

# El Planeamiento Participativo en los Procesos de la Producción Social del Hábitat



  
**Red XIV.F**  
TECNOLOGÍAS SOCIALES  
Y PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

# El Planeamiento Participativo en los Procesos de la Producción Social del Hábitat



# El Planeamiento Participativo en los Procesos de la Producción Social del Hábitat

Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo – CYTED

Red XIV.b “Viviendo y construyendo”

**Autores:**

Gustavo Romero  
Rosa Oliveras  
Rosendo Mesías  
Mariana Enet  
Lourdes García  
Manuel Coipel  
Daniela Osorio

**Coordinación:**

Rosendo Mesías  
Gustavo Romero

**Instituciones participantes:**

- México:** Fomento Solidario de la Vivienda - FOSOFI AC  
Programa de Maestría y Doctorado en Análisis, Teoría e Historia, CIEPFA, UNAM
- Cuba:** Programa de Desarrollo Humano local en el municipio de la Habana Vieja – PDHL- ONU  
Grupo de Desarrollo Integral de la Capital – GDIC  
Programa de Desarrollo Urbano de la Habana Vieja, Oficina del Historiador de la Ciudad de la Habana



## 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 incultas, 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.

*Eduardo Galeano*  
*“Ser como ellos y otros artículos”, 1991*











## Antecedentes del programa CYTED

El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED, es un programa internacional y multilateral de cooperación científica y tecnológica, creado en 1984 por un acuerdo interinstitucional entre los gobiernos de los 21 países iberoamericanos. En él participan grupos de investigación, universidades, centros de investigación y desarrollo, empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG's); reunidas 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 iberoamericanos.

En 1987 se creó el subprograma, el número XIV, dentro del CYTED, organizado en torno al tema “viviendas de interés social”, proyecto que actualmente se denomina HABYTED. El objetivo central de este programa 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 efectos de 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 es la Red XIV. B *Viviendo y Construyendo*.

La temática central tratada en los proyectos de la Red *Viviendo y Construyendo* es la producción social del hábitat en los asentamientos humanos de Iberoamérica. Entre los trabajos de esta Red se han desarrollado múltiples proyectos de investigación y difusión, uno de ellos es el proyecto “La participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular”, que se continúa en la Red XVI.F; el cual se ha desarrollado en dos momentos: el primero, en un concurso a nivel 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 en 1999; en un segundo momento, los integrantes de la Red se han abocado a desarrollar los contenidos teóricos – prácticos sobre la participación en ambas disciplinas. Debido a un desfase en los , ya que sus contenidos, con pequeñas variantes, se consideran relevantes para ambas disciplinas. 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”, publicado en 1994 y “Hacia HABITAT II. El rol asignado a la participación en las políticas de vivienda en América Latina”, publicado en 1995. Todos siguen la intención de hacer comprender a diferentes actores cómo mejorar el hábitat popular.

### Presentación del proyecto “La participación en el diseño y la planeación en la producción social del hábitat”.

Quienes desde hace varios años hemos trabajado asesorando a procesos habitacionales populares, hemos sido testigos de cómo dentro y fuera de nuestras ciudades -generalmente en las periferias-, hay “otra” ciudad que se construye día a día, al margen de políticas públicas y de los grandes desarrollos inmobiliarios promovidos por la iniciativa privada. **Hay frente a nuestros ojos, y cada vez con mayor presencia, “otra” 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 un enorme cantidad de barrios y colonias, generando una alternativa propia frente a las demandas habitacionales que no ha logrado cubrir el Estado ni la iniciativa privada. 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 real** en aspectos como lo financiero, lo técnico y lo social. 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 diseño y la planeación urbana, las propuestas generadas por arquitectos, urbanistas y planificadores han resultado ser, en muchos casos, incompatibles con la realidad cotidiana de los grupos sociales a los que se dirigen los proyectos.

Como resultado, tenemos una doble situación en la que, por un lado, la ciudad crece al margen de políticas públicas

de la normatividad existente, y por otro, la ciudad formal, aparentemente planeada y desarrollada dentro del marco normativo, se llena de grandes desarrollos habitacionales basados en 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 presentan enormes problemas de deterioro debido a los altos costos de su mantenimiento.

Así en esta ciudad “formal” se interviene informalmente, produciéndose nuevas habitaciones y hasta viviendas, creándose nuevos espacios para acomodar las necesidades crecientes e insatisfechas de las familias, sin intervención estatal o inmobiliaria.

Ante este panorama **se hace necesaria la formulación de nuevos enfoques, nuevos modos de entender los procesos de urbanización y poblamiento que se están llevando a cabo en nuestras ciudades y, paralelamente, encontrar nuevas maneras de intervenir en el desarrollo de estos procesos.**

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 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 sustentables 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

Como veremos en el transcurso 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 que han buscado alternati-

vas 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. **Varios de estos caminos han tomado como eje a la participación de los diferentes actores sociales involucrados en los procesos habitacionales, particularmente los habitantes actuales y los potenciales.** En este proceso, muchas de las 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 que fomente su desarrollo y operación por otros grupos.

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

Como veremos en el capítulo correspondiente, en la producción de la vivienda intervienen múltiples factores sociales, económicos, culturales y jurídico-normativos que se entrelazan en forma compleja y diversa para las diferentes modalidades de producción (las denominadas formales e informales); estas, a su vez, están interrelacionadas, pero no dejan de ser diferentes. La comprensión de lo anterior no deja de ser importante, ya que de otra manera se puede pretender que una modalidad es superior a la otra, de tal suerte que las que se consideran inferiores, generalmente las modalidades informales, deben ser transformadas de acuerdo con los parámetros que rigen a las otras – formales-, sin comprender las lógicas diferentes que las hacen ser. Esto ha provocado que se cometan múltiples errores en las propuestas de las políticas públicas y los programas que se realizan en materia de vivienda y hábitat para los sectores de escasos recursos.

Una parte importante del proceso de producción es la que 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 propuestas 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 interrelacionadas pero que cada una tiene sus fines y objetivos al tiempo que tienen diferentes maneras de operar.

En términos generales, entendemos la planificación como la actividad encaminada a organizar procesos generalmente complejos y dirigirlos a objetivos determinados, en este caso, los relativos al funcionamiento y organización 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 permitan alcanzar tales objetivos.

Por su parte, 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 de los que 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 dos ediciones separadas, es importante entender que ambas publicaciones han sido parte de un proyecto común que comparte una visión general sobre la sociedad actual, la manera de afrontar los problemas y las demandas sociales y 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 trabajo, formado por técnicos y profesionales de diversas disciplinas y nacionalidades, cuyo interés ha sido, por un lado, **proponer un enfoque teórico transdisciplinario para comprender los procesos de producción del espacio construido** (reconociendo la complejidad del fenómeno urbano contemporáneo), y por otro, **proponer alternativas de intervención y de evaluación**

**de los técnicos y profesionistas en estos procesos. Asimismo, se pretende ofrecer una variedad de métodos y técnicas que permitan la intervención entre la diversidad de actos y actores involucrados, brindar herramientas que le permitan diferentes opciones a los implicados en el proceso y tener un conocimiento de distintos métodos y técnicas, así como su posible aplicación en diferentes contextos, no solamente técnicos y profesionales.**

Las reflexiones que aquí se presentan han sido el resultado de un trabajo que se ha 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 reflexiones en torno a sus contenidos.

Los temas tratados en el presente documento se desarrollan en torno a **tres ejes fundamentales:**

- **La participación, como una manera democrática y socialmente equitativa de toma de decisiones;**
- **La producción social del hábitat, como una propuesta para generar estrategias que permitan mejorar las condiciones en las que los grupos menos favorecidos de la sociedad producen su hábitat; y, por último,**
- **La planeación participativa, como una herramienta 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.**

**El libro está estructurado en:**

- **El Marco conceptual**, de indiscutible necesidad para exponer la base que fundamenta el abordaje sobre el planeamiento y el diseño desde una visión integral y compleja de los procesos de producción del hábitat. Con este propósito, se discuten algunos de los procesos (económicos, políticos y sociales) que influyen en el desarrollo del entorno construido habitacional, se manejan algunos conceptos y términos que se retomarán en los capítulos siguientes. Ha sido elaborado por un colectivo de autores miembros de la Red de Tecnologías Sociales para el Desarrollo Social del Hábitat Popular, perteneciente a Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED); y compartido en los dos libros referentes de Tecnologías Sociales: “La participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico

en la Producción Social del Hábitat” y el presente libro, donde se delimita el papel de la participación y de la asesoría técnica dentro del proceso de producción social del hábitat.

- El Planeamiento Participativo, los métodos recientemente utilizados en la escala comunitaria, y casos que demuestran la factibilidad de sus aplicaciones. **En este capítulo se sintetizan los métodos de Planeamiento Estratégico Comunitario, Mapa de Riesgo y Recursos, Microplanificación, y Planeación Urbana – Participativa, concebidos a partir de una participación entendida como poder de decisión. Dentro de los casos se incluye el Manual de Elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat bajo el Enfoque de Micro-Planificación Territorial con Participación Comunitaria, por detallar la forma en que pueden aplicarse estos métodos, así como por la generalidad con que se está aplicando en diferentes países de América Latina,**
- **se presenta el Presupuesto Participativo, de forma muy esquemática. Con la intención de compartir estos métodos y de mostrar la posibilidad de aplicarlos en diferentes comunidades e incluso países, cada método va acompañado de sus ejemplos y reflexiones sobre su contextualización.**
- **Estos métodos, a su vez, han utilizado - y compartido- diferentes técnicas, cuya fundamentación y modo de aplicación se exponen en un acápite destinado especialmente para su conocimiento y aplicación**
- **Por último, se brindar, de forma sintética una serie de** Reflexiones y recomendaciones de aplicación de los métodos y técnicas del planeamiento participativo, que pudieran ser útiles para los lectores en la aplicación de cualquiera de los métodos.
- Bibliografía, **donde se listan por cada caso los principales documentos consultados y citados.**

# Capítulo 1

La Producción del Hábitat





## 1.1 Repensando la producción del hábitat – nuestra aproximación epistemológica



# 1.1 Repensando la producción del hábitat – nuestra aproximación epistemológica

## 1.1.1 Sobre la necesidad de nuevas herramientas de conocimiento

**A**ntes de empezar a exponer las bases cognitivas que fundamentan el desarrollo de este libro creemos que es importante hacernos las siguientes preguntas: **¿Por qué es necesario plantear una manera diferente de aproximación al asunto de la producción del hábitat? ¿Cómo ha sido manejado 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.** Esto ha sido así, en gran medida, porque el desarrollo del conocimiento científico en su conjunto se basaba en los principios de simplificación, especialización y reducción a conceptos y tareas parciales de una realidad difícil de comprender a leyes parciales que permitieran entender y manejar, al menos, una parte de esa realidad.

