecimiento organizativo

Objetivo: Fomentar la participación e integración comunitaria en las diferentes organizaciones locales.

Actividades:

- 1 Crear comités de apoyo
- 2 Realizar capacitaciones

Listado de organizaciones locales: Comunidad de Cristales y Río Negro, Enlace de Mujeres Negras de Honduras, Fundación Mujeres Garifunas en Marcha, Asociación de Jubilados Hondura-Americana, Pastoral Garifuna.

Línea de Estrategia n. 2: Establecer relaciones con otras organizaciones dentro del barrio.

Objetivo: Mantener relaciones permanentes con otras organizaciones locales para unificar esfuerzos que lleven al desarrollo comunal.

Actividades:

- 1 Reuniones
- 2 Intercambio de experiencias

Línea Estratégica n. 3: Coordinación de actividades con otras organizaciones e instituciones de la ciudad para ejecutar el plan de desarrollo del barrio Cristales.

Objetivo: Mancomunar esfuerzos con las diferentes organizaciones del barrio Cristales y de la Ciudad de Trujillo.

Actividades

1. Intercambio de ideas.
2. Compartir financiamiento para ejecutar proyectos.

Áreas de Intervención y Líneas de Propuesta

n.	Área de Intervención	Línea de Propuesta
1	Servicios socioculturales	1 Apertura de guardería infantil 2 Crear un centro de recreación
2	Vivienda	3 Solicitar un proyecto de vivienda
3	Economía	4 Crear microempresas 5 Crear fuentes de trabajo 6 Formar cooperativas agrícolas 7 Solicitar capacitación vocacional
4	Educación	8 Solicitar a las autoridades de Educación el servicio de vigilancia y aseo en los centros educativos
5	Salud.	9 Solicitar a la Secretaría de Salud la construcción de un centro de salud 10 Solicitar la creación de un centro de rehabilitación para drogadictos 11 Fortalecer el cuidado personal ante el VIH-SIDA 12 Desarrollar un programa de educación sexual
6	Servicios públicos	13 Solicitar una posta policial 14 Solicitar un predio para un cementerio 15 Solicitar el mantenimiento de la red de electricidad
7	Infraestructura vial	16 Gestionar la construcción del puente Cristales-San Martín en la parte de arriba 17 Solicitar la reparación del puente Cristales-San Martín en la parte baja 18 Solicitar reparación de calles 19 Hacer la señalización de la red vial 20 Dragar el río y construcción de bordos

Áreas de Intervención y Líneas de Propuesta (continuación)

n.	Área de Intervención	Línea de Propuesta
8	Agua	21. Seguimiento a la construcción de la nueva presa 22. Mantenimiento de las fuentes de agua 23. Reforestar la orilla de los ríos 24. Hacer viveros 25. Mejorar la distribución de las tuberías de agua
9	Alcantarillado	26. Construir drenaje para el agua de lluvias 27. Identificar los lugares donde es necesario construir cajas-puente 28. Construir cajas-puente y alcantarillado en las quebradas
10	Manejo de basura	29. Hacer campañas de limpieza 30. Conformar el comité de vigilancia para garantizar la limpieza en calles, quebradas y ríos para evitar el estancamiento de basura 31. Mejorar el servicio de tren de aseo 32. Crear conciencia en la población para el uso de recipientes para depositar la basura 33. Empezar la educación ambiental 34. Efectuar reuniones con los dueños de solares baldíos para que los mantengan limpios
11	Organización comunitaria	35. Organizar el patronato

Fichas de Problema y Líneas de Propuesta

Barrio Cristales Ficha n. 1
Problema: Hacinamiento por falta de vivienda
Descripción: En una sola casa de habitación viven hasta cuatro familias, ya que no tienen un espacio para poder construir una vivienda
Causa: Falta de viviendas
Localización: Barrio Cristales
A quiénes afecta: A toda la comunidad
Línea de Propuesta
Objetivo: Creación de proyectos de vivienda funcionales y que permitan la independencia de las familias
Actividades
• Solicitar un proyecto de vivienda
Beneficiarios: Toda la comunidad
Organismo gestor: Comunidad de Cristales y Río Negro
Ante quién se hace la gestión: SOPTRAVI, FOSOFI, FHS, FUNDEVI

Barrio Cristales Ficha n. 5

Problema: Falta de centros de recreación y diversión

Descripción: En los momentos de descanso, luego de las labores cotidianas, no existe un lugar donde se pueda compartir con los amigos sanamente, sin el temor de encontrarse con personas ebrias o drogadas, como tampoco un lugar donde las personas de la tercera edad puedan reunirse y recordar los viejos tiempos, donde los niños puedan jugar y divertirse, donde los jóvenes puedan emplear su energía en la práctica de deportes y así evitar su inicio en la drogadicción y el alcoholismo

Causa: No hay lugares de recreación

Localización: Barrio Cristales

A quiénes afecta: A toda la población en general, personas de tercera edad, jóvenes, niños y personas en edad productiva

Línea de Propuesta

Objetivo: Reducir el índice de violencia y drogadicción

Actividades

- Crear centro de recreación y diversión
- Organizar a la comunidad para que tenga capacidad de gestión

Beneficiarios : Toda la población, jóvenes, personas de la tercera edad

Organismo gestor: Patronato y Comunidad de Cristales y Río Negro

Ante quién se hace la gestión: Comité de Emergencia Garifuna, municipalidad y FHIS

Barrio Cristales Ficha n. 11

Problema: Drogadicción y alcoholismo

Causa: Por falta de atención, comprensión y amor de los padres a los hijos. No hay sitios de recreación en el barrio

Efectos: Autoestima baja, violencia verbal y física, que a veces llega a la muerte. Existencia de cleptomanía entre los drogadictos para poder satisfacer los vicios. Desintegración familiar

Deserción estudiantil. Violaciones. Falta de ingresos económicos

Localización: Playa de Cristales, discotecas, a las afueras del Centro Comunal y zona viva de Cristales

A quiénes afecta: A toda la población en general

Línea de Propuesta

Objetivo: Reducir el índice de drogadicción y alcoholismo

Actividades

- Solicitar un centro de rehabilitación
- Organizar y capacitar grupos de apoyo

Beneficiarios: Niños, jóvenes, adultos y la población en general

Organismo gestor: Comunidad Cristales y Río Negro

Ante quién se hace la gestión: INHFA, IHADFA, Despacho de la Primera Dama

Teniendo en cuenta el espacio limitado para continuar con cada ficha, las omitidas se listan a continuación siguiendo los mismos indicadores e informaciones sobre el objetivo, las acciones, los beneficiarios, el organismo gestor y ante quién se hace la propuesta:

Ficha

N.	Problema	Objetivo y acciones
2	Botadero de basura a lo largo del río	Reducir la acumulación de basura Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el servicio del tren de aseo • Crear conciencia en la población para el uso de los recipientes de basura
3	Falta de electricidad	Mejorar el servicio de electricidad en el barrio Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento constante de la red eléctrica
4	Venta de lotería clandestina	Fomentar oportunidades de trabajo y emplear fuerza laboral existente en la comunidad Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Crear microempresas • Crear huertos familiares
6	Falta de agua potable	Mejorar el servicio de agua potable Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Darle seguimiento a la construcción del tanque que abastece a todo el barrio • Reforestar las orillas de los ríos • Mejorar la distribución de las tuberías • Mantenimiento a las fuentes de agua
7	Falta de espacio para cementerio	Ubicar un nuevo cementerio Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar un predio
8	Enfermedades de transmisión sexual	Reducir el índice de infecciones de transmisión sexual Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Educar sexualmente a la población en general • Fortalecer el cuidado personal
9	Calles en mal estado	Mantenimiento del buen estado de las calles Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Reestructurar la directiva del patronato • Solicitar el mantenimiento de las calles
10	Mal estado del puente y otro sin terminar de construir	Reconstrucción del Puente Río Cristales y construcción de un nuevo puente alternativo Actividades <ul style="list-style-type: none"> • Organizar un grupo para la gestión • Gestionar la construcción y reparación de puentes • Vigilar por el cumplimiento de la petición

12	Falta de cajas puente y alcantarillado	<p>Construir cajas puente y alcantarillado en las quebradas</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir cajas-puente y alcantarillado en las quebradas • Organizar grupos de trabajo y solicitar capacitación ambiental • Crear viveros para reforestar y sembrar a lo largo de los ríos
13	Criadero de zancudos por estancamiento de aguas	<p>En el barrio se tiene un ambiente saludable</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construir drenajes de agua de lluvias
14	Obstrucción de las quebradas	<p>Limpiar las quebradas existentes en el barrio para evitar inundaciones por acumulación de basura</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campaña de limpieza de la quebrada • Conformar un comité de vigilancia para garantizar la limpieza de las quebradas
15	Limpieza de solares baldíos	<p>Fomentar la limpieza de los solares baldíos para evitar los criaderos de zancudos y proliferación de la delincuencia</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Campaña de limpieza y educación ambiental • Asamblea para concientizar a los dueños para que los limpien frecuentemente
16	Inseguridad	<p>Mejorar la seguridad de los vecinos del barrio</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar una posta policial
17	Falta de oportunidades de trabajo	<p>Generar fuentes de ingreso</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formar cooperativas agrícolas y gestionar un terreno para agricultura
18	Inseguridad y limpieza de centros educativos	<p>Crear seguridad y limpieza en los centros educativos</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar a las autoridades correspondientes el servicio de vigilancia y aseo
19	No hay señalización vial	<p>Darle seguridad a los transeúntes en el barrio</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colocar señales de tránsito en puntos estratégicos
20	No hay facilidades de servicios de salud	<p>Crear un Centro de Salud para la atención a la población y reducir costos de transportación</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizar a la comunidad para hacer la gestión • Solicitar a la Secretaría de Salud la construcción de un centro de salud en un punto estratégico de ese sector de la ciudad
21	Los niños pequeños no tienen acceso a la educación y nutrición adecuada	<p>Crear guardería y comedor infantil para garantizar el bienestar de la niñez</p> <p>Actividades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar a las autoridades correspondientes la apertura de guardería y comedor infantil • Organizar a la comunidad para que ayude en la construcción