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, 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”**.<sup>1</sup>

Las consecuencias del diseño y la planificación 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*<sup>2</sup> han sido inadecuadas, parciales y ajenas a la realidad de los procesos habitacionales de la mayoría de la población. La vivienda ha sido estudiada 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 habitantes. 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 de los siguientes capítulos, si bien las propuestas habitacionales generadas desde esta aproximación, promovidas generalmente por la iniciativa privada o el Estado, han podido ser adaptadas en la solución del hábitat de ciertos grupos sociales - concretamente las clases medias y medias altas - una gran parte de la población urbana no ha encontrado en ellas una respuesta técnica a sus necesidades. Ya sea por la falta de acceso a recursos o por la imposibilidad de adaptación de los espacios urbano arquitectónicos a sus necesidades particulares, la realidad es que un gran sector de la población necesita otro tipo de respuestas.

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 e inserto en 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 de la intervención de los técnicos en la solución a los problemas del hábitat, a dónde hemos llegado con nuestros avances tecnológicos, quiénes han tenido acceso a estos avances, qué consecuencias han tenido las nuevas tecnologías en el medio ambiente o en la cultura, en suma, preguntarnos 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**

1 Morin, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona, Gedisa, segunda reimpresión, 1998. (1ª edición en francés, 1990, *Introduction a la pensée complexe*.)

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*. De este modo se hace necesario enjuiciar la legitimidad de la autoridad que encierran sus dictámenes.

**marco de acción del desarrollo tecnológico**, planteando en la Declaración de Santo Domingo<sup>3</sup> la necesidad de reforzar un **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 parciales, fáciles de cuantificar y manejar, pero completamente ajenas a la complejidad de la realidad. Por estas razones creemos necesario establecer un compromiso con la búsqueda de soluciones articuladas e integrales, que enfrenten los conflictos inherentes a los problemas complejos y que no ignoren los diversos factores que están vinculados con el hábitat y la vivienda, por ejemplo su desarrollo histórico y su estado actual, sus condiciones económicas, sociales, históricas 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 tenga implícito la comprensión de los conflictos, de la complejidad y sea creado para y con la gente**.

### 1.1.2 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 una “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 que están relacionados con la producción del hábitat, son partes de un sistema abierto, ya que suponen la interacción de 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 reconoce a la **dialectica** 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 lo pequeño (las partes), en lo holístico y en lo reduccionista-analítico; esta dualidad integrada se denomina **“unidad compleja”**; en ella se reconoce y se admite la existencia

<sup>3</sup> 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 a 12 de marzo de 1999.

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 inventividad, 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:<sup>4</sup>

- 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, etc.
- 2) **Principio de recursividad organizacional:** Un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causas y productores 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. Con este principio **se rompe con la idea lineal de causa-efecto**.
- 3) **Principio hologramático:** En un holograma físico, el menor punto de la imagen del holograma contiene la casi totalidad de la información del objeto representado. **No solamente la parte está en el todo, sino que el todo está en la parte**. De esta manera se trasciende al reduccionismo que no ve más que las partes, y al holismo que no ve más que el todo.

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 obje-

tos 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 trascienda los esquemas de los campos disciplinarios y permita establecer vínculos y conexiones cambiantes entre diferentes niveles, escalas y estratos de los fenómenos que involucran diversas manifestaciones: físicas, biológicas, antropológicas, sociológicas, psicológicas, etc.

### 1.1.3 Una manera diferente de entender la producción del hábitat

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

Tradicionalmente los constructores, arquitectos y urbanistas han percibido el problema del hábitat focalizando 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 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 etc, construidos por y para los

<sup>4</sup> Morin, *Op Cit*, pp. 105-107.

seres humanos.

Sobre esta base hoy concebimos la acción profesional de arquitectos y urbanistas comprendiendo que no sólo hacemos propuestas técnicas, sino que **debemos interactuar con otros actores y profesiones para construir 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** comprendido por el contexto social, económico, 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	PROCESO
PROBLEMA TÉCNICO	PROBLEMA INTEGRAL (Físico, social, administrativo, político, económico, ambiental)
SOLUCIÓN PARCIAL (Tecnología constructiva, vivienda)	PROPUESTA INTEGRADA (Vivienda, barrio, ciudad, territorio, actor social)
EFFECTO PRODUCIDO POR UNA CAUSA	EFFECTO 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



## 1.2 Procesos que influyen en los modos de producción del hábitat



## 1.2 Procesos que influyen en los modos de producción del hábitat

Como hemos visto, la producción del hábitat se puede considerar como un proceso complejo, vinculado, influido y condicionado por múltiples factores en distintos niveles que abarcan desde aspectos globales hasta cuestiones locales. En este apartado hablaremos de algunos de los antecedentes y componentes de este contexto global que han generado cambios importantes en la manera como se produce el hábitat urbano en nuestros días.

### 1.2.1 Antecedentes: transformaciones en la estructura poblacional urbana

Cuando hablamos del hábitat urbano y de su producción, no podemos 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 ejemplificar este punto hablaremos del 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 México<sup>5</sup> 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 sector de la población urbana se resolvió inicialmente a través de la renta en zonas centrales de inquilinato, ocupando en muchos casos antiguas mansiones que habían sido subdivididas en pequeñas viviendas; lo que hoy conocemos 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

5 Para mayor información consultar:

Connolly, P., Ortiz, E. y Romero, G., *La producción de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México DF, COPEVI-FOSovi, 1977.

Pareyón, A. y Romero, G. „Caso mexicano“, en Menjibar, 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.

con más vigencia en las dos décadas posteriores: el desarrollo de fraccionamientos populares en la periferia de la ciudad, ocupados por aquellas familias, tanto originarias de la ciudad como inmigrantes, que tenían recursos para pagar un terreno con algunos servicios y para 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 respuesta del gobierno local, ante las presiones de la opinión pública, fue la prohibición, en el año de 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.<sup>6</sup>

Para darnos una idea de lo que este proceso de urbanización significó para la estructura de la Ciudad de México, tomaremos algunos datos del estudio publicado en 1977:<sup>7</sup> En 1950 el 22 por ciento de la población urbana vivía en estas “colonias populares”. Para 1976, el 50 por ciento 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 importante 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 la que se ha construido la mayor parte de la superficie urbana en América Latina.

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

7 Connolly, P., Ortiz, E. y Romero, G. *OpCit.*

Desde los años Sesentas y Setentas, en los distintos países latinoamericanos, se han llevado a cabo muy diversas políticas públicas vinculadas con los asentamientos populares, 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 parte de diversos organismos multilaterales y el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Todas estas 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 aplicados.

En cuanto a los aspectos morfológicos de los asentamientos irregulares, tanto sus edificaciones (especialmente las viviendas auto producidas y/o auto construidas) con 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 de las notificaciones 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 que se ajustan 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 estas propuestas “profesionales”. Esto nos habla de un gran problema en el campo del planeamiento, y del diseño urbano y arquitectónico que en muchos casos limita la atención, desde estas disciplinas, hacia las demandas de los grupos

sociales mayoritariamente de bajos ingresos.

### 1.2.2 Pobreza y depredación 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 acumulación de riquezas materiales, a través de la racionalidad económica y productiva, del uso desmedido de la tecnología, de la depredación 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 población, particularmente en los llamados “países en vías de desarrollo”.

En las últimas décadas, potenciada por el desarrollo 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. Depredación del medio natural:** 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 sustentable.

**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.

### 1.2.3 Impacto del modelo de desarrollo y la globalización en las ciudades latino-americanas

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 y profunda 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<sup>8</sup>, 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 megaciudades<sup>9</sup>.

Se manifiesta una polarización marcada en la ciudad principal de la red, que se transforma en una megaciudad<sup>10</sup>. Trece ciudades latinoamericanas cuentan con más de tres millones de habitantes, nueve de ellas más de cinco millones, y cuatro tienen más de diez millones.

#### c) Flujos multidireccionales en las áreas urbanas<sup>11</sup>:

**1 Recentralización:** Los grupos empobrecidos de la periferia urbana se trasladan a las zonas “tugurizadas” del centro de las ciudades (vecindades o conventillos).

8 La tasa de crecimiento poblacional es del 3.5% anual, esto implica duplicar la población urbana en un periodo de 20 años, mientras que en el caso europeo, la tasa es del 1%.

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: Sao Paulo 23.97 millones de habitantes, Río 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.

11 Nicolás Hiernaux 1998, en Marisa Carmona 1999.

**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.

**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, por tanto se generan nuevas ofertas de espacios urbanos para los sectores con mayor poder adquisitivo.

Semiprivados: urbanizaciones cerradas, de acceso restringido, con todos los servicios y equipamiento acorde a 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 peatón

tones 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 socioeconómica 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”<sup>12</sup>. 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.

#### 1.2.4 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 centrali-

zación en la planificación y ejecución de programas, ejercían un rol protagónico.

**En el último decenio los organismos internacionales han cobrado una mayor injerencia 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 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 tradicionalmente fue 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 efectivizar las políticas sociales y socio habitacionales, abandonadas por el “Estado de Bienestar”.

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

<sup>12</sup> En muchas ciudades existen barrios “periféricos” que no están registrados en los catastros municipales, es decir, “no existen”

### 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.**<sup>13</sup>

Según diferentes 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 producen.

En la medida que no se produzca una verdadera descentralización con una capacidad de toma de decisión y obtención 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 efectivizar una gobernabilidad democrática y una devolución efectiva y sustentable, basadas 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. Podemos 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.

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 y representantes de la sociedad civil. Diseñada desde la “oferta”, sin considerar la particularidad de la demanda. El Estado central era ejecutor de proyectos *standard* de conjuntos de vivienda “llave en mano”, a través de grandes empresas constructoras.

A partir del período 1980 – 1990, comienza una etapa de descentralización, conservando 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’s, cooperativas, grupos de iglesia, entre otros) se busca partir de la “demanda” a través de metodologías de “abajo hacia arriba” con participación intensiva de los usuarios destinatarios y grupos técnicos, pero desconectadas de otras organizaciones gubernamentales locales y nacionales. Se producen propuestas adaptadas a la realidad del grupo destinatario a través de metodologías de participación. Las propuestas tuvieron variados diseños de unidades habitacionales, tecnologías constructivas “apropiadas y apropiables” y se ejecutaron con mano de obra de las familias y / o cooperativas de base.

Por último, la tercera y actual (desde los Noventa), por procesos de reforma del Estado, se busca la articulación entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales, en procesos de descentralización y concertación multiactoral.

13 Enrique Leff (1998) “Ante la demanda expresa o latente de la sociedad civil, el Estado transfiere 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” En “Ecología y Capital” Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable”. Edit. Siglo XXI. México.

Son las 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 esto que denominamos a este tipo participación como multidireccional.

Es en este tipo de políticas donde la necesidad de utilizar tecnologías de gestión y gerenciamiento participativo resulta esencial, si se pretende alcanzar resultados sustentables y equitativos.