- 22 Falta de capacitación laboral Crear centros de formación vocacional accesible a las personas de bajos ingresos
Actividades
- Hacer un listado de las personas interesadas y solicitar capacitaciones
- 23 Desbordamiento del río e inundaciones Evitar las inundaciones en la parte baja del Barrio Cristales
Actividades
- Dragado del río y construcción de bordos o estacado

Fichas de Potencialidades del Barrio

A modo de ejemplo, en el ejercicio de aplicación del Manual en el barrio Cristales se analizaron las potencialidades, expuestas en diecinueve fichas, cuyo resultado identificaba la entidad con su descripción, de cuáles recursos dependen, con quiénes coordinan y su *status*. Estas fichas fueron:

Ficha N.	Nombre	Descripción	Personas, u organización relacionadas
1	Asociación de Jubilados Hondureño Americano	Velar por su propio bienestar y de la comunidad involucrada. Es una ONG privada	Dependen de la pensión que ellos reciben de USA Coordina con ONG de la comunidad y personas de la comunidad
2	Iglesia Católica	Apoyan al desarrollo comunitario y proporcionan ayuda espiritual. Es una organización social	Dependen de la ayuda de otras iglesias, comunidad y otras organizaciones Coordina con las comunidades
3	Comunidad de Cristales y Río Negro	Velar por los intereses de la comunidad de Cristales y Río Negro como son: tierras comunales y los diferentes problemas que existen dentro de la comunidad. Es una organización social	Depende de los arrendamientos de las tierras de la comunidad Coordina con las ONG y el pueblo general
4	Fundación Mujeres Garifunas en Marcha	Es una organización privada que vela por los intereses del pueblo en general y de la mujer en particular a través de proyectos de salud y agricultura sostenible. Es una institución privada	Depende de las ayudas provenientes de organismos internacionales Coordinaron las ONG locales, tienen enlace de mujeres negras de Honduras

Ficha N.	Nombre	Descripción	Personas, u organización relacionadas
5	Escuela “Socorro Sorel”	Brinda educación de calidad a la población infantil de la comunidad Es una institución social	Depende del gobierno y ayuda que aportan los padres de familia a través de actividades que se realizan dentro de la institución Coordina con las ONG e instituciones locales Comité de Emergencia Garífuna Enlace de Mujeres Negras Dirección departamental de Colón Dirección Distrital de Trujillo Centro Independiente para el Desarrollo de Honduras Fundación Capiro, Calentura y Guaymoreto
6	Cable Visión Cristales S de R.L de C.V	Proporciona servicio de cable TV a la comunidad de Cristales y alrededores Es una institución privada	Depende de sus propios ingresos Coordina con los proveedores de servicio de cable satelital Internacional y Nacional
7	Galaxy Net Café	Brinda servicios de llamadas nacionales, internacionales y locales vía satélite, servicio de fax, servicios secretariales, fotocopias, venta de útiles escolares y de oficina	Depende sus propios ingresos Coordina con los proveedores de servicio satelital proveedores de material de oficina Es una institución privada
8	Cristal Café Net	Brinda servicios de llamadas satelitales nacionales, internacionales y locales ventas de tarjetas tigo virtuales y variedades	Depende de sus propios ingresos Coordina con los proveedores de servicio satelital y proveedores de tarjetas tigo Es una institución privada
9	Delegación de Migración	Brinda servicios para gestiones migratorias a la ciudadanía en general	Gobernación, municipalidad, aduana, etc.
10	Barbería Montan	Brinda servicio de corte de pelo unisex y ventas de souvenir	Depende de sus propios ingresos Coordina con proveedores de artesanías y artículos para el corte de pelo. Es privada
11	Mini Súper Buen Amigo	Venta de la canasta básica, cosméticos, útiles escolares y otras	Proveedores como: Pollo norteño, Ley de Sula, El Porvenir Panadería, Don Julio, Sabritas, Cocos, Pacasa y otros. Es una organización privada

Ficha N.	Nombre	Descripción	Personas, u organización relacionadas
12	Enlaces de Mujeres Negras de Honduras	Organización privada que vela por los intereses del pueblo en general y de 195 mujeres en particular a través de proyectos de salud, atención integral a la mujer	Coordina con organismos internacionales, nacionales y locales. Depende de un Fondo global Comunicado cambio para la comunicación Secretaría de Salud IEC (información, educación, comunicación) Comité de Emergencia Garifuna Centro independiente para el Desarrollo de Honduras. Gemelos de Honduras
13	Helados Kike	Venta de helados y repostería	Proveedora: helados Holanda, helados Castilla, panadería Porvenir. Coordina con los proveedores. Es una empresa privada
14	Serigrafía Wamegue	Serigrafía de camisetos, gorras, vasos, rótulos, monogramas, bolsos y otros	Turismo y proyecto costero sostenible Municipalidad Iglesia Católica Comité de Emergencia Garifuna Coordina jóvenes de bajos recursos ayudándoles con sus estudios y mejorando sus conductas dentro de la sociedad. Es una organización privada
15	Cafetería Don Beny	Ventas de comidas típicas, bebidas, nacionales e internacionales	Coordina con carnicería Liliana, Pollos Norteños, pescadería Celia Cruz, supermercado Buen Amigo Depende de sus propios ingresos. Es privada
16	Club de Danza Nueva Generación	Es una organización social que apoya en la conservación de la cultura	Depende de la misma organización Coordina con otras comunidades garifunas a lo largo de la costa garifuna y la comunidad
17	Artesanías Garifunas	Elabora manualidades tales como: Tambores, morteros, jivise, caboco, maracas, lapiceros, carteras y otros	Depende de sus propios ingresos Coordina con sus proveedores y miembros de la comunidad. Es pública o privada
18	Artesanías Cristina	Elabora manualidades tales como Tambores morteros jivise, cayuros, maracas lapiceros, carteras y otros	Depende de sus propios ingresos Coordina con sus proveedores y miembros de la comunidad. Es privada
19	Centro Cultural Wanichigui	Venta de comida típica cebiches, bebidas nacionales e internacionales	Coordina con el proyecto costero sostenible personal. Depende de su propio ingreso. Es privada

Potencialidades de la ciudad de Trujillo

Hospital Salvador Paredes	FUCAGUA-Fundación Capiro, Calentura y Guaymoreto	Oficina de Turismo
Registro Nacional de las Persona	ENEE	Cámara de Comercio
Registro Regional de las Personas	Dirección Departamental de Educación	Cuatro farmacias
Instituto de la Propiedad	Dirección Distrital de Educación	Botánica
Juzgado de Letras y de lo Criminal	Instituto Técnico Departamental Espíritu del Siglo	Supermercados
Tribunal de sentencia	Instituto Nacional de Formación Profesional	Iglesia Católica
Centro Penal	Escuela Normal Mixta	Comité de Emergencia Garifuna
Municipalidad	Siete escuelas de educación primaria	Dirección de Investigación Criminal
Policía Preventiva	Seis jardines de niños	Iglesia Menonita
Bancos (2)	Mancomunidad de Municipios Garifunas MAMUGA	Comunidades de Cristales y Río Negro
Correo	Departamental de Salud	Deposito de Pepsi
Tres radios	Cuerpo de Bomberos	Panadería Clotter
HONDUTEL	Siete café Internet	Hoteles y hospedajes
Obispado Cooperativa Ceibeña Limitada	Mesa Regional (DATH) Programa de Administración de Tierras de Honduras	Clínicas

Capítulo 3 TÉCNICAS, REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES PARA LOS PLANEAMIENTOS PARTICIPATIVOS



Foto del Taller de Transformación Integral de Pogolotti. Uso de Técnicas de Participación

¿Para qué utilizar las técnicas?

¿Cuándo y cómo se aplican?

¿Cuáles son los requerimientos para su uso?

¿Las técnicas utilizadas en los métodos de planeamiento son privativas de cada uno de ellos?

¿Es posible complementarlas con otros métodos?