### 1.3 La Producción Social del Hábitat



## 1.3 La Producción Social del Hábitat

### 1.3.1 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.”<sup>14</sup>

Para satisfacer esta necesidad el hombre modifica el entorno natural, generando su propio hábitat. Con el término “hábitat” nos referimos al entorno espacial 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 al espacio de la vivienda, pero abarca un territorio más amplio y una infraestructura de servicios y vinculaciones (sociales, económicas, culturales, etcétera), incluyendo espacios como aquellos 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. Ésta 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<sup>15</sup>: los sectores con mayor poder adquisitivo, que contratan los servicios de un arquitecto y autoproducen su vivienda; y los sectores 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, planeación, 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 que, dadas sus características de ilegalidad e irregularidad, se trata de un proceso oscuro en sus aspectos internos. La producción del hábitat es una acción compleja donde intervienen muchos procesos. Estos pueden ser agrupados en cPLa producción del hábitat es una acción compleja donde intervienen muchos procesos. Estos pueden ser agrupados en cuatro fases:

**Promoción, planeación y gestión:** Comprende aspectos como la adquisición de la tierra, la planeación, el diseño, el trámite de permisos y licencias y 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 periodo 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.

**romoción, planeación y gestión:** Comprende aspectos como la adquisición de la tierra, la planeación, el diseño, el trámite de permisos y licencias y la gestión del financiamiento.

Como señala Enrique Ortiz<sup>16</sup>, en el caso de la autoproducción individual y espontánea realizada por los sectores populares, las fases de producción se mezclan en un gran 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 de manera paralela 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

14 Coalición Internacional para el Hábitat, “El pueblo hacia Hábitat II”, en *Hábitat II – Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, México D.F., Coalición Internacional para el Hábitat, 1998.

15 Ortiz Flores, Enrique, *Notas sobre la producción social de la vivienda, elementos básicos para su Conceptualización e impulso*, México D.F., Casa y Ciudad, febrero 1998.

16 Ortiz F. OpCit.

condiciones socioeconómicas le impiden acceder a un crédito o a los programas institucionales.

### 1.3.2 Distintas maneras de entender la vivienda

¿Qué es una vivienda? Esta 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”.

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 periodos 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 a las necesidades y a las posibilidades de sus habitantes.
- Permite incorporar recursos extra-económicos, como la autoconstrucción, el apoyo solidario, materiales reciclados o regalados, etc.
- 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 una mercancía o como un 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 sujeto de 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, en 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 habitan**”.

### 1.3.3 ¿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 empleado 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 estrategias 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 –falta de servicios, falta de recursos, terrenos difíciles y alejados, etcétera.

Por sistema de producción entendemos a un conjunto de programas, proyectos y actividades relativos a los procesos 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<sup>17</sup>.

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 al ser el principal responsable de garantizar el acceso a una vivienda digna al conjunto de la población, independientemente de su poder adquisitivo y de sus condiciones económicas.

La PSHV integra diferentes factores: acceso al suelo, dotación de servicios y equipamiento suficiente, acceso a materiales y componentes, asistencia técnica, financiamiento y acceso a recursos, 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 acordes a 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 for-

mas 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, de modo que permita relacionar sus 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<sup>18</sup>.

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. Len este sentido, lo más difícil ha sido lograr el reconocimiento por parte de los gobiernos, la opinión pública y los mismos profesionistas 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 vive en condiciones deplorables en nuestras ciudades.

#### 1.3.4 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.

18 Romero, Gustavo, “La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”, en *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, UAM – HIC AL, 2002. Compilado por Enrique Ortiz y Ma. Lorena Zárate.

17 Ortiz F. OpCit.

**Autoconstrucción:** sólo abarca el aspecto constructivo<sup>19</sup> 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

**Auto producción:** se refiere al proceso a través del cual individuos, familias o grupos organizados llevan a cabo un proceso de producción por su propia iniciativa y para su propio beneficio. Puede hacerse a través de la autoconstrucción o mediante 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 ONGs productoras de vivienda sin fines de lucro o por organizaciones filantrópicas<sup>20</sup>.

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

20 Ortiz, *OpCit.*



## 1.4 La participación como eje metodológico de la producción social del hábitat



## 1.4 La participación como eje metodológico de la producción social del hábitat

### 1.4.1 ¿Qué es la participación?

**P**articipación es un término que se ha usado de múltiples maneras en distintos ámbitos: académicos, políticos, sociales, culturales. Por desgracia, la palabra *participación* se ha vaciado de contenidos, significando 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.”<sup>21</sup> 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 solo 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”<sup>22</sup>; 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.

Resulta evidente que la participación puede ser un ingrediente importante prácticamente 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 importancia de la participación social como fundamento de una nueva etapa de la democracia: la democracia participativa, diferenciándola de la democracia represen-

tativa. 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.**

Específicamente en el campo del diseño y la planeación, 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 corresponsable 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 tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos<sup>23</sup>.

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:

- ante cualquier problema no hay una única respuesta y que 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;
- los actores involucrados directamente en un problema son los que mejor conocen sus propias necesidades, deseos y posibilidades; y que
- en la mayoría de los casos hay en juego distintos intereses que necesitan de un proceso de negociación y acuerdos para lograr consensos colectivos.

21 Sanoff, Henry, *Community Participation Methods in Design and Planning*, Toronto/ Nueva York, John Wiley & Sons, 2000.

22 Rueda, Valderrama. 1991: 270.

23 Hábitat 1984: 1

### 1.4.2 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”<sup>24</sup>, o bien, que supone un “conjunto abstracto, vulnerable y cándido (o concientemente estéril) de propósitos irrealizables”<sup>25</sup>. 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 solo 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 Sanoff, Henry, *OpCit.*  
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, el 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 **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 ejecución<sup>26</sup>.

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 la planificación:** en la percepción de la situación actual, la definición de objetivos, estrategias y prioridades.
- **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 mantenimiento y gestión.
- **Participación en actividades operativas:** asegurando un mantenimiento y gestión más eficaz y de menor costo<sup>27</sup>.

26 D'Paula, 1980:4.  
27 Habitat, 1986:104

### 1.4.3 Ampliando la participación social

La solución de los problemas urbanos y habitacionales debe movilizar a todos los sectores sociales y ser un 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 partidización política, el paternalismo y el clientelismo, se creen y fortalezcan verdaderas redes sociales para la construcción de ciudades socialmente sustentables.

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 una 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, en la realidad, 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 **generar 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 afecten directamente. En este sentido, uno de los diez postulados de la Red “Viviendo y Construyendo” del CYTED<sup>28</sup> 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.

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

#### 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 de la planificación, lo estratégico puede definirse como una 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 planificación 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 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

28 Martínez, Edin (editor), *Postulados de la red „Viviendo y construyendo“ de cara a la Conferencia mundial sobre la ciudad- HABITAT II*, FUNDASAL-CYTED, San Salvador, 1995.

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.

### Sustentabilidad

En cuanto a lo sustentable, 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 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 sustentabilidad 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 sustentable”:

- 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 sustentable 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 sustentable 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 sustentabilidad”, lo define

como:

“Nosotros, pueblos y ciudades, comprendemos que el concepto de desarrollo sustentable nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad generadora de la naturaleza. Pretendemos alcanzar la justicia social, una economía sustentable y la sustentabilidad ambiental. La justicia social tendrá que basarse necesariamente en la sustentabilidad económica y en la igualdad, para la cual se requiere también sustentabilidad ambiental.”

Esta definición reconoce además que el concepto sustentabilidad se encuentra en *equilibrio dinámico*, es decir, es un estado que no puede alcanzarse ni mantenerse:

“Nosotros los pueblos y ciudades, reconocemos que la sustentabilidad 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, Sustentabilidad, 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 sustentabilidad**.

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**.

#### 1.4.5 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 im-**

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, centrado 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

**prescindible 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 la misma o con diferentes profesiones, se pueden producir **tres diferentes modos de vinculación para llevar a cabo alguna tarea** que implique la interacción entre todos: la cooperación, la coordinación y la integración<sup>29</sup>:

**“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 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

29 Oliveras, R. “Planeamiento Estratégico Comunitario. Método, Técnicas y Experiencias”. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana, 1999.

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 un conocimiento, 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 formativos, 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



1.5 Replanteamiento del rol profesional de los arquitectos, planificadores y profesionistas de otras disciplinas en la producción social del hábitat



## 1.5 Replanteamiento del rol profesional de los arquitectos, planificadores y profesionistas de otras disciplinas en la producción social del hábitat

### 1.5.1 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 planificación y labor proyectual tradicional. Este tipo de práctica, mayoritariamente, 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 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 de 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.

Con base en 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 planificación 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 (procesos políticos, sociales, históricos y coyunturales), entre las que han tenido particular significación:

- La acelerada urbanización de América Latina.
- Políticas estatales inadecuadas o el vacío dejado por estas.
- Desarrollo de los movimientos populares y sus demandas.
- Desastres naturales.

Dichas organizaciones se han conformado por profesionales y técnicos con diversas motivaciones:

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

- Personales: modificación del rol profesional.

En general estas organizaciones han tenido como objetivos la búsqueda de la gestión democrática 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 búsqueda 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's ha tenido la integralidad, la transdisciplina y fundamentalmente la participación activa de los grupos base, así como su educación y capacitación.

Con los elementos antes discutidos **podemos 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 busque 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 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, donde existen diversidades 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 elementos generales que definen las distintas modalidades de asesoría técnica:

- El origen de la demanda de asesoría técnica: desde la comunidad, desde los equipos y/o desde los intermedios.
- Los campos de la relación: socio-organizativos; relacionados 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, apoyo de alcance mediano y/o apoyo de amplio alcance.
- Los niveles de gestión: desde los asesores, mixta, desde la comunidad y/o desde agentes externos.

Tomando en cuenta estas categorías 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 durante el proceso
- utiliza métodos participativos que signifiquen un aprendizaje tanto para los pobladores como para los técnicos
- es integral, y considera una apropiación por parte de la comunidad de los conocimientos aportados por los técnicos, y
- fortalece la capacidad de gestión de la comunidad organi-

zada.

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 él 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.

### 1.5.2 Un enfoque profesional diferente: la asesoría técnica participativa

Ante el panorama antes 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 canalizar el proceso participativo de 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.

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

El siguiente esquema ilustra los principales componentes de este enfoque:

### LOS PRINCIPALES COMPONENTES DE LA PRÁCTICA PARTICIPATIVA.<sup>30</sup>

*“Desaprender”*

#### **“Ellos pueden hacerlo”**

*Sentarse, escuchar, respetar, aprender, aceptar los errores.*

30 Con base en Chambers R. 1990 *Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects*. In *Putting People First*.

El responsable de la asesoría técnica participativa debe y puede:

- 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 que respondan a ese contexto.

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

- 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 ex-

presen. Recuerda que todos tienen algo que decir acerca del proyecto.

- Dar crédito a todos los participantes por sus aportes; explica 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 un 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.



## 1.6 Desarrollo y transferencia de tecnologías sociales participativas de planeamiento y diseño



## 1.6 Desarrollo y transferencia de tecnologías sociales participativas de planeamiento y diseño

### 1.6.1 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 y culturales que permitan un mejoramiento de vida del ser humano.

Cabe señalar que cuando hablamos 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 tratamos sobre 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, hemos visto que la construcción 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 la planeación 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 planificación prácticamente desde cualquier disciplina, siempre y cuando se requiera anticipar acciones futuras. En el caso de la planeación urbana, que es la que específicamente nos compete, incluye aspectos como el conocimiento del territorio, el presupuesto, la población, etc.

Ahora bien, cuando hablamos de diseño nos referimos a la acción de determinación de la forma de un objeto previamente a su 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 acápite 2.3 de este libro.

### 1.6.2 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, 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 generación, adaptación y transmisión co-**

**lectiva 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.**



# Capítulo 2

## Planeamiento Participativo





## 2.1. Qué es el Planeamiento?



## 2.1. Qué es el Planeamiento?

El planeamiento 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 solo porque se logra lo que se desea, sino porque, si se hace de una forma donde todos están involucrados, **este proceso contribuye al crecimiento personal y comunitario, a la integración, a la solidaridad.**

Después de un acertado proceso de planeamiento queda una inercia que mueve al desarrollo, muy especialmente en los participantes. En ellos deja una huella en el pensamiento, en la forma de pensar y de encarar el futuro, en su compromiso hacia el objeto de estudio.

Muchos autores han abordado la planificación 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, siendo, por tanto, parte inherente de gobernar, tal y como lo refiere Sergio Galilea ...<sup>32</sup> hacer planificación es hacer política, ya que implica hacerla con los agentes sociales directos. Es gobernar”

En este sentido, Manuel Castell<sup>33</sup> ha referido que...” **los planes no son solo 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”.

Por lo que se puede resumir, que la planificación es un proceso que implica racionalizar, prever y decidir “...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”.<sup>34</sup>

### 2.1.1. Diferencias entre Planeamiento tradicional y nuevos métodos de planeamiento

El enfoque desarrollado en el primer Capítulo permite comprender que ante la complejidad del mundo actual, el desarrollo tecnológico, la creciente conciencia sobre el derecho a la equidad de género, culturas, el derecho a disfrutar el espacio en que vive, la preocupación por el legado a las nuevas generaciones de un mundo vivible, implica asumir nuevos métodos de planeamiento a partir de estos nuevos enfoques.

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 solo acopiaran la información sino que la comprendieran a cabalidad. Además del consumo de tiempo y de la dedicación de numerosos especialistas, se elaboraba fundamentalmente sobre la **visión técnica y muchas veces lejana al enfoque que la población no especialista pu-**

32 Galilea, Sergio. “Los desafíos Metodológicos en la Planificación Latinoamericana: Algunas Cuestiones Básicas.

33 Castell, Manuel. “Crisis Urbana, Estado y Participación popular” Compilación realizada por el Ar. Humberto Solares, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia, 1988.

34 Anders, E. En Vázquez, A. Y Dávalos, R. 2000.

diera percibir 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 problemas se producía **bajo una lógica lineal**, estableciendo causas y efectos, a partir del enfoque parcializado de los planificadores. Su mismo rol técnico compulsó el enfoque hacia la solución de los problemas fundamentalmente, perdiendo incluso la diversidad de enfoques que proviene de la multiplicidad de posiciones. El efecto, por otra parte de esta posición ha sido no solo dejar de obtener la creatividad existente en la sabiduría popular, sino también **perder la posibilidad de estimular esa creatividad y capacidad de inventiva que se sabe existe**.

Esta visión y esfuerzo técnicos, por su parte, requería de un trabajo acabado, de una imagen futura totalmente concluida y resuelta cabalmente. Como esta planeación está realizada por los planificadores, y generalmente la intervención de los decisores se producía cuando el **producto está concluido, con una imagen final, al largo plazo**, para cuya realización escasamente se proponía la instrumentación de acciones. Así que el planeamiento tradicional, lamentablemente ha quedado muchas veces grabado y guardado en la imagen final, a largo plazo, abarcadora de muchas esferas, **sin que se propusieran en él las acciones precisas, y los caminos a recorrer para lograrlo**. Interesan los resultados que se obtengan en el futuro y se pautan acabadamente los procedimientos para alcanzar un **“modelo normativo”**, que además no se considera, de manera significativa, a los oponentes, los obstáculos y las dificultades que condicionan la factibilidad del plan

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** finales del análisis, aspecto que también se aplica a la perspectiva. La inflexibilidad, y especialmente la centralización implicaron un pecado original: el análisis de diferentes ámbitos que influyen en el objeto del planeamiento y escenarios mediante los cuales cualquier variación, ajena al control de los planificadores, puede variar 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 las premisas de un planeamiento, al modo tradicional, pudiera dejar de asumir nuevas respuestas ante

escenarios poco previstos, con propuestas predictivas, prestablecidas

Es más es difícil que ante una enorme cantidad de problemas que acumulan las ciudades se pudiera distinguir aquello que constituía lo más importante, lo esencial.

### 2.1.2. 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 todos los actores 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 los objetos 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 de los actores, con múltiples enfoques que provienen de la diversidad existente y que son considerados sujetos propositivos y co responsables. 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 necesariamente que presentarse como un proceso continuo y flexible, nunca como un documento terminado, prácticamente no tiene fin pues, 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 y a través del ejercicio del diálogo profundo hasta alcanzar consensos

Considera el tiempo, las variables externas y condicionantes internos que se producen en el proceso. Promueve una planificación **flexible y adaptativa** con métodos que permitan 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**. Estas, como lo expresa Fernando Carrión<sup>35</sup>...” 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”.

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 un componente fundamental, **la planificación no puede concebirse cerrada, acabada, rígida y sí necesariamente un proceso permanente, abierto y creativo**. Por eso, la planificación posible debe ir, como lo apunta 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. Fernando Carrión refiere que la planificación no debe

35 Fernando Carrión “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, El Salvador, 1983.

ser entendida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración de la ciudad. De allí que su sentido debe definirse situacionalmente. 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 estatuir a la planificación como un proceso sistemático en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos. Por ello, plantea también 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”.

A su vez, activa los recursos propios **En este sentido, el acto de planificar es más importante cuando precisamente escasean los recursos financieros y materiales**, - como casi siempre ocurre en cualquier contexto- **pues este proceso implica movilizar los recursos de la forma más eficiente posible y aprovechar al máximo los potenciales existentes. En caso contrario, ante la existencia de cuantiosos recursos, y la ausencia de una planificación previa, el uso ineficiente de los recursos y el desaprovechamiento de las potencialidades significarían un acto nocivo y hasta contradictorio político, económico y socialmente en un proceso de desarrollo**.

Visto como parte de la gestión Forbes Davidson<sup>36</sup> 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 Vázquez y Roberto Dávalos<sup>37</sup> 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”.

Por lo tanto, algunos puntos de vista son coincidentes y ellos son:

36 Forbes Davidson: “Planeamiento para la actuación: requerimientos para un desarrollo sustentable”, publicado en Hábitat internacional, mayo de 1996, y traducido por Miguel Padrón para la Revista Comunidad No. 8 de 19 97, Instituto de Planificación Física, La Habana, 1997.

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

1. Constituye una herramienta para dirigir y gobernar, un instrumento de la gestión urbana, de la que parte
2. Implica hacer política, constituyen discursos sobre la ciudad
3. 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
4. Es indiscutiblemente participativo, reconociéndose la necesidad de participación de diversos actores
5. Es un proceso abierto y continuo de construcción y transformación y no un modelo preconcebido sobre la ciudad
6. Su producto final no es un documento está en esta transformación y mejoramiento, no es un documento
7. Tiene el propósito de influir sobre el curso de los acontecimientos
8. En cada caso es un proceso único, posee sentido situacional.

#### 2.1.4. 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, tanto como elementos 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 encontrados a lo largo de la experiencia- puede haber otras,

##### Varios elementos resultan condicionantes:

- **El tiempo de realización del planeamiento. Muchas experiencias apuntan que cuando el planeamiento es verdaderamente participativo, consume un tiempo mayor en la ejecución de sus etapas. Se espera la creatividad y aporte de los involucrados, y aunque existen técnicas que permite 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 de evitar presiones sobre la terminación respetando el interés de los involucrados**
- **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 e impide que el aporte y el compromiso con que ellos pudieran enriquecer el planeamiento**
- **Evaluación, retroalimentación, y actualización constantes, por tanto es una tarea sistemática el registro de lo que se incorporando, lo que implica además que los actores que se incorporan a lo largo del proceso sean retrolimentados de lo que ha venido aconteciendo y una devolución continua a todos los participantes de los acuerdos tomados**
- **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**
- **Lograr la credibilidad en los resultados del proceso y ejecutar acciones consecuentes durante el proceso**
- **Objetividad en la elaboración del plan**
- **Mínimo de recursos humanos, materiales y financieros tanto para la elaboración como para la ejecución de las acciones**
- **Asesoría y asistencia técnica sistemáticas para hacer más eficiente el proceso**
- **Capacitación de los promotores del proceso**
- **Comunicación constante con los involucrados para motivar y conducir el proceso**

##### Existen además limitaciones en la aplicación de un planeamiento

- **Falta de voluntad política para elaborarlo**
- **Desconocer las características específicas de las diferentes áreas geográficas.**
- **Limitar la participación de la comunidad a solo la etapa de diagnóstico.**
- **No propiciar la identificación del Interés común.**
- **Ejecutar iniciativas que no han estado identificadas con las necesidades y prioridades identificadas por la población.**

## 2.2 Métodos de Planeamiento Participativos



## 2.2 Métodos de Planeamiento Participativos

### Introducción

Los enfoques desarrollados en el capítulo anterior permiten comprender que ante la complejidad del mundo actual, el desarrollo tecnológico, la creciente conciencia sobre el derecho a la equidad en todos los sentidos, el derecho a disfrutar del espacio en que se vive, y el reconocimiento que las ciudades han sido creadas día a día por sus pobladores, ha implicado asumir nuevos métodos de planeamiento que conduzcan a ciudades y comunidades más humanizadas y vivibles, garantizando la esta generación que transcurre y para las próximas.

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 lograrán disminuir las evidentes desventajas.

Los métodos de planeamiento - participativos y sustentables o no- transitan necesariamente por etapas similares, derivadas del razonamiento lógico de pretender hacer algo que modifique las condiciones de vida, desde una situación actual hasta una perspectiva que se quiere alcanzar.

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, como, con quién, cuando y con qué esta perspectiva puede hacerse realidad.

Este capítulo trata precisamente de métodos cuya eficacia ha sido comprobada en la práctica y han sido enriquecidos por ella. Estos métodos han sido compilados durante algún tiempo - más de lo previsto- y solo por razones de ordenamiento se ha decidido concentrarlos en 2 grandes grupos. El primero agrupa a aquellos que han estado desarrollados y contextualizados como metodología para su aplicación y se tratan de los métodos de Planeamiento Estratégico Comunitario; Mapa de Riesgos y Recursos; y Microplanificación.