TÉCNICAS UTILIZADAS EN EL PLANEAMIENTO



Trabajo de técnicas con postales, con la conducción de los Talleres de Transformación Integral de Zamora, Cocosolo y Pogolotti, ambos del municipio Marianao

TÉCNICAS UTILIZADAS EN EL PLANEAMIENTO

DIVERSAS HAN SIDO LAS TÉCNICAS UTILIZADAS PARA contribuir a la elaboración de los planeamientos que se presentan. No siempre son técnicas exclusivas para el planeamiento, son herramientas que sobre todo ayudan a una participación mucho más consciente y activa de los involucrados, y proporcionan mayor efectividad en la búsqueda de información, selección, prioridad y generación de ideas. De hecho, mantener la participación a través de las diferentes fases y pasos es una ardua tarea y requiere una cuidadosa utilización de técnicas que provoquen acortar el tiempo de reuniones y logren motivar a los participantes.

La mayoría de las técnicas de creatividad se apoyan en una serie de principios y datos sobre el comportamiento de la mente humana y del hombre en la organización. Estos principios son la asociación de ideas, el juicio diferido y la aseveración de que la cantidad de ideas favorece su calidad.⁹²

No necesariamente tienen que aplicarse, es optativo, pero sin dudas ellas ayudan a mejorar el rendimiento, e incluso a comprender lo que se está haciendo. La aplicación de las técnicas además proporciona un clima propicio y favorece la interacción entre actores, lo que estimula también la producción de ideas. Por esta razón las Lics. Aymara Hernández y Susana Chapottín, sociólogas de dos de los Talleres de Transformación Integral del Barrio aportan una serie de recomendaciones:

- Las técnicas deben estar dirigidas siempre hacia el logro de un objetivo concreto, que por supuesto, no es el de aplicar la técnica.
- Es importante saber ubicar las características particulares de cada técnica: sus posibilidades y sus limitaciones.
- Es necesario precisar el procedimiento a seguir para su aplicación de acuerdo con el número de participantes, el tiempo disponible y los recursos existentes.
- Una sola técnica por lo general no es suficiente para trabajar un tema. Debe estar acompañada de otras que permitan un proceso de profundización, siempre que sea de una forma ordenada y pensada dentro de un sistema.

- Para la aplicación de cualquier técnica hay que tener creatividad e imaginación, de manera que puedan ser modificadas y contextualizadas de acuerdo con las características de los participantes, el ambiente existente y la situación específica a enfrentar.
- Tienen que ser flexibles, por lo que exige de los conductores estar atentos a cómo se comporta el grupo y cómo se está alcanzando el objetivo.

No se trata de aplicarlas arbitrariamente, o por acumular técnicas empleadas. Sólo como medio para buscar un fin ellas son eficaces y nunca podrán sustituir la reflexión sobre cada uno de los pasos del planeamiento, tienen necesariamente que darse a partir de mentes creativas y analíticas.

Entre las técnicas más practicadas en los planeamientos se pueden distinguir, por grupos:

- **Técnicas de dinámicas de grupos:** Son fundamentales para trabajar con conjuntos de personas y lograr su participación efectiva y armoniosa. (Talleres, lluvia de ideas, diálogo semi-estructurado, formación de grupos focales, entre otras).
- **Técnicas de observación de campo:** Buscan en grupo recolectar información en el terreno, que será analizada posteriormente, usando técnicas de visualización. (Recorridos en campo, levantamientos de vivienda, topográficos, ubicación de problemas en el terreno).
- **Técnicas de visualización:** Se apoyan en representaciones gráficas que permiten la participación de personas con diferente nivel de educación, aun sin experiencia, en manejar imágenes gráficas (planos, mapas cognitivos, esquemas, diagramas).
- **Técnicas de comunicación:** Aseguran la triangulación de información desde diferentes puntos de vista de los miembros de la comunidad (entrevistas a diferentes actores, informantes clave, carteles, trípticos, videos).

Estos tipos de herramientas pueden utilizarse en las diferentes etapas de un planeamiento participativo, es decir, son útiles para obtener y sintetizar la información, tanto cuantitativa como cualitativa del diagnóstico, para ubicar territorialmente y tener un mapa psicológico, para vislumbrar la perspectiva en cualquiera de sus etapas y pasos, para generar objetivos, metas y acciones, para seleccionar cuáles de las acciones e intervenciones son importantes y factibles

emprender, para buscar el ámbito de gestión más preciso, para monitorear y evaluar. En fin, sólo se presentan aquí unas pocas pero ventajosas técnicas que han sido utilizadas en los métodos de planeamiento descritos anteriormente.

Para la aplicación de cualquiera de ellas es indispensable tener en cuenta además las reglas básicas de la facilitación: entre ellas ofrecer un ambiente sugestivo, conducir al grupo de forma adecuada en un clima de respeto y de crecimiento colectivo, y llegar a obtener aquello que se ha propuesto. Sólo así las técnicas que a continuación se proponen tendrán éxito.

El Taller

El Taller es una estrategia socio-pedagógica basada en un trabajo colectivo de aprendizaje y de producción de conocimientos. Sirve de herramienta para que los sujetos participantes se hagan cargo de la comprensión y transformación de su propia realidad y se basa en la producción de ideas a partir de un conjunto de personas, siendo por ello un instrumento de educación.

Los talleres son ámbitos de reflexión y acción sobre un tema específico, donde se pretende superar la separación entre el conocimiento abstracto y el conocimiento empírico, entre la teoría y la vida cotidiana. Es un espacio para que las personas se sientan escuchadas y contribuyentes.

El número de personas participantes en un taller debe ajustarse a la posibilidad de que cada una pueda intervenir. Lo mejor es que se vean las caras, por lo que se suele acomodar en círculos a los participantes. Requiere ser facilitado por una persona elegida dentro del grupo que motive las intervenciones, controle el tiempo, haga centrarse en el tema, resuma las ideas consensuadas, cree un clima de participación y creación, y evite agresiones y disgustos. Es importante también designar un relator que compile las ideas producidas y hasta registre el clima que se va desarrollando en el interior de ese colectivo. Cualquier Taller debe terminar con la devolución a los participantes de todos los aportes que han ido emergiendo del conjunto, agradeciendo la participación activa y comentando el ambiente afectivo logrado. Esta devolución debe ser realizada por el facilitador y el relator elegidos, quienes pueden dar paso también a la intervención del colectivo.

La experiencia de miles de “talleres” evidencia la gran cantidad y calidad de ideas que pueden generarse en corto tiempo y el fomento de relaciones interpersonales dentro

del grupo, si es bien conducido, así que se ha generalizado ampliamente como técnica, que con mucha frecuencia se combina con otras. Éstas pueden aplicarse buscando presentación de los miembros del grupo, animación, coordinación, integración, elementos de diagnóstico, de proyección, de evaluación, y otras.

El “Taller” se organiza con frecuencia para la aplicación de técnicas como *Árbol de Problemas* y *Árbol de Objetivos*, la *Trituración del Problema*, el *Diagrama Causa-Efecto*, *Matriz DAFO*.

La Tormenta de ideas

La técnica consiste en formar el grupo con ocho a diez personas, ya que un grupo mayor puede implicar el cansancio y la dispersión. En su inicio se pide al grupo que vaya generando todas las ideas que estén vinculadas al tema que se trata, respetando los aportes de todos por igual, aun cuando puedan parecer disparatadas, hasta que languidezca la producción de ideas.

A continuación se acuerdan criterios de selección y se retoma la lista de ideas producidas a fin de examinarlas y someterlas a estos criterios, seleccionando así aquellas que aportan las soluciones al problema tratado. De esta forma, no se ha perdido ninguna idea, y por otra parte, las ideas han perdido su paternidad para convertirse en ideas colectivas.

La Trituración del problema

Parte de exhortar a los participantes a que enfoquen el problema en estudio desde ángulos nuevos y diferentes que deben ser sugeridos por un facilitador, lo que resulta un medio excelente para evitar las ideas rutinarias y no requiere de un aprendizaje previo. Para lograr mayor efectividad, la persona que está conduciendo la técnica insinúa pistas mediante las cuales deben enfocar el problema, permitiendo así llevar a la imaginación por caminos donde pueden surgir ideas originales.

El Diagrama causa efecto o espina de pescado

Es la técnica gráfica que trata de examinar las distintas causas y los efectos que ha producido el tema que se está analizando, por lo que es privativa del diagnóstico.

Cada una de las causas debe ser razonada por el grupo detenidamente para señalar aquellas que probablemente provoquen el efecto detectado. Este método de selección y análisis es repetido hasta que se agoten las causas posibles. A continuación se establecen las prioridades de las causas

enumerando cada una de ellas según el orden en que influyen, lo que permite asumir las respuestas sobre la base del orden dado. Para la generación de causas puede utilizarse la técnica de tormenta de ideas o cualquiera que estimule su producción.

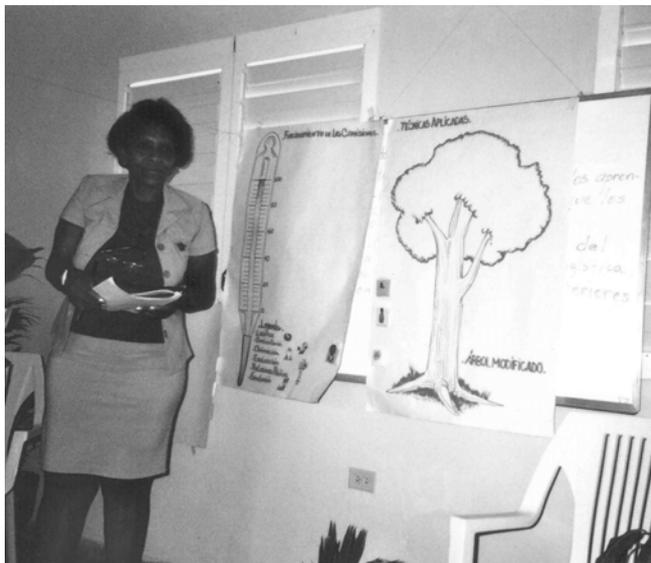
Árbol de problemas y Árbol de objetivos

Se utiliza frecuentemente para determinar las causas y efectos de los problemas –en el Árbol de Problemas– y revertirlos consecuentemente en el Árbol de Objetivos, de donde se deriven las acciones posibles que encaminen la solución. Se trabaja en forma de taller con los participantes.