El segundo grupo parte de la práctica de donde se ha tratado de estructurar un método y se trata de la Planeación Urbana, Jorge Mitchel y

**Método: conjunto de operaciones ordenadas con que se pretende obtener un resultado / mdo de obrar o proceder que cada uno tiene y observa**

**Técnica: conjunto de procedimientos y métodos de**

**una ciencia/ conjunto de medios tendentes a perfeccionar los sistemas de obtención o elaboración de productos/ conjunto de aplicaciones prácticas de la ciencia, / medio, sistema para conseguir algo**

**Metodologías, enfoques y técnicas:** Inicialmente estableceremos la diferencia entre una metodología y una técnica. Por metodología entendemos: el enfoque de un problema de manera total, organizada, sistemática y compleja. La técnica se considera como un componente de la metodología, como el medio o procedimiento que se usa para realizar la metodología misma. Es decir, la técnica es sólo uno de los varios ingredientes interactivos de una metodología participativa.

Para seleccionar una metodología, se debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- La naturaleza del proyecto.
- Los resultados que desean obtener los que proponen el proyecto.
- Las características de los diferentes actores participantes en el proyecto (niveles de consolidación, jerarquía socio-política, etc.)
- Las relaciones existentes entre los diferentes participantes (incluyendo los conflictos latentes y manifiestos)
- La experiencia participativa que los interesados hayan tenido.
- Factores exógenos (como cambio de gobierno, partidos políticos, elecciones, etc.)

### 2.2.1. 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 desemboca 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 externos, 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 las evidentes desventajas. Dentro de estos métodos, el Planeamiento Estratégico ha tenido una gran difusión y aceptación, tanto en el ámbito empresarial – donde surgió- como en el ámbito urbano.<sup>38</sup>

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 Estratégico 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, siendo en todos los casos aprobados y controlados anualmente por la Asamblea Provincial del Poder Popular.<sup>39</sup>

Partiendo del enfoque de que la ciudad es un todo integrado por muchas pequeñas partes, con vida propia y carac-

38 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.

39 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 2 años y medio por la población electora de las circunscripciones, con aproximadamente 2500 habitantes. A su vez la Asamblea Provincial es elegida cada 5 años e integrada por los delegados electos y por delegados asignados que representan a las funciones principales de la ciudad.

terísticas 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 solo 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.<sup>40</sup>

Para ello, el Grupo para el Desarrollo integral de la Capital, designado por el gobierno provincial como coordinador del plan estratégico a nivel de ciudad, 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 20 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 elaboración **a escala barrial** ha estado a cargo de los Talleres de Transformación Integral del Barrio,<sup>41</sup> que realizan en la práctica la labor de **asesores técnicos de los Consejos Populares**

Desde entonces, los Talleres han estado actualizando, junto a los Consejos Populares estos planeamientos en función de incorporar los criterios frescos de sus nuevos participantes, y especialmente, de que los nuevos delegados y **representantes** aporten sus puntos de vista, se capaciten en estos

40 La Ciudad cuenta con 15 municipios, 105 Consejos Populares, 68 barrios tradicionales y 325 repartos u urbanizaciones

41 Los Talleres de Transformación Integral del Barrio son pequeños equipos multidisciplinarios (de 3 ó 4 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 requieren en cada comunidad con un enfoque integral de trabajo. Los primeros Talleres fueron fundados en 1988, y desde entonces se han creado hasta hoy 20 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.

métodos y asuman su actualización, a partir de las nuevas elecciones de delegados de base.

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 10 años consecutivos del método a escala local en más de 20 diferentes áreas de la ciudad

## Estructura Metodológica

Se distinguen diferentes fases y elementos en el planeamiento, como se muestra en el siguiente esquema, que incorpora los ajustes que la práctica de 10 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"> <li>- Determinación del Alcance</li> <li>- Desarrollo de la participación</li> <li>- Establecimiento de las coordinaciones</li> <li>- Asignación de responsabilidades</li> <li>- Estimación del tiempo y recursos</li> <li>- Identificación de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prediagnóstico. Caracterización de la comunidad.</li> <li>- Categorización en Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas</li> <li>- Elaboración de la Matriz DAFO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de la Misión</li> <li>- Elaboración de la Visión</li> <li>- Configuración de los Escenarios <sup>42</sup></li> <li>- Selección de los Objetivos Estratégicos y Metas</li> <li>- Diseño de Acciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desglose por tareas, responsabilidades, participantes, fecha de inicio y terminación, recursos materiales y financieros e indicadores de éxito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desglose y ordenamiento de las acciones</li> <li>- Proceso de coordinación y negociación</li> <li>- Plan de ejecución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoreo</li> <li>- Evaluaciones parciales y final</li> </ul>

## 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.

42 La fase de Configuración de los Escenarios no fue elaborada para cada comunidad, dados los requerimientos que su elaboración 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 y Belkis.

- 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 ser capaz de enseñar, y de 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 camino, 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.

## 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, especialmente porque el respeto a las personas que van a participar exige que se haga conocer con tiempo, de qué forma y cuándo va a necesitarse su concurso, estableciéndose así las coordinaciones necesarias para su participación.

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**

- **Estimación de otros recursos adicionales**

### Determinación del alcance del planeamiento.

Este 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 comienza un planeamiento sin tener claro hasta qué momento se va a planear y como consecuencia, la objetividad y el análisis de la factibilidad de objetivos y acciones queda confuso, por lo que resulta al final 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 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 quien (cuáles grupos poblacionales, instituciones y organizaciones), qué se espera de los participantes, hasta dónde y cuando, cómo se crea previamente un ambiente de confianza en el trabajo que se va a emprender, cuáles técnicas pudieran llegar a aplicar y sus requerimientos, incluso quienes van a aplicarlas. Este aspecto debe prepararse previamente, aun cuando el desarrollo del proceso implique retomarlo una y otra vez.

### Asignación de responsabilidades.

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 coordina el proceso, 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 la atención sobre los pasos a seguir, 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 este deben ser tenidos en cuenta.

Es aconsejable prever el alcance temporal del planeamiento teniendo en cuenta el periodo 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 incorpore 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 5 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 con anterioridad 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 aun 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 solo los problemas existentes sino también las poten-

cialidades 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, contribuyen 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 significativo para ellos.

### **Caracterización del barrio**

Este 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 se 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 relaciona 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 mis-

mo 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 solo 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 que se van obteniendo 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 en el decursar del tiempo se constata son 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 conciben 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 del control local, lo que genera un desgastante trabajo de coordinación y de gestiones, siendo finalmente en la mayoría de los casos, infructuosos. Por ello es aconsejable establecer categorías, que estarán en relación al nivel de competencia y al beneficio o no que aportan a la comunidad.

Categorizar es determinar cuáles son las potencialidades y restricciones propias del ámbito de 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 estas 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, listándose 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 del impacto que ellas pueden producir.

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. Estos 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 solo cuando se relacionan con el contexto. Por ello, deben establecerse criterios 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.

No obstante, **las** Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, de por sí ya útiles, aun 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 D.A.F.O., que ha resultado una técnica muy estimable para el planeamiento, casi imprescindible en el estratégico.

Una descripción de esta técnica y procedimiento se presenta en el acápite 2.3 del presente libro.

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 relevante;**
- **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 confiabilidad en ella.

### 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 concreta el desarrollo a alcanzar.**

caminos a seguir para alcanzarla, teniendo en cuenta los resultados del Diagnóstico y proyectando al plazo definido, **aquí se concreta 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 detallando, sintetizando, pormenorizando, y jerarquizando cada una de las pro-**

**puestas, 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 planificar) 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 sin vínculos directos con la realidad.

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 esta 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 formulados 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 donde 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. Esta es la imagen deseada, el desarrollo al que se quiere llegar, 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 que se desprenderá 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 Oñate<sup>43</sup> la técnica de construcción de escenarios ha contribuido a:

- Estimular la reflexión estratégica, colectiva y la comunicación en el seno de la empresa
- 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 /70, diseñando y perfilando estas técnicas. Según describen JC 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”.

43 Oñate, Norma. Planificación y Política. Retos Estratégicos en Planificación y Gestión. Serie Cuadernos IVEPLAN No. 8, Octubre 1993.

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**, promotoras de cambios significativos, deben ser determinadas por expertos, quienes caracterizaran las posibles situaciones, tanto internas como externas. Estas **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 otorgadas los probables valores a los eventos, se conceden – también por expertos- **las probabilidades de ocurrencia de cada evento**.

Las combinaciones posibles de todos 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 a 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 probables**.

## Los Objetivos Estratégicos.

La Visión, como objetivo más general, debe ser desglosada en guías específicas que ayuden a encausar los esfuerzos para resolver los problemas y para avanzar según los intereses. Estos 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 alcanzar?**
- **¿Qué podemos alcanzar?**
- **¿Responden a los problemas detectados en el diagnóstico?**
- **¿Cuáles son las prioridades?**
- **¿Qué queremos resolver?**
- **¿Qué impacto se espera lograr con estos resultados?**
- **¿Contribuyen ellos al logro de la Visión?**
- **¿Son compatibles con los recursos con que se cuentan?**
- **¿Son realistas y alcanzables?**
- **¿Son comprensibles y motivantes?**
- **¿Definen con claridad lo que se quiere alcanzar?**

Los estrategias 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 donde debe y puede llegar. **De esta misma forma, las metas son los límites que dentro del objetivo que 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.**

## 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 D.A.F.O. - sobre cómo se deben superar las debilidades para aprovechar las oportunidades y cómo 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 esta fase. 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 es obvio no es posible acometerlo todo.

El Plan de Acciones es el ordenamiento de las actividades que da 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 seleccionar

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

**específicas**, tanto en tiempo como en lugar de ocurrencia

**medibles**, que puedan ser concretados en términos cuantitativos o en formas de medir cualitativas y objetivas

**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 tendrá y la eficiencia con que se acometen. Resulta oportuno seleccionar aquellas acciones 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 Acápite 2.3 del presente libro

## Instrumentación de las 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 pasos son requeridos para completar esta última etapa. Las metodologías 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, e**
- 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 aun pueden quedar en terreno de nadie, lo que conspira aun más con su ejecución.

**Que se acuerde y planifique el momento del inicio y la duración de la acción.** Por mínima que resulte la acción o las tareas que va 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 se está realizando para 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.

**Que se tenga en cuenta quién aporta los 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.

**Que se mida el nivel de satisfacción y el impacto que aporta la acción o tarea al problema que la acción responde.** Solo 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 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 necesario 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**<sup>44</sup>.

Teniendo en cuenta lo crucial que resulta definir las acciones que se van a acometer, a continuación se recomiendan una serie de elementos que han sido especialmente observados en la práctica de años y más de 20 planeamientos revisados sistemáticamente.

## 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 solo 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 hicié-

44 Ver Elia

ramos 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 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 proceso 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.

Especialmente 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, muy especialmente 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.

## Monitoreo y evaluación

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 susti-

tuidas, otras pueden ser añadidas y todo ello deben ser tenido en cuenta e 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 materializan 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, ya que en este momento la comprensión sobre cómo ha ido variando, cómo ha ido desviando y cuánto y como de esa desviación es válido para reencaminar el proceso.

Según apuntan Rossi Y Freeman<sup>45</sup>, **la evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorizar la conceptualización y el diseño, 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 válidamente pruebas confiables. La finalidad del evaluador es proporcionar una interpretación integral y disciplinada.

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
- y la verificación de la utilidad.

Obviamente es importante conocer los grados de repercusión del programa y sus beneficios, con relación a 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 que aparece en otras muchas publicaciones, por lo que no será objeto de una mayor apertura en este libro.

45 Rossi, P.H.; Freeman, H.E. "Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales". 1ra Edición. Abril 1998, Ciudad de México, Edit Trillas.

## 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 10 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
  - Prevalece el protagonismo de instituciones y personas
  - Aplicación rígida del método sin tener en cuenta la realidad actuante
  - Inconsistencia de las propuestas con relación a los problemas existentes
  - 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 y de la comprensión del “proceso” y 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 baja.
  - **Enseñar a participar**, 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 es ta llamado a sistematizar el proceso. Se ha comprobado que sin esta el proceso puede conducir al fracaso, al desgaste y a la frustración de los involucrados.
  - **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, sobre las propuestas y su correspondencia con los problemas. El llamado a la reflexión es sobre todo en el sentido de que se centre en el método la elaboración del planeamiento y se descansa en que su aplicación supone. El método es un instrumento mediante el cual es posible alcanzar lo que se aspira de una forma ordenada, Reflexión es considerar detenidamente lo que se está haciendo, de manera que aunque se aplique el método y las técnicas más certeras, no equivale, no sustituye la dedicación a meditar sobre lo que se está realizando en cada momento, a valorar las dinámicas que se vayan produciendo.
  - **Procurar el crecimiento personal y comunitario**, con un ritmo sostenido

### 2.2.1.1. Caso de Estudio del Planeamiento Estratégico Comunitario.

Este método, adaptado a las exigencias de aplicación de una comunidad, fue corroborado en la práctica de la elaboración del Planeamiento Estratégico Comunitario en 20 áreas de la Ciudad, de forma continua desde 1996, y extendido posteriormente a otras nuevas comunidades, a solicitud de los gobiernos municipales.

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<sup>46</sup> el método ha sido conducido metodológicamente por los Talleres de Transformación Integral del Barrio.

Estos son pequeños equipos multidisciplinarios (de 3 ó 4 residentes en el barrio con conocimientos profesionales para enfrentar el trabajo) cuya misión es **Promover la participación de las instituciones y de la población en las transformaciones – en el plano físico y a la vez en el plano social- que se requieran en cada comunidad con un enfoque integral de trabajo**<sup>47</sup>. Para cumplir su misión ha resultado imprescindible la elaboración de los planeamientos de sus áreas y desde su mismo inicio empezaron este proceso que les ha permitido encausar las acciones a partir de las necesidades sentidas, mejorando las condiciones de vida de la población.

Un proceso de capacitación continuo comenzó hacia los miembros de los TTIB, y casi inmediatamente hacia los representantes municipales, buscando el entendimiento mutuo y el diálogo común para el proceso. A su vez, los mismos integrantes de los TTIB multiplicaron estos conociemien-

tos en los líderes formales e informales, que les posibilitara acortar la distancia entre unos y otros acerca del método y las técnicas a emplear y ayudar a un curso más orgánico y efectivo.

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.

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 y medio años, que alcanza una renovación en la Ciudad de La Habana de aproximadamente el 60% de los elegidos. El planeamiento ha contribuido a que estos nuevos representantes puedan conocer la caracterización del barrio, sus problemas y potencialidades, los objetivos, metas y acciones que se han propuesto para el barrio e incluso el nivel de aporte de sus mismos electores. Teniendo en cuenta 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.

El planeamiento no ha estado exento de dificultades: una apreciable parte de las acciones concertadas e incluso aprobadas por los Consejos de la Administración Municipales<sup>48</sup> (CAM) no han fluido al plan de la economía, careciéndose así de respaldo financiero y material para su ejecución, dilatando las soluciones pendientes. En algunos casos 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.

46 El Consejo Popular es el eslabón intermedio de gobierno entre el delegado de circunscripción, elegido por una población de aproximadamente 1 400 habitantes, y la Asamblea Municipal del Poder Popular. Tiene como misión *blablabla bla bla* que integra a todos los delegados de base. 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 por aquellos representantes de los sectores que más influyen en la vida cotidiana de la población, como Salud, Educación, Servicios Comunes, entre otras. La Ciudad de La Habana cuenta con 105 consejos Populares, distribuidos en los

47 Los primeros Talleres fueron fundados en 1988, y desde entonces se han creado hasta 20 equipos en igual número de Consejos Populares, a quienes asesoran metodológicamente en 9 municipios de los 15 de la Ciudad de La Habana

48 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

Por su parte, la existencia de planes nacionales con alta prioridad que absorben los recursos materiales<sup>49</sup> y que 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.

### Planeamiento Estratégico Comunitario de Jesús María

El caso que se expone a continuación de Planeamiento Estratégico aplicado a la comunidad de Jesús María, ha sido elaborado con una amplia participación, convocada por el Consejo Popular y orientado técnicamente y coordinado por el Taller de Transformación Integral del Barrio del mismo nombre.

El documento tiene como autores por parte del Taller de Transformación Integral de Jesús María a: Ing. Yaité Martínez Pereda, Especialista Principal, Lic. Maikel Torres Ruiz, Investigador Social y Belmáida Alfonso Jaime, Trabajadora Social. Por parte del gobierno y su administración municipal a Lic. Paulina, Secretaria de la Asamblea Municipal del Poder Popular, Ana Berenguer, Secretaria de Consejo de la Administración Municipal (CAM) y Madelaine Serrano López, Presidente, Gladis Padrón, Vicepresidente, Yamila Velásquez, Vicepresidente del Consejo Popular de Jesús María.

Otras muchas personas han colaborado para su elaboración

Este instrumento de planificación que se presenta, no es un documento rígido, ni tampoco terminado. Por el contrario se construye con una mirada flexible, para ser cambiado en la medida 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 adaptarlos según se requiera para lograr la transformación soñada en la comunidad.

La primera versión se proyectó para los años 2002 – 2004, y la segunda, que aquí se presenta, trabajada para los años 2004 – 2008, ha sido actualizada, concertada y apro-

bada 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 a ejecutar y sus prioridades de ejecución

Los resultados de este planeamiento se deben en una 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 procesos, que logren dar el alcance y el respaldo de la participación y del trabajo conjunto que se ha realizado.

Esta metodología de planificación 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 sujetos activo la población, las instituciones, las escuelas, las organizaciones de masas. Se definió un conjunto de valores y conductas que propician mantener una actitud consecuente durante cada proceso. Por ello, el trabajo que desarrolla este equipo multidisciplinario, se sustenta en la:

*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 y eleva su cultura.

*Sentido de pertenencia* Lograr que cada trabajador del taller se siente 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 23 circunscripciones del Consejo Popular.

*Exigencia* Arma para controlar actitudes, problemas imprevistos. No es sanción, es depositar y hacer consciente a la colectividad de su responsabilidad.

*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.

A modo de ejemplo, solo en la etapa de diagnóstico se efectuaron entrevistas, encuestas, talleres de ideas, que se

49 Hay que recordar que Cuba está sometida al bloqueo por lo que aun disponiendo de recursos financieros, no sea posible intercambios comerciales que aseguren recursos materiales

apoyan además en las relaciones propiciadas por el Taller 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 23 talleres con un aproximado de 30 a 40 personas por taller. En estos talleres se trató que la muestra fuera representativa de todos los grupos poblacionales: hombres, mujeres, adolescentes, niños/as. La convocatoria se realizó a través del delegado, que a su vez se auxilió de la movilización de las organizaciones de masas y políticas, como los CDR, FMC, PCC, ACRC) de cada circunscripción.

Se aplicaron diferentes encuestas, en función de temáticas específicas a personas y trabajadores que mantienen una comunicación periódica con la población que reside en el barrio, como:

- Todos los médicos de las Familias y enfermeras de los Consultorios Médicos, es decir a 50 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 (70 pers.)
- A líderes informales ( 10 personas entre santeros reconocidos dentro del barrio y otras que se destacaban en su labor cederista. Una de estas líderes es la compañera que hoy en día trabaja en el TTIB.

Dos talleres de ideas resultaron muy importantes, uno de ellos se realizó con todos los representantes de las diferentes entidades en el consejo Popular y otro solamente con los 23 delegados del CP.

En el segundo proceso la mirada fue diferente:

Se encuestaron a todos los niños/as de cuarto hasta sexto grado de todas las escuelas primarias, incluyendo a



los adolescentes de noveno grado de la única secundaria básica del CP. 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 Niña, que dirigió todo 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 de tu barrio, su valoración sobre el medio ambiente en tu barrio. A la vez se persiguieron respuestas de proyección, preguntando sobre cómo sería mejor tu barrio.

A su vez, se les solicitó dibujo de lo que más te gusta del barrio.

Se realizaron 3 talleres con delegados/as 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 54 hombres y por último otros dos talleres mixtos, con 106 participantes, en los que 74 eran hombres.

Se encuestaron 15 CDR y se escogieron aquellas circunscripciones que más problemas presentaban dentro del barrio y el delegado escogió entre ellas a las cuerdas cuyos CRD encuestaron, copiando las respuestas de alrededor de 980 personas.

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

Por razones de espacio, este documento ha sido sintetizado, tomando como base el documento original que contiene la historia del barrio, la descripción de las etapas y una detallada lista de sus participantes. El presente plasma las etapas y sus resultados, una síntesis del barrio y su caracterización y un ejemplo de la instrumentación de las acciones, así como un análisis del acumulado de ejecución de las acciones.

**Este documento se divide en tres partes, la primera parte recoge el surgimiento, la historia, las características actuales del barrio y las sus principales instituciones radican en el mismo. La segunda expone los resultados del diagnóstico, los principales problemas, el análisis hecho a través de la matriz DAFO, de ahí se presenta la misión y los objetivos estratégicos. La tercera parte es el plan de acciones (2006-**

**2008) que aseguran 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 estas se dividen en tiempo de duración, participantes, recursos y resultados esperados, que no se incluyen en este documento porque se recoge en las líneas de acciones de cada institución y proyectos que trabajan de forma articulada en del Consejo Popular.**

Esta estrategia esperamos que sea un documento de trabajo que deben de cumplir todos los actores locales del Consejo Popular. Cada proyecto o gestión que se genere en función de la transformación de la comunidad debe responder al plan de acciones.

## JESUS MARIA ES UN BARRIO ESPECIAL

Este barrio tradicional de la ciudad tiene por su historia y localización en el contexto de la ciudad posee características muy especiales.

Es uno de los primeros barrios extramuros, surgido justo por la colindancia con el recinto amurallado, y su proximidad a los astilleros (1734) y al puerto, por lo que 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 densificar. Esa proximidad al puerto y a las industrias que se desarrollaron precisamente por esta cercanía, le genera una contaminación atmosférica y sónica

Es parte del municipio La Habana Vieja, que posee el mayor centro histórico de la ciudad, considerado por sus valores urbanísticos y arquitectónicos como "Patrimonio de la Humanidad" desde 1982. Esta condición, ganada por un encomiable esfuerzo de restauración y rehabilitación de su patrimonio, un excelente programa de desarrollo social, y una organización y dirección integradas que le han permitido llegar a ello, a través también de un Decreto Ley que le permite revertir en su transformación las ganancias de su gestión económica. Estas características han resultado atractivas para las agencias de colaboración, dentro de las que aporta considerablemente el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), que ha beneficiado al barrio que nos ocupa aun no formando parte del área del centro histórico.