El árbol es la representación gráfica que apoya visualmente la secuencia lógica para el análisis. En esta representación se colocan los problemas detectados en el tronco, como núcleo central, las raíces son lógicamente las causas que originan los problemas, y los efectos estarán colocados en las ramas. Para cada problema puede haber diversas causas, tanto como diversos efectos.

Una vez agotadas las rondas en las que se identifican causas, problemas y efectos, se pasa a buscar los objetivos y acciones que las resuelven, agotando igualmente las posibilidades de solución para cada problema. El tronco será el objetivo mayor, mientras que las raíces, los objetivos y metas que lo alimentan y las ramas, todas aquellas acciones que fueron identificadas por el grupo para dar respuesta a los problemas.

Utilización del Árbol de problemas en el Planeamiento estratégico de Alamar Este



Ésta es una técnica sencilla y útil tanto para las etapas de diagnóstico como para proyección, que además proporciona no sólo una correspondencia interna entre problemas, causas y efectos, sino también entre los elementos de diagnóstico y los elementos de pronóstico.

Método Delphi

Es una técnica para ser aplicada a expertos, donde se requiere su cooperación para analizar la posibilidad de ocurrencia de diferentes alternativas sobre un tema en cuestión. Éste tema será trabajado previamente diseñando una o varias encuestas que provoquen la información lo más detallada posible sobre lo que se necesita, manteniéndose la respuesta en el anonimato. Estos expertos generalmente se encuentran dispersos, así que sin la posibilidad de reunirse, se les solicita expresen sus criterios y porcentajes de probabilidad de ocurrencia de las alternativas que se ofrecen. Después se procesa por una persona o un grupo que tabula las respuestas y las envía a la segunda ronda de reflexión sobre el tema, y por aproximaciones sucesivas, se llega a los criterios más repetitivos y coincidentes.

Teniendo en cuenta que a los expertos no se les puede estar convocando frecuentemente, esta técnica se utiliza por ejemplo en momentos tales como la construcción de escenarios de los planeamientos estratégicos, donde su contribución es decisiva. Es útil también cuando se necesita acopiar información de un grupo grande de personas.

Grupos nominales

Este es una variación de la técnica anterior (Delphi), donde una vez conformado el grupo que va a trabajar y se definen él ó los objetivos para lo que se constituyó el grupo, cada integrante escribe anónimamente sus ideas en papel, sin que estas ideas sean evaluadas previamente. A continuación se discuten colectivamente los aspectos positivos y negativos que cada idea implica y se vota después también de forma anónima.

Observación participante

Se trata de uno de los ejercicios más comunes para recabar información sobre el sitio a intervenir. Se puede llevar a cabo con (o sin) la participación de los pobladores, dependiendo de la información que se requiera. No obstante se parte de que la visión de los pobladores es indispensable ante un proceso de intervención, por lo que el resultado de una observación participante a partir de un colectivo es su-

mamente útil. Se recomienda no hacer un grupo mayor de quince personas que se dispongan a mantener una atención concentrada en lo que van a realizar.

Se planea la visita de manera que incluya los lugares importantes –en caso de un proyecto a gran escala–, o bien que ayude a comprender la situación del lugar y su entorno, haciéndose el recorrido, previa solicitud de permisos si así ha sido estipulado por las autoridades. Su organización depende en gran medida del tipo de información que se requiera.

Generalmente se asigna un líder del grupo que conduce al equipo y determina el ritmo del recorrido, a la vez que se toman notas y medidas, se hacen dibujos y fotos, y se recaba toda la información pertinente.

Al final del recorrido, se reúnen los materiales recogidos y generados, que posteriormente serán procesados, de tal manera que se acomode a los requerimientos de las próximas etapas. Se combina con otras técnicas y es indispensable para la elaboración del mapa cognitivo.

El Mapa cognitivo

Esta técnica ha sido utilizada para los recorridos en campo con el fin de definir los polígonos de estudio y actuación, así como para entender la representación del ámbito “urbano” cotidiano que tienen los habitantes de una zona o barrio, sus vecinos y los funcionarios locales.

El mapa cognitivo⁹³ perfila el espacio urbano en el que nos movemos, alude a un mapa dentro de la mente, a una interioridad mental y busca reflejar de una manera fidedigna la representación del mundo exterior. Se basa en que el territorio que se investiga corresponde a la imagen mental del habitante. El entorno urbano adquiere entonces una dualidad, según la cual mantiene su presencia arquitectónica y, a la vez, se instala en la interioridad mental. Más que de un territorio propiamente dicho, lo que se busca es cómo se configura la información sobre el territorio y su pertenencia a la conducta individual de

.

93-Técnica empleada por gente de áreas tales como Inteligencia Artificial, Psicología Cognitiva y Geografía, estos últimos desarrollan una corriente a partir de los años 70 conocida como geografía perceptual y cognitiva. (David Lowenthal, 1967). Actualmente también la utilizan planificadores, arquitectos, urbanistas, sociólogos urbanos, antropólogos, personal de marketing, neurólogos y psicólogos ambientales.

los sujetos; de manera que aquí la individualidad deja paso a la colectividad.

Este mapa cognitivo toma nota de manera pormenorizada y registra los comportamientos de un habitante o de un grupo de ellos en el espacio urbano, pero no de una simple descripción de los comportamientos. Estos mantienen un doble juego: por un lado obedecen a una plataforma perceptual que los inspira y, por otro, retroalimentan su esquema perceptual.

En esta actividad se parte del criterio de observación, tal como se practica en los trabajos de campo. El concepto de mapa cognitivo es una hipótesis que surge de la observación. Si vemos que el hombre común de un poblado o barrio se desplaza con seguridad desde un punto de origen a un punto de destino, si esta observación se repite en múltiples desplazamientos, permite adoptar la hipótesis de que posee un conocimiento espacial interiorizado. Es decir, el mapa⁹⁴ cognitivo consiste en un dispositivo mental⁹⁵ que nos orienta a diario en nuestra navegación⁹⁶ urbana.

Es cierto que esta aplicación no está apegada totalmente a la visión geográfica sino que es una adecuación a nuestra búsqueda, en donde se funde la experiencia visual del plano con la experiencia directa del peatón. Esta fusión supone un proceso de lectura paralelo sobre dos realidades. Una sigue la realidad geográfica a la que el habitante tiene acceso mediante sus sentidos y su movimiento de peatón; la otra realidad consiste en una geometría visual (edificios, puentes, etc.) sobre la cual el sujeto no hace una lectura sensorial sino una lectura de formas geométricas.

La percepción a través de un desplazamiento no se resuelve en una visión panorámica del conjunto de percepción

.

94-El mapa se refiere a dos aspectos: un mapa cartográfico o a una construcción hipotética. Para el caso de los mapas cognitivos se utiliza una combinación de ambas. En donde la captación perceptual del entorno ambiental, trasciende la percepción de objetos aislados.

95-Por dispositivo mental se entiende el cúmulo de información espacial acerca del medio que permite resolver problemas espaciales cotidianos, tales como ir al médico, tomar un autobús, etc. lo que implica que debemos movernos en una dirección u otra para llegar al punto deseado.

96-El término navegación ha sido utilizado para indicar los movimientos en el espacio urbano en un determinado rumbo, ya que nos desplazamos con la idea de llegar a un determinado lugar.

nes sino en una operación integradora⁹⁷ de las percepciones a través del tiempo. Es importante distinguir entre percibir objetos aislados o percibir un entorno urbano que constituye el escenario de un desplazamiento.

Cuando el peatón inicia un desplazamiento viene en su apoyo la memoria urbana, de la memoria total emergen aquellos “puntos o símbolos” que sirven para preparar justamente el recorrido preciso que urge resolver en ese momento, denominado “escenario de desplazamiento”. No se percibe todo cuanto uno se encuentra a su paso, sino sólo determinados elementos que, en este caso, se constituyen en hitos urbanos componiendo el itinerario orientativo que precisa el peatón.

La aplicación de esta técnica fue realizada en la Planeación Urbana Participativa, a través de los pasos siguientes:

- Se establecen desplazamientos urbanos al interior del área de estudio por sujetos de diferentes zonas, según sus intereses y modos de vida. Se conforman grupos a partir de zonas de familiaridad dentro de la totalidad urbana, que por su misma actividad determinaban características diferentes en sus desplazamientos y en la utilización de la vialidad y el transporte.
- Se delimita el ámbito del entorno “familiar” al habitante.
- Se reúne un “repertorio” de hitos orientativos (a través de recorridos en campo y pláticas).
- Se efectúan los desplazamientos, mediante narración de los habitantes.
- Se proyectan los desplazamientos no acometidos por el sujeto (en plano).
- Se aplica la observación participante en la realización de recorridos en campo.
- Se exterioriza la estructura interiorizada de la memoria geográfica.
- Se contrastan estos datos (por grupos o persona) con la obtención de datos copiados por los otros grupos, y se llega a una representación colectiva.

97-Cuando nos referimos a la función “integradora” hablamos de la información que posee un habitante para realizar un recorrido y alcanzar un punto de llegada. Esta información no se posee a la manera de un plano o un mapa, como quien domina el escenario de los recorridos a “ojo de pájaro”. En los desplazamientos se manejan hitos orientativos (los landmarcks de los que hablaba Kevin Lynch). Estos puntos se van sobreponiendo mediante recorridos configurando una sucesión, y todos ellos reunidos dan como producto el desplazamiento.

- Se traducen estos datos a estrategias y/o acciones.
- Se producen los planos y proyectos urbanos.

Si bien el mapa cognitivo es el que se lleva y utiliza en la cabeza,⁹⁸ es fundamental trasladarlo al papel, solicitando a los participantes que dibujen en un plano los límites y/o recorridos de un barrio, a partir de los elementos que cada quién considerase más importantes. Este mapa a manera de plano es posible combinarlo con observaciones de técnicos, con el fin de lograr un plano urbano que integre la percepción urbana de los habitantes del lugar y de los técnicos.

La Matriz de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO)

Esta matriz de doble entrada permite relacionar aquellos elementos significativos (categorías),⁹⁹ tanto positivos como negativos, internos o externos que caracterizan al ámbito de estudio. En esta relación se busca además evidenciar los mayores impactos entre estos elementos, de forma tal que el resultado del análisis conduce finalmente a establecer –a través de los mayores impactos– de cuáles elementos se pueden valer para estimular el desarrollo, con cuáles elementos y de qué forma se deben superar los problemas, cuáles y cómo son los aspectos que hay que atender, así como cuáles son las oportunidades que pueden potenciar el desarrollo que se pretende alcanzar. Es en definitiva una técnica útil para comprender a qué nivel se está, para la formulación de las estrategias a seguir, y hacer aflorar acciones posibles que serán retomadas posteriormente en el Plan de Acciones del Planeamiento Estratégico.

Se procede preparando una matriz de doble entrada en la que se ubicarán en la primera fila horizontal, las categorías internas, cruzándolas por la vertical con las categorías externas, de manera que se forme un damero en el que cada escaque vincule, identifique y exprese el nivel de impacto entre unas y otras, según considere el colectivo que está elaborando la matriz. La disposición conduce a cuatro cuadrantes que relacionan a dos de las categorías cada vez, que son: Debilidades con Oportunidades; Fortalezas con Oportunidades; Fortalezas con Amenazas y Debilidades con Amenazas.

98-Gabino Ponce; Juan Manuel Dávila; y María del Rosario Navalón, ob. cit.

99-Estas categorías en el ámbito interno son las Fortalezas y Debilidades, y en el ámbito externos las Oportunidades y Amenazas, fueron explicadas en el acápite “El Planeamiento Estratégico Comunitario”, p. 68 de este libro.

Para medir el impacto es necesario asignar valores convencionales que expresen una escala capaz de clasificar los impactos de mejor a peor –pudiera ser: muy bueno, bueno, medio, bajo, nulo–, o cualquier clasificación acordada. Cada impacto se clasifica a partir de relacionar los dos elementos del escaque respondiendo a las preguntas que aparecen señaladas en el gráfico. Cada respuesta –al contestar sobre cómo...?–, hace sugerir una serie de ac-

ciones posibles, que deberán ser recogidas para engrosar las acciones, si éstas son finalmente consecuentes con los objetivos seleccionados.

Los mayores valores de la sumatoria de cada fila y de cada columna (categorías) aportan los elementos más significativos a partir de los cuales se puede apoyar la organización para seguir adelante, a la vez que muestra a cuáles aspectos debe prestárseles mayor atención, si están fuera de su control.

	Fortalezas <i>F1 F2 F3 F4 F5 F6</i>	Debilidades <i>D1 D2 D3 D4 D5 D6</i>	Sumatoria de valores () Σ
Oportunidades <i>O1</i>	¿Cómo utilizar nuestras actuales fortalezas o cómo incrementarlas a fin de aprovechar las oportunidades actuales y las nuevas que se nos presentan?	¿Cómo disminuir o eliminar nuestras debilidades, haciéndonos capaces de aprovechar las oportunidades que se nos presentan?	O1
<i>O2</i>			O2
<i>O3</i>			O3
<i>O4</i>			O4
Amenazas <i>A1</i>	¿Cómo utilizar nuestras fortalezas para enfrentar, neutralizar o atenuar las amenazas que nos sobrevengan?	¿Cómo disminuir nuestras debilidades haciéndonos así más capaces para enfrentar, neutralizar o atenuar las amenazas que nos sobrevengan?	A1
<i>A2</i>			A2
<i>A3</i>			A3
Sumatoria () Σ de los valores:	<i>F1 F2 F3 F4 F5 F6</i>	<i>D1 D2 D3 D4 D5 D6</i>	

Gráfico para la mejor opción

Este tipo de técnica gráfica sirve para relacionar dos variables y ha resultado muy ventajosa en la selección de acciones a acometer de forma priorizada, teniendo en cuenta que en el Planeamiento Estratégico se aborda solamente lo esencial. De esta manera es importante tener a mano técnicas que rápidamente y de forma consensuada ayuden a dis-

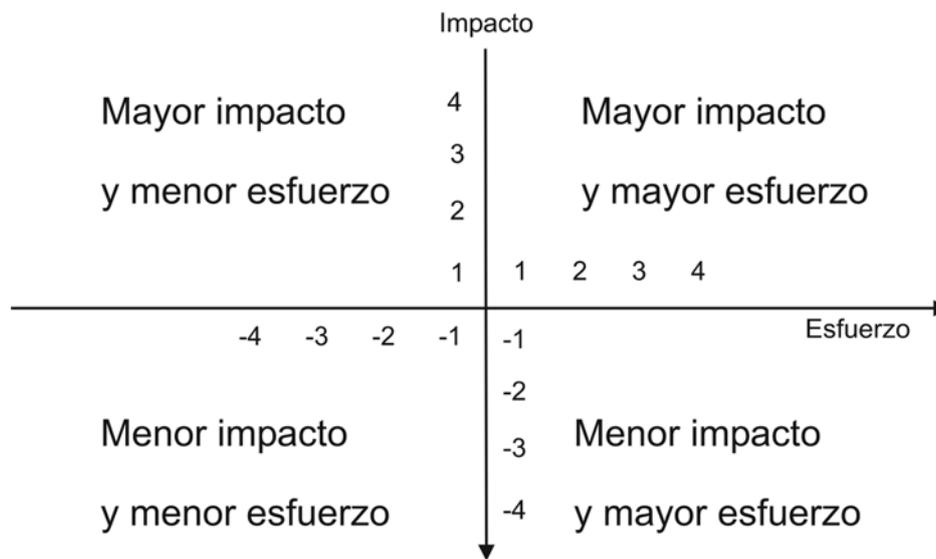
criminar lo importante y lo urgente, lo que requiere de poco esfuerzo y pocos recursos, y a la vez que produce mucho impacto, permitiendo así seleccionar sobre todo las acciones a acometer en una primera instancia.

Éste es un gráfico donde se relacionan por un lado los valores asignados a los impactos que se supone producen determinadas acciones –por el eje de las “Y”– y por el otro,

–el eje de las “X”– los valores tanto de los esfuerzos como de los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Los valores que se otorgan son convencionales, a partir de la escala acordada por el colectivo que está desarrollando esta evaluación. Por ejemplo puede convenirse una escala de muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo y nulo, otorgándose respectivamente del cinco al cero. De manera que para cada acción

–si es este el objetivo de aplicar la técnica– primeramente se le otorga un valor al impacto que produzca (del cero al cinco según se valore) y un valor al esfuerzo que requiera (del cero al cinco), así que cada una de ellas va a tener dos valores (x, y), uno para las “x” y otro para las “y”.

Teniendo valorada cada acción, es posible ubicarla en el gráfico, que puede construirse de la siguiente forma:



Como resultado de la ubicación, aquellas acciones que estén situadas en el segundo cuadrante (mayor impacto y menor esfuerzo) serán sobre todo las priorizadas para acometer.

Juego de Roles

Existen también técnicas que acuden a la representación, apropiadas para profundizar en la toma de conciencia sobre actitudes y conductas dentro de una comunidad, y que tienen en el teatro comunitario su máximo despliegue y éxito.

Los juegos son una manera divertida y práctica de obtener información y de facilitar el trabajo del grupo. La consigna general al aplicar los juegos es que la gente ve las cosas desde un punto de vista diferente cuando asumen un rol distinto al que desempeñan cotidianamente, de manera que proporciona información que quizás no saldría a la luz de otra manera.