Por su parte, uno de sus bordes es Monte un eje comercial de los más importantes y animados del centro Comer-

cial tradicional de La Habana, aun con su considerable deterioro., estando además muy bien comunicada, por todas estas razones con el resto de la ciudad.

#### PEQUEÑO MAPA DE UBICACIÓN DENTRO DEL CONTEXTO DE LA CIUDAD Y EL MUNICIPIO

## CARACTERÍSTICAS DEL CONSEJO POPULAR

Tiene una extensión de 1 Km.<sup>2</sup> 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 23 circunscripciones representadas por un delegado de base. Posee 26 núcleos del Partido Comunista de Cuba, que agrupa a los militantes fundamentalmente jubilados residentes; 156 delegaciones de la Federación de Mujeres Cubanas; 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 50 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 4000 viviendas en edificios múltiples, más de 3 200 viviendas en 401 ciudadelas, y cerca de 2 300 viviendas unifamiliares. El estado constructivo de las edificaciones es mayoritariamente malo. En este 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 de comercio y servicios domésticos y personales, y gastronómicos generosa, con más de 60 instalaciones de diferentes categorías, distribuidas mayoritariamente en el borde que integra el centro tradicional. Está bien servida en instalaciones de salud pública y de educación que rebasan los indicadores normativos para la ciudad.

Se localizan en el territorio instituciones culturales como La Casa de Cultura Municipal en la conocida “Unión Fraternal”, la librería «Abel Santamaría», Sala de video, las Sociedades Artística Gallega y «Concepción Arenal», subordinadas a una ONG.

En el Consejo Popular existen problemas físicos y ambientales que inciden en el comportamiento social de los habitantes de esta comunidad; observándose un gran número de familias disfuncionales con composiciones heterogéneas, un bajo nivel cultural y económico; a esto se suma la vulnerabilidad social que se refleja en la violencia, el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución en que viven estos grupos poblacionales, incluyendo a personas de la tercera edad. (Fotos 2 y 3) **CUALES?**

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 realizar un gran número de ellas.

### Diagnóstico. Foto 7. 8, 9 CUALES?

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 la técnica del 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 ellos pudimos obtener la información necesaria para identificar y priorizar los problemas ya que fueron capaces de expresar sus necesidades y aspiraciones.

### 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, así como las 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 Tercer 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. 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.
4. Poder movilizativo de la comunidad
5. Apoyo del Consejo Popular
7. Cobertura total de Consultorios del Médico de la Familia
8. Existencia de instalaciones para la atención a las edades tempranas, como la Casa del Niño y la Niña, la Ludoteca "Pinocho".
9. Existencia de una Casa de Cultura "Unión Fraternal".
10. Existencia de un.
11. Potencial cultural del barrio.
12. Poseer centros educacionales y personal capacitado en diferentes niveles de enseñanza.
13. Existencia de un Taller de Oficios para Jóvenes Desvinculados.

**UBICAR FOTO AQUI**



**Debilidades:**

1. **Pésimo estado constructivo de la vivienda. (Foto 5, 6)**
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 las zonas periféricas 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 de Desarrollo Integral de la Capital y ONGs**
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 miembro**
3. **Existencia de grandes instalaciones a nivel de la ciudad como la Terminal de Ferrocarriles, el Cuartel de Bomberos, y la Brigada de Rescate y Salvamento.**
4. **La Casa de Cultura Municipal.**
5. **Programa Inversionista 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, conocido como Batalla de Ideas.**
6. **Existencia de los diferentes programas de la revolución inmersa en la batalla de ideas.**

**7. Programa de la Revolución dirigido al crecimiento de vivienda.****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, pueden enunciarse varias áreas generales que conforman acciones adaptadas a la situación económica del país. El encargado de recoger dichas estrategias, **es el Planeamiento Estratégico Comunitario** proponiéndose determinados objetivos que se materializan en el plan de acciones que debe asegurar la solución a los problemas detectados.

**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 todos 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 proyectos de colaboración para apoyar el mejoramiento de las ciudadelas y construcción de nuevas viviendas, así como adaptación de locales a viviendas.**
- 1.1.2 **Estudiar y proponer las posibles alternativas para la reparación de los Círculos Infantiles en el Consejo Popular.**
- 1.1.3 **Lograr involucrar a todos los actores, organizaciones y entidades en la ejecución de proyectos de reanimación del barrio.**
- 1.1.4 **Apoyar el programa dirigidos a la vivienda, trabajando con el Taller de Intervención Urbanística en el Consejo Popular en el asesoramiento técnico, levantamiento social, entre otros.**

**Meta 1.2** Lograr la calidad, sistematicidad y la eficiencia en los servicios

Acciones:

- 1.2.1 **Mantener la fiscalización y control de los delegados a las bodegas, panaderías, mercaditos comunitarios para garantizar la calidad de los servicios.**
- 1.2.2 **Alcanzar la máxima atención y respuesta satisfactoria a las sugerencias y quejas de la población sobre los servicios que recibe.**
- 1.2.3 **Obtener resultados óptimo en la oferta gastronómica a la población mejorando la calidad d y presentación los productos.**
- 1.2.4 **Desarrollar iniciativas que mejoren los servicios prestados sin aumento de recursos materiales o humanos en el territorio.**

**Meta 1.3** Mejorar el entorno 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 a los problemas planteados por los vecinos y la higiene ambiental del barrio.**
- 1.3.2 **Promover reparación de las redes hidrosanitarias en algunas zonas del barrio que provocan vertimientos hacia las calles.**
- 1.3.3 **Apoyar a la erradicación de los microvertederos, así como el mantenimiento eficiente de la recogida**

**de desechos sólidos.**

- 1.3.4 **Fomentar el interés de la población en la necesidad de embellecer el entorno urbano.**
- 1.3.5 **Apoyar el trabajo de la Comisión de Medio Ambiente desde los diferentes espacios del Consejo Popular.**

**Objetivo 2: Desarrollar actividades educativas, deportivas, culturales y ecreativas en función de la omunidad.**

**Meta 2.1** Facilitar el desarrollo de actividades educativas, deportivas, recreativas y culturales a nivel de barrio.

Acciones:

- 2.1.1 **Integrar a los diferentes actores que intervienen en la oferta de opciones recreativas.**
- 2.1.2 **Realizar una valoración objetiva 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 que desarrolla el TTIB.**
- 2.1.4 **Apoyar las actividades en la Sala de Video existente en el Consejo Popular.**
- 2.1.5 **Fomentar la programación de actividades de diversos fines en el TTIB para lograr el desarrollo integral de la comunidad.**

**Objetivo 3 Atender las demandas sociales existentes en la comunidad.**

**Meta 3.1** Dar respuesta a las demandas de la comunidad.

Acciones:

- 3.1.1 **Propiciar la creación de la Casa de Abuelos para los ancianos sin amparo filial, fundamentalmente.**
- 3.1.2 **Coordinar 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 los parques en el barrio y apoyar la creación de otros.**
- 3.1.4 **Discutir con la vicepresidencia de construcciones el mantenimiento de las calles que se encuentran deterioradas, como las calles Suárez, Factoría,**

**el Callejón del Suspiro, entre otras.**

### 3.1.5 Apoyar la creación de un espacio para La Casa del niño y 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 **Desarrollar un ambiente de trabajo adecuado entre el Consejo Popular, las instituciones y los representantes de las entidades del territorio.**

4.1.2 **Estimular la participación popular en la toma de decisiones que contribuyan a mejorar la calidad de vida.**

4.1.3 **Desarrollar las relaciones de trabajo del Consejo Popular y el TTIB aprovechando sus potencialidades.**

4.1.4 **Promover 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.**

Acción	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	Terminados los levantamientos de las ciudadelas
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 estudio social de los habitantes de cada núcleo familiar
1.1.3. Realizado 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 gobierno municipal, Dir. Mepal 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
1.1.4. Comenzare la adaptación de 2 locales cerrados para ser entregados a 2 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 Está dentro del presupuesto del plan de viviendas provincial	Tener ocupados los locales reparados por los núcleos familiares





### 2.2.2. MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS, en el planeamiento local con participación comunitaria.

El Mapa de Riesgos y Recursos 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 de La Habana Vieja.

Para su aplicación al municipio, este 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.

Ante la realidad de las diversas problemáticas locales, zonales, etc., 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 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 coordinada entre todos aquellos que tienen, de una manera u otra, que relacionarse con dichas situaciones problemáticas.

Pero 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 y puede prepararse para solucionar dificultades, definiendo las acciones a seguir con la familia y los vecinos, partiendo de sus propios recursos y los existentes en su comunidad, haciéndolos menos dependiente de los recursos externos.

No se trata de 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 participantes y fáciles de interpretar para todos.

### Condiciones previas para llevar a cabo el método

Antes de una situación problemática, una comunidad está en capacidad de identificar las situaciones que pueden causar anomalías o que contribuyan a que éstos sucedan. Además, la comunidad tiene posibilidades para corregir muchos de ellos y puede prepararse para solucionar dificultades, definiendo las acciones a seguir con la familia y los vecinos.

Después de la identificación de una problemática y del impacto que esta pueda provocar, las comunidades que se han preparado a través de un sistema de acciones pueden, dada su capacidad de autoorganización y de búsqueda de alternativas, dar posibles respuestas partiendo de sus propios recursos y los existentes en su comunidad, haciéndolos menos dependiente de los recursos exteriores.

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 de estos mismos el grupo coordinador.

### Condiciones previas para llevar a cabo el método

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 dañados o destruidos por una inundación, una zona contaminada, edificaciones en estado constructivo deplorable, zonas de delitos, etc. En el caso de esta experiencia 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.

Una consideración importante para determinar la capacidad que tiene la comunidad para enfrentar, reducir o eliminar una situación problemática previamente identificada, es **establecer con cuáles recursos cuenta**, que disponibilidad de uso tienen y dónde están. Estos recursos serán plasmados en el mapa a través de símbolos de fácil interpretación.

El mapa es elaborado por los miembros de la comunidad, lo cual le permite su acercamiento a los problemas típicos que los rodean, sobre la base de su propia percepción. Durante las reuniones de la comunidad se habla sobre las medidas de prevención que podrían adoptarse y hasta se puede 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, contra actividades delictivas.

Las personas que viven los mismos riesgos sociales, ambientales o físicos, que comparten los mismos lugares, dificultades y el conocimiento del lugar 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 y cuan peligrosos son. Un ama de casa de un barrio cualquiera sabe identificar dónde están las personas que en caso de un suceso necesitarían ayuda, como una edificación con peligro eminente de derrumbe, los ancianos, las mujeres embarazadas o aquellos con problemas especiales de salud con consecuencias inmediatas para la localidad.