Los juegos de actuación o de contar historias pueden ser útiles para involucrar a personas con bajos niveles de alfa-

betización, a los niños y a otras personas en la toma de decisiones, aunque algunos juegos pueden resultar incómodos para ciertas personas. La gente más tímida del grupo podría sentirse más cómoda con otra modalidad.

El procedimiento para un juego de roles puede tener disímiles niveles de complejidad, según los temas escogidos, cuánto se aspira a profundizar en ellos, el número de participantes, el tiempo disponible y otros aspectos.

Un juego de rol debe prepararse con anticipación, diseñando de forma general hasta dónde se puede y se quiere llegar, de manera que se pauten el tiempo de duración del juego, se asignen los roles a los participantes y pueda preverse la posibilidad de algunas actitudes difíciles de manejar dentro del colectivo en el desarrollo de la representación.

Son, por tanto, imprescindibles uno o varios conductores, cuyos papeles –además de encauzar el juego– consisten en mantenerse bien atentos a lo que allí ocurra, concentrarse en el cuidado del clima que se va produciendo.

Se procede seleccionando un tema en función de lo que se esté trabajando y de la información que se espera. El tema se puede proporcionar previamente por el facilitador del juego, o puede ser decidido por el grupo. Algunos temas pueden ser la seguridad ciudadana, los espacios públicos, la convivencia entre vecinos, la participación del colectivo en el mejoramiento urbano, etc.

Se reparten los roles que van a desempeñar cada uno de los involucrados, de forma oral o escrita, a tantos actores como participantes, si es posible. Preferentemente cada quien

tendrá un rol diferente al de su vida real. Se escribe el nombre del papel a desempeñar en una tarjeta y se fija de manera visible en la ropa de cada jugador.

Por separado, cada quien diseña cuál sería el punto de vista del actor/rol que le tocó jugar con respecto al tema en juego.

Se hace una presentación, ya sea uno por uno, o bien una representación de dos o tres actores, de acuerdo con su rol. Esta representación se puede guiar con preguntas claves.

Una vez concluida la representación, se procede a discutir los puntos centrales del tema, focalizando los elementos importantes, sugiriendo las enseñanzas y sacando conclusiones, hasta que todos retoman su propio papel.

¿Hay diferencias significativas entre los métodos de planeamiento?

¿Es posible aplicar las técnicas en los diferentes planeamientos?

REFLEXIONES ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL MÉTODO



Composición de cubierta. Diseñador: José Rodríguez Ruiz

REFLEXIONES ACERCA DE LA SELECCIÓN DEL MÉTODO

COMO SE EXPLICÓ AL INICIO DEL PRIMER CAPÍTULO, LA INTENCIÓN de los autores con este libro ha sido la compilación y difusión –además de estructurar un marco teórico que refleje las posiciones de la Red– de métodos de planeamiento participativo de probada aplicación para que instituciones y grupos de pobladores hagan posible vías más estratégicas y sostenibles de diseñar el futuro y organizar las acciones conjuntas en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No hay fórmulas encasilladas para encarar este futuro, partiendo justamente de que cada lugar, cada colectivo de personas y cada proceso de intervención son únicos. De manera que la selección del método está más ligada a la comprensión y dominio del método y las técnicas que utilizan, que a la secuencia de fases, ya que en todos se transita por las mismas fases: diagnóstico, pronóstico, definición de acciones, intervenciones y programas, y evaluación.

Consecuentemente, partiendo de las experiencias de aplicación se reflexiona en estas páginas sobre algunas de las variables que pudieran ser de utilidad, más para tener en cuenta su selección, valorando someramente cómo se comportan en los métodos. Algunas de ellas son: el alcance de la participación, el tiempo de realización, la escala urbana a la que es aconsejable aplicarlos, y las técnicas asociadas a ellos.

El alcance y el nivel de la participación

Todos los métodos, por supuesto, fueron concebidos para ser trabajados con una activa participación, aunque se pueden apreciar algunas pequeñas modificaciones en cuanto al nivel de entrega y compromiso que puedan alcanzar en el proceso de trabajo y de conformación del planeamiento.

El Planeamiento Estratégico Comunitario requiere de la participación sistemática en el sentido de que su objetivo es crear una visión común sobre el futuro y la forma de llegar a él. Por ello, el grupo de trabajo –siempre ligado los representantes de las instituciones y los diferentes grupos poblacionales– debe mantenerse concientemente involucrado. Aquí trabajan todos juntos y se va buscando consenso a través de procesos de concertación, lo cual requiere, especialmente del equipo asesor, una atención vigilante a las nuevas incorporaciones, y una sistematización que implique valorar los resultados y también los cambios de “humor”, respuestas y afectos que se producen dentro del colectivo actuando consecuentemente para mantener un clima afectivo y propicio a la creatividad y cooperación.

En la Microplanificación se conforman tres grupos para trabajar en los talleres (técnicos, pobladores y dirigentes) que primero generan ideas y después discuten entre sí para llegar a acuerdos, buscando el intercambio de enfoques. Teniendo en cuenta que generalmente los políticos tienen poco tiempo para dedicarlo a los talleres, debe asegurarse que ellos puedan asistir y mantenerse trabajando.

El Mapa de Riesgos y Recursos está diseñado, y se ha probado, para que una parte de la información puede captarse sin la presencia de asesores (precisamente el paso de ubicar en mapas la información de la localización de los riesgos y de los recursos). Esto puede no posibilitar intercambios entre los informantes y los asesores; no obstante, en los encuentros en talleres debe lograrse que se produzca el clima necesario para ello, ya que la información de base puede no haber estado expuesta y vista por todos. Por ello es también una actuación indispensable de los asesores acopiar los mapas posiblemente distribuidos en diferentes locaciones y devolver la información a los participantes, si el equipo técnico es quien acopia y procesa los datos, de manera que pueda contarse con esta integración en el momento en que se vaya a producir la etapa de concertación.

En el caso de la Planeación Urbana Participativa, el trabajo es también *in situ*, con los pobladores y en un constante intercambio, además de realizar los talleres que definen zonas, proyectos y prioridades.

En todos los casos, conseguir que estén todos involucrados requiere, en primer lugar, de la sensibilización y la capacitación de los participantes, aspectos éstos que contribuyen a crear el ambiente necesario para el trabajo conjunto y resulta condición indispensable para la elaboración del planeamiento.

El tiempo de realización del planeamiento

El tiempo de realización del planeamiento, puede y debe ser una preocupación para los que se enfrentan a su elaboración, por la presión que comúnmente se ejerce para definir los presupuestos y las inversiones. Los tiempos de elaboración entre unos y otros métodos no son muy diferentes, ni resulta significativo si se consigue un trabajo estable y una participación sistemática y representativa, amén del alcance del territorio y de la magnitud de población.

En los ejemplos aportados en este libro, los tiempos consumidos en la elaboración de los diferentes planeamientos no excedieron los seis meses de trabajo discontinuo, y en

algunos casos hasta menos de la mitad de ese tiempo. En realidad, el período de elaboración depende de la aceleración que pueda dársele al proceso, siempre que esto no implique desestimar la participación y agotar las posibilidades de consenso y concertación.

Escalas territoriales

Todos los métodos que aquí se han presentado están referidos a la escala comunitaria –barrial–, más o menos acotados a entornos de población, generalmente concentrada y por supuesto urbana, de alrededor de los veinte mil habitantes, trabajándose con una representación de ella, así como de las instituciones y organizaciones de esa localidad.

Puede aplicarse, también a una mayor magnitud de población, pero entonces implica decidir una diferente proporción entre la participación ciudadana e institucional y el uso de diferentes técnicas apropiadas para esa cantidad de participantes.

Es posible hacer agregaciones de los planeamientos comunitarios y para lograr un planeamiento a una escala mayor, en cuyo caso es preciso recordar que el todo es mayor a la suma de las partes. Ya que existen funciones urbanas que pueden quedar fuera del conocimiento profundo o del dominio de los comunitarios, por lo que exige sean tratados estos espacios con personas directamente relacionadas con su cuidado y atención, mientras que el grupo asesor juega un papel decisivo en procurar y facilitar la concertación de las partes y en explorar con todos los involucrados la jerarquía y significación que esos “realengos” representan para el resto del territorio.

Los Métodos de Planeamiento Estratégico, Mapa de Riesgos y Recursos, Planeación Urbana Participativa y, por

supuesto, el Presupuesto Participativo han sido aplicados a territorios más amplios, y con un mayor nivel de complejidad, llegando a los resultados esperados. En el caso de la Micro-planificación, como su nombre lo indica, pudieran presentarse algunas dificultades, no insolubles en ampliar el trabajo de tres grupos por cada una de los objetos de planeamiento, lo que lo hace más trabajoso a la hora de buscar consensos.

Las técnicas asociadas a los métodos de planeamiento

A diferencia de los métodos de diseño participativo¹⁰⁰ que esta Red publicó y en el que se muestra cómo cada uno de los métodos de diseño tienen diferentes enfoques y procedimientos, por lo que constituyen su elección en alternativas propiamente, en el caso de los planeamientos participativos, como se ha visto, no existen diferencias sustanciales en los métodos, más que en las técnicas a utilizar, razón por la que se dedicó un acápite especial en este libro.

Aun así, los diferentes métodos aceptan la incorporación de unas técnicas y otras, guardando las prescripciones que se detallaron en el uso de las mismas.

De hecho, la realización de tres diferentes métodos de planeamiento en el municipio de La Habana Vieja, en la Ciudad de La Habana, demostró que el uso y la confluencia de unas y otras técnicas habían permitido ganar en profundidad, análisis territorial y riqueza en los resultados de los planeamientos a nivel comunitario y posteriormente a nivel municipal. Si son las técnicas las que pudieran perfilar diferencias más claras entre uno y otro método, el uso de ellas en cualquiera de los casos y su complementariedad enriquece el proceso de planeamiento.

100-Publicados en “La Participación en el Diseño Participativo Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat”, de los miembros de la Red XIV.F, Ciudad de México, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- Accioly, C; A. Herzog; E. Sandino y VH. Andrade: “Presupuesto participativo en la municipalidad de Santo André, Brasil: Los retos de integrar acciones de corto plazo con visiones estratégicas de la ciudad”, versión preliminar, IHS, 2002.
- Álvarez, C. y A. Guzón: “Política y gestión de asentamientos humanos”, IPF, Cuba, 1997.
- Boeninger, Edgardo: “Reforma y Modernidad del Estado en América Latina”, en *Reforma y Modernización del Estado*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), ONU, 1995.
- Borja J. y M. Castells: “Local y Global”, en *La gestión de las ciudades en la era de la información*, Ediciones Hábitat/Taurus, 2ª Edición, 1998.
- Carralero Ramírez, Elia: *Elementos para conocer de formas sencilla los indicadores de propuesta de acciones en el planeamiento*, Oficina del Programa de Desarrollo Humano Local, La Habana Vieja, 2005.
- Carrión, Fernando: “Quito: una Experiencia de Gestión Urbana, la Planificación de la Ciudad”, *Experiencias latinoamericanas*, coordinadas por Mario Lungo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, San Salvador, 1983.
- Castell, Manuel: “Crisis Urbana, Estado y Participación popular”, compilación realizada por el Arq. Humberto Solares, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia, 1988.
- : “La cuestión urbana”, Editorial Félix Varela, La Habana, 2005.
- Castilla, Adolfo: “Construcción de Escenarios mediante integración de Técnicas prospectivas”, *Revista Alta Dirección*, n. 37, 1988.
- Chambers, R: “Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects”, In *Putting People First*, 1990.
- Chibás Ortiz, Felipe: “Creatividad + Dinámica de Grupo = Eurekal”, Ed. Pueblo y Educación, La Habana, 1992.
- Coalición Internacional para el Hábitat: “El pueblo hacia Hábitat II”, en *Hábitat II-Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, México D.F., 1998.
- Cohen, Ernesto: “La investigación participativa y praxis rural. Nuevos conceptos en educación y desarrollo comunal”, Mosca Azul Ediciones, Lima, 1980.
- Colectivo de autores Red XIV.F: “La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat”, Ciudad de México, 2003.
- Connolly, P; E. Ortiz y G. Romero: *La producción de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, COPEVI-FOSovi, México D.F., 1977.
- Coyula, Miguel: “Técnicas de Facilitación”, GDIC, La Habana, 1997.
- Coyula, M.; R. Oliveras y M. Coyula: “Un Nuevo Tipo de Comunidad: Los Talleres de Transformación Integral del Barrio”, GDIC, La Habana, 2001.
- Davidson, Forbes: “Planeamiento para la actuación: requerimientos para un desarrollo sustentable”, publicado en *Hábitat Interacional*, mayo de 1996, y traducido por Miguel Padrón para la *Revista Comunidad* n. 8, de 1997, Instituto de Planificación Física, La Habana, 1997.
- Davidson, F. y Peltenburg M.: “Integration, Coordination and Cooperation”, Institute of Urban and Housing Studies, Rotterdam, 1996.
- Declaración de Santo Domingo: “La ciencia para el siglo XXI: una nueva visión y un marco de acción”, en Reunión Regional de Consulta de América Latina y el Caribe de la Conferencia Mundial sobre la Ciencia, Santo Domingo, República Dominicana, del 10 a 12 de marzo de 1999.
- Documentos de los Planeamientos Comunitarios de los Talleres de Transformación Integral del Barrio, La Habana, 1997-2004.
- Documentos utilizados en los cursos de Educación Popular del Centro Memorial “Martin Luther King Jr.”, La Habana, 1995-1997.
- Documentos para el Curso de Concertación para el Desarrollo Local, impartido por Laurent Thévoz, 2004.
- Enet, M.: “Planificación Estratégica Sustentable en ciudades medianas y pequeñas Latinoamericanas”, tesis maestría en Desarrollo Urbano, FAU, UNC. Córdoba, Argentina, oct. 2000.
- Falabella, Gonzalo: “Trabajo temporal y desorganización social” en *Proposiciones 19, Revista Latinoamericana de Sociología Rural*, 1990.
- Fernández Romero, A.: “Aplicación de las Técnicas de Creatividad en el Proceso de Planificación”, *Rev. Alta Dirección*, n. Monográfico La Planificación, Madrid, 1988.
- Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria n. 6, 2000 Ley n. 91 “De los Consejos Populares”, La Habana.
- Galilea, Sergio: “Los desafíos Metodológicos en la Planificación Latinoamericana: Algunas Cuestiones Básicas”, *Solares*, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia, 1988.
- Goethert, R.; N. Hamdi: “La Microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad”, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Washington D.C., 1992.
- Guerrcke, P: “Elementos conceptuales y metodológicos sobre la incorporación de la planificación estratégica y participativa en la gestión local de la municipalidad de Córdoba”, Argentina, 1998.

- Hage, Cliff: "Art A Commonwealth Perspective", Revista *Hábitat Debate*, V. 10, dic. 2004.
- Hanercker, Martha: "Participación Social, desarrollo Urbano y Comunitario", Facultad de Sociología de la Universidad de La Habana y Agencia Ayuda Popular Noruega, 1996.
- Hernández. A. y Chapottin, S.: "Las Técnicas de Participación", GDIC, La Habana, 1997.
- Informe del Equipo Técnico Asesor para el Grupo Ministerial para el Trabajo Comunitario. Versión Quinta y Sexta, La Habana, 1996.
- Jaramillo S.: "El desenvolvimiento de la Discusión sobre la urbanización Latinoamericana: Hacia un nuevo paradigma", *Urbanización Latinoamericana*.
- Leff, Enrique: "Ecología y Capital", en *Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, Ed. Siglo XXI, México, 1998.
- López, N.: "La gestión comunitaria en las actuales condiciones. El Taller de Transformación Integral de Atarés", Universidad de La Habana, 1997.
- Lowenthal, David: *Environmental Perception and Behavior*, n. 10, University of Chicago, Dept of Geography, Research Paper, 1967.
- Lynch, K.: "La Imagen de la Ciudad", en *Infinito Buenos Aires*, 1966.
- Martínez, Edín: "Postulados de la Red Viviendo y construyendo de cara a la Conferencia mundial sobre la ciudad"- HABITAT II, FUNDASAL-CYTED, San Salvador, 1995.
- Mítznberg, Henry: "Auge y Caída de la Planificación Estratégica", Revista *Harvard Business Review*, 1994.
- Montero, A. y R. Martínez: "La Martriz DAFO para la Formulación Estratégica. Aplicación al Sector Financiero", en *Alta Dirección*, Madrid, 1995.
- Morin, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, segunda reimpresión, 1998. (1ª edición en francés, 1990).
- Nomenclador de Barrios y Repartos del Censo de 1981, Comité Estatal de Estadísticas.
- Oliveras, R.: "La Estrategia Paso a Paso", GDIC, La Habana, 1996.
- : "Planeamiento Estratégico Comunitario. Método, Técnicas y Experiencias", Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, La Habana, 1999.
- Oñate, Norma: "Planificación y Política. Retos Estratégicos", en *Planificación y Gestión*, Serie Cuadernos IVEPLAN, n. 8, oct. 1993.
- : "Escenarios: Teoría y Práctica", Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana, 1995.
- Ortiz Flores, Enrique: *Notas sobre la producción social de la vivienda, elementos básicos para su Conceptualización e impulso*, México D.F., Casa y Ciudad, feb. 1998.
- Pareyón, A. y G. Romero: "Caso mexicano", en Menjíbar, Ana Silvia (coord.), *Hacia Hábitat II: el rol asignado a la participación en las políticas de vivienda en América Latina*, FUNDASAL-CYTED, San Salvador, 1995.
- Pearse, A. y M. Stiefel: "Participación Popular: un Enfoque de Investigación", en *Socialismo y Participación*, n. 9, pp. 89-108.
- PNUD (1990-1998): Informes sobre Desarrollo Humano, Mundi-Prensa, Madrid.
- Ponce, Gabino; Juan Manuel Dávila y María del Rosario Navalón: *Análisis urbano de Petrer: Estructura Urbana y Ciudad Percibida*, Universidad de Alicante, 1994.
- Prefeitura de Porto Alegre, Administración Popular. Tríptico "The Capital of Participatory Budgeting", (folleto).
- Rey, Gina: "Resumen de Cuestiones Principales sobre Participación", GDIC, La Habana, 1997.
- Romero, Gustavo: "La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas", en *Vivitos y co-leando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, UAM-HIC AL, 2002. Compilado por Enrique Ortiz y Ma. Lorena Zárate.
- Rossi, P.H. y H.E. Freeman: "Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales", 1ra. Edición, Ed. Trillas, Ciudad de México, abr. 1998.
- Sanoff, Henry: "Community Participation Methods in Design and Planning", John Wiley & Sons, Toronto/Nueva York, 2000.
- Silicio Aguilar, Alfonso y otros: "Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional", McGraw-Hill, 1999.
- Taller de Transformación Integral de Jesús María: *Planeamiento Estratégico Comunitario de Jesús María*, 2004.

SOBRE LOS AUTORES

Gustavo Romero Fernández

Arquitecto por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de Maestría en el área de Análisis, Teoría e Historia. Profesor Titular a tiempo completo en la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Ha pertenecido, desde los años setenta a las ONG Hábitat, y ha presidido Fomento Solidario de la Vivienda A. C. (FOSOVI), dedicadas a la vivienda y el poblamiento en México. Ha participado en numerosos Consejos de la Vivienda y Desarrollo Urbano a nivel nacional y local, y fue miembro del Consejo de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), durante 1988 y 1991.

Ha sido invitado a múltiples seminarios y reuniones sobre la vivienda y hábitat en África, Europa y Asia, impartiendo conferencias en las Universidades de Lovaina en Bélgica, Politécnica de Madrid, Central de Caracas y Nacional de Chile, entre otras.

Actualmente participa en la Red XIV:F “Tecnologías Sociales para la Producción Social del Hábitat y Centros Vivos”, del Subprograma HABITTED, del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de Iberoamérica CYTED, donde coordina el proyecto “La Participación en la Producción Social del Hábitat”

Entre sus publicaciones se encuentran: el libro “La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat”, en coordinación conjunta con Rosendo Mesías, Red XIV:B “Viviendo y Construyendo”, del CYTED, y el artículo “La Producción Social del Hábitat: Reflexiones para su Historia, concepciones y Propuestas”, en *Vivitos y Coleando*, HIC-AL, UAM, México, 2003.

Rosendo Mesías González

Arquitecto por la Facultad de Arquitectura ISPJAE, La Habana. Realizó estudios en la Universidad Politécnica de Madrid. Actualmente trabaja en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, en Cuba. Coordinó el Programa de Desarrollo Humano Local de Naciones Unidas en La Habana Vieja entre 1999 y 2005. Es Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura del ISPJAE y Coordinador Internacional de la Red XIV.F: Red Iberoamericana “Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat” del Programa CYTED.

Premio UIA en 1983 y mención del concurso Informes I.E. Torrojas, Madrid, 1987. Ha publicado los libros: “La Participación en el Planeamiento y el Diseño del Hábitat Popular”; “Los Centros Vivos” y “Progresividad Habitacional”, “La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat”, asimismo ha escrito artículos en las revistas *Arquitectura Cuba*, *Ciudad y Territorio* e *Informes de la construcción de Madrid*, y en el *Boletín del INVI*, de Chile.

Rosa A. Oliveras Gómez

Licenciada en Psicología por la Universidad de La Habana, 1976. Master en Demografía. Profesora Titular del Instituto Superior Politécnico “José Antonio Echeverría”. Imparte Sociología Urbana en la Sede Universitaria Municipal de Plaza. Trabajó durante veintidós años en el Plan Director de La Habana y desde 1994 trabaja en el Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital a cargo de la orientación metodológica de veinte equipos técnicos que realizan desarrollo comunitario en diferentes áreas de la ciudad. Ha realizado estudios de postgrado en la Universidad Lomonosov, de Moscú; en Institute for Housing and Urban Studies (IHS), en Holanda; diplomado en Ciudad y Género en la Universidad Internacional de Mujeres (IFU), Alemania, entre otros. Fue investigadora invitada de la Universidad de Harvard en 2002. Es autora y coautora de veintisiete publicaciones sobre temas urbanos, entre ellas del libro “La Participación en el Planeamiento y el Diseño del Hábitat Popular” y textos sobre Planeamiento Estratégico. Obtuvo premio en el concurso de la Red Iberoamericana “*Viviendo y Construyendo*” en 1998 y desde entonces ha formado parte de la Red XVI.F del CYTED.

Mariana Enet

Arquitecta, magíster en Desarrollo Urbano por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba. Especialista en hábitat popular con estudios en Suecia y Bolivia. Investigador y Consultor de INTEGRA (Desarrollo Integral Local) en Córdoba, Argentina. Consultora en programas y proyectos integrales e intersectoriales de desarrollo urbano y hábitat. Sus trabajos han obtenido seis premios en concursos internacionales de la especialidad y tiene numerosas publicaciones en libros y revistas de referato, entre ellas del libro “La Participación en el Planeamiento y el Diseño del Hábitat Popular”.

María de Lourdes Vázquez García

Arquitecta por la UNAM con estudios de postgrado en diseño arquitectónico. Profesora en la Facultad de Arquitectura de la UNAM y colaboradora de Fomento Solidario de la Vivienda (FOSOVI), A.C. Ha publicado artículos sobre planificación urbana participativa, enseñanza de la arquitectura y diseño arquitectónico.

Manuel Coipel Díaz

Licenciado en Sociología por la Universidad de La Habana, Cuba. Profesor Asistente al Departamento de Sociología de la Universidad de La Habana. Especialista en proyectos de colaboración. Asesor en el municipio para el trabajo comunitario. Se ha especializado en programación participativa y en la implementación de metodologías de participación popular. Es autor y coautor de varias publicaciones. Actualmente trabaja en la edición y publicación de un manual de aplicación práctica sobre la metodología del Mapa de Riesgos y Recursos para proyectos de desarrollo social.

Elsa Lily Caballero Zeitum

Trabajadora Social por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con estudios de Doctorado en Ciencias Sociales y Maestría en Trabajo Social. Profesora Titular en el Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social de la UNAH. Es coordinadora de la Académica de la Maestría en Gestión Social Urbana de la UNAH y del Grupo Interuniversitario de Montreal, anteriormente, coordinadora Académica del Doctorado en Gestión del Desarrollo, de la Especialidad en Desarrollo Humano Local, de la Maestría en Trabajo Social y Directora del Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social de la UNAH.

Docente en diversas cátedras en varias Maestrías y en el Doctorado en Gestión del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Facilitadora del Curso en Línea “Crítica Epistemológica Feminista”, Universidad Nacional Autónoma de México, Organización Universitaria Interamericana, Colegio de las Américas.

Investigadora en la problemática urbana, participa como investigadora principal local y coordinadora general de investigación en la región Centroamericana, con vinculación a diversas Redes en Centro América; entre ellas la Red XIV.F-“Tecnologías Sociales para la Producción Social del Hábitat” con varias publicaciones en políticas públicas, mujer, planificación y la temática urbana. Ha realizado varias colaboraciones profesionales en: El Salvador, Tegucigalpa, y Municipalidades de Danlí, Santa Rosa de Copán, Trujillo, Choluteca. Es miembro de diferentes comités consultivos en Programas PROASEL y PASOLAC y FLACSO.

Daniela Osorio Olave

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura de la UNAM, con estudios de Maestría en Diseño Arquitectónico. Ha participado en diversos proyectos de investigación sobre vivienda. Trabajó en la ONG FOMENTO Solidario de la Vivienda, entre 2002 y 2004. Actualmente es profesora de la asignatura en la materia de investigación del Taller de Arquitectura en la UNAM.

Yaité Martínez Pereda

Ingeniera Civil desde 1997 y hasta la fecha ha integrado diferentes programas para la rehabilitación integral de La Habana Vieja. Actualmente es especialista principal del Taller de Transformación Integral del Barrio de Jesús María y forma parte del Grupo del Programa de Desarrollo Humano Local de Naciones Unidas. Ha realizado estudios de postgrado sobre Restauración y rehabilitación de edificaciones con valores patrimoniales, La Ciudad y el Urbanismo Contemporáneo, Planeamiento Estratégico, Concepciones actuales del Desarrollo, entre otros. Ha publicado diferentes artículos relacionados con las transformaciones físicas y sociales en el contexto urbano, y ha trabajado en diferentes proyectos de desarrollo y Planes Estratégicos en función de los grupos populares.

Conscientes de que la población urbana crece y crecerá considerablemente día a día y que una buena parte de ella, marginada, se concentra en cordones y emplazamientos de pobreza, en nuestras ciudades, este colectivo de autores ha ido sistematizando diferentes tecnologías sociales y el marco teórico que las sustenta, con el fin de que profesionales, técnicos, dirigentes y comunidades encuentren en él opciones para planear y diseñar su futuro de forma participativa.

Este libro ofrece variedad de métodos y técnicas de planeación y ejemplos de casos en que han sido aplicados, con las lecciones que esta práctica ha permitido. Si bien, por razones obvias el libro ha sido terminado, no así el empeño de muchos interesados en transferir estos conocimientos y en alentar a aprehender y multiplicar estas vías que harán posible comunidades y sociedades más felices.

Red XIV.F-TECNOLOGÍAS SOCIALES Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT
Subprograma XIV Tecnologías para Viviendas de Interés Social. HABYTED,
del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA
Direction du développement et de la coopération DDC
Swiss Agency for Development and Cooperation SDC
Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación COSUDE