## Estructura Metodológica

Este método consta de 5 fases integradas por varios pasos sucesivos, como lo muestra el siguiente esquema:

Fases	Análisis de la experiencia pasada.	Investigación de Campo	Discusión de recursos y riesgos encontrados.	La elaboración del mapa.	Planeamiento local
Pasos	<p><b>1. Inventario preliminar con listas de los riesgos y de los recursos</b></p> <p><b>2 Definición de símbolos para cada riesgo y cada recurso</b></p>	<p><b>1 Ubicar y representar los riesgos y los recursos en un mapa, así como las características del lugar a partir del recorrido</b></p>	<p><b>1 Integrar de los riesgos y los recursos hallados</b></p> <p><b>2 Determinar los riesgos más peligrosos</b></p> <p><b>3 Organizar las respuestas posibles y los recursos necesarios</b></p>	<p><b>1 Elaborar el mapa que ubique tanto los riesgos como los recursos</b></p>	<p><b>1 Definición de las estrategias de trabajo en conjunto</b></p> <p><b>2 Conciliación de los recursos detectados con las problemáticas y adecuación de las prioridades desarrolladas por los sectores afrontar sus problemas.</b></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 si-

guientes fases se usa 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 4 a 8 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 por medio de 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 eminente de derrumbe, las zonas de contaminación ambiental y atmosférica, los focos insalubres, los de hacinamientos, que con frecuencia presentan problemas y producen daños cuantiosos son amenazas que deben estar representadas en el mapa.

También los riesgos sociales como drogadicción, prostitución, alcoholismo, enfermedades de transmisión sexual o

concentraciones de personas pueden ser considerados. 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, carreteras 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, rellenos sanitarios, los criaderos de roedores, los focos infecciosos, de mosquitos 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 puede 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.

Recuerde que 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 una 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 debemos olvidar localizar las instituciones u organizaciones que podrían junto con nosotros 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, sectores. Ejemplo: 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 cuales de ellos presentan mayor peligro para la comunidad y deben ser priorizados y organizar así las respuestas posibles y los recursos necesarios.

### IV Fase: La elaboración del mapa.

Con la información derivada del proceso anterior, se puede entonces iniciar la cuarta fase del proceso, la elaboración de la versión final del mapa de riesgos y recursos de la comunidad.

### V Fase: Elaboración del planeamiento local.

La quinta fase es **propia**mente la formulación del planeamiento local. En esta fase se consideran todos los riesgos encontrados y priorizados para iniciar la adopción de acciones concretas necesarias 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.

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 encontrados.

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 problemas.

El planeamiento y todas las actividades relacionadas con éste tendrán éxito sólo si se cuenta con la participación de la comunidad y de todos los sectores involucrados, pues su fortaleza se contempla en que la comunidad trabaja para solucionar las necesidades de su propia gente.

### 2.2.2.1 Caso de Estudio del Mapa de Riesgos y Recursos. Rosendo

#### EJEMPLO DE MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS PENDIENTE ROSENDO

#### LO QUE AQUÍ SE PONE A CONTINUACIÓN ES SIMPLEMENTE COMO PARA DEJAR EL ESPACIO CUBIERTO, SIN QUE ESTO SEA LO QUE VA

#### Caso de Estudio del Mapa de Riesgos y Recursos

Copiado de la computadora del PP6 Hecho por Manuel Coipel y entregado el viernes 7 de Mayo del 2004

#### Introducción

Los principios de la programación en el marco de la cooperación descentralizada del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) recién se han reafirmado en ocasión del SEMINARIO REGIONAL SOBRE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO, organizado en el mes de mayo del 2000 en La Habana por PDHL, UNOPS, PNUD y MINVEC.

El principio clave reiterado es el reconocimiento de la Planificación como instrumento de Gobierno y como parte del proceso de Gestión Local. Se subraya además la necesidad de considerar el contexto local de actuación, definiendo los roles de cada actor para evitar confusiones o ambigüedades en las competencias.

La cooperación descentralizada contribuye en la construcción de un modelo y una cultura de gestión sobre la práctica. Coyunturalmente, en el contexto de La Habana Vieja, coincide con un proceso de gestión local en perfeccionamiento y consolidación.

Como parte de la construcción del modelo de cooperación descentralizada, el PDHL tiene un valor agregado por el efecto de dar continuidad y replicabilidad a los resultados obtenidos a través de los proyectos del Programa más allá de su duración y recursos, fortaleciendo la gestión y la planificación local, estimulando su eficiencia y eficacia, impulsando una cultura de evaluación y de sistematización.

La programación local en el marco del PDHL es posible porque a nivel local existen garantías de sostenibilidad, otorgadas al Proceso por la existencia de una estructura de Gobierno Local consolidada, una participación popular fortalecida a través de los Consejos Populares y de las Organizaciones Sociales, un proceso de inversiones en marcha por la Oficina del Historiador, la existencia de recursos humanos capacitados, y la existencia de una Planificación local.

El éxito del PDHL en el Municipio de La Habana Vieja queda sobre todo en el desafío de actuar un nuevo tipo de cooperación, donde se privilegia el diálogo y la coordinación entre todos los actores del territorio que pueden ofrecer un aporte significativo al desarrollo local (Gobierno Municipal, Oficina del Historiador, Organizaciones Sociales, Universidades),

Este año se ha aprovechado la coincidencia de la Programación de la Tercera Fase del PDHL con el momento de actualización del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano Municipal-PGOTU. Se ha programado, en efecto, una elaboración conjunta con el objetivo de otorgar a la Programación Local una perspectiva más amplia y representativa de la voluntad ciudadana. Esta coincidencia en el tiempo ha sido oportuna para el territorio municipal, y el proceso de Programación local participativa que ha caracterizado a las Líneas Directrices ha conferido significativos aportes a la Planificación Municipal, otorgándole una dimensión más social y un enfoque de mayor integralidad. Es importante razonar sobre las diferencias que los términos «planificación» y «programación» llevan, y además sobre la peculiaridad que tienen en la Habana Vieja y en el marco del PDHL, para entender la diferente naturaleza y las interrelaciones entre estos asuntos.

Cuando se dice que la «planificación» no es tan diferente de la «programación» significa que ambas representan la intención de lograr un objetivo de manera racional, o sea, con el mínimo gasto de recursos. Sin embargo, el término planificación, más allá de su matiz filosófico/político, queda en un nivel de cuadro general y amplio, llevando una vida de medio/largo plazo, y adelantándose a menudo con un enfoque de integralidad. Además se enraíza en un espacio físico bien definido, donde el Estado establece los ejes directrices de la economía, la estructura de los servicios públicos estatales o locales. A la «programación», en cambio, se le atribuye más el rasgo de una estrategia detallada que puede insertarse dentro de la planificación permitiendo su realización.

Esa participación no quita poder al Estado y tampoco importancia al proceso de planificación en sí, ya que el Gobierno fija y asegura un marco legal y político a los programas, otorgándoles garantía de sostenibilidad a nivel local. En efecto no se podría imaginar la existencia de un PDHL en La Habana Vieja que no pueda insertarse en una actividad consolidada de planificación local a nivel municipal. En este sentido «planificación» y «programación» se han enriquecido recíprocamente, dado que el PDHL pudo contar, para elaborar las Líneas Directrices, con las informaciones de la Dirección Municipal de Planificación Física-DMPF, y esta última aprovechó, para elaborar el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano del Municipio, el diagnóstico territorial adelantado por los Consejos Populares, los Sectores y las Organizaciones Sociales.

### 1.3 LA IMPORTANCIA DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL EN EL MUNICIPIO DE LA HABANA VIEJA

Para constatar la importancia que la participación institucional y ciudadana representa para el Gobierno Municipal, se pueden citar las palabras del Alcalde municipal Luis Ricardo González cuando en diciembre del 1999 convocó por primera vez a todos los actores involucrados en la elaboración del “Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano” y de las Líneas Directrices del PDHL: «Cuando el Plan se hace solo por los técnicos de la Dirección Municipal de Planificación Física sin la contribución de ustedes, el Plan es solo una formalidad, un instrumento inútil, aunque los técnicos de la DMPF estarán presentes para facilitar, concluir el proceso, y sintetizar todos los aportes en un documento único de utilidad para todos».

Los talleres de los 7 Consejos Popular (San Isidro, Plaza Vieja, Belén, Tallapiedra, Prado, Catedral y Jesús María) intentaron tratar la individualización de las problemáticas locales con un enfoque integrador, con la participación de todos los actores involucrados en la gestión local, siendo decisivo el resultado que en ellos se alcance para la conformación de un Plan Municipal Integral. Entre los actores involucrados, han figurado los representantes sectoriales de educación, salud, deporte, cultura, vivienda, arquitectura, trabajo y prevención, los cuales han jugado un papel decisivo en la preparación del taller de cada Consejo Popular. Se recolectaron y discutieron las necesidades básicas detectadas en la comunidad, así como las propuestas de posibles

acciones y soluciones.

En los talleres de barrio, los Presidentes convocaron además a aquellos actores que pudieran brindar aportes al enriquecimiento de la tarea. Entre ellos fueron delegados, líderes formales o informales de la comunidad, núcleos zonales del Partido Comunista Cubano-PCC y de la Unión de Jóvenes Cubanos UJC, y todas aquellas instituciones que radiquen en sus correspondientes territorios.

### §2.1 EL MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS: UN INSTRUMENTO CLAVE PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Para la elaboración de un mapa de riesgos representativo de sus áreas, los Consejos Populares de La Habana Vieja han adaptado en vía general el documento de la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud, que describe la metodología de participación comunitaria en la organización de emergencias. La adaptación intentada por primera vez en Cuba por los «pioneros» del PDHL de Pinar del Río, en la Habana Vieja fue llevada por el “Taller de San Isidro”. Ese Taller es una estructura compuesta por un equipo multidisciplinario (arquitectos, psicólogos, sociólogos), que depende actualmente de la Oficina del Historiador, y está planificando la «Revitalización Integral del Barrio».

El documento del OMS, pese a basarse solo en la prevención de desastres y en el enfrentamiento de situaciones de emergencias, ha brindado un válido modelo de diagnóstico territorial.

El mapa de riesgos y recursos no es una carta ni siquiera una obra cartográfica especializada sino un croquis sencillo que localiza los principales problemas de un territorio, incluso los recursos existentes en una comunidad. Riesgos y recursos se representan por medio de símbolos fáciles de interpretar para todos.

La elaboración del mapa es efectuada por los miembros de la comunidad, permitiéndole acercarse a los riesgos que los rodean según su propia percepción. A través de talleres, la población habla de los problemas y de su posible solución, y puede programar acciones concretas, por ejemplo reforzando las viviendas con riesgo de derrumbe o adoptando medidas de saneamiento. De todas maneras esta técnica, útil para prevenir emergencias, se puede utilizar como diagnóstico para promover el desarrollo y el mejoramiento de un

área que tiene problemas de carácter social, infraestructural, ambiental y económico, como en el caso de La Habana Vieja. Estos diagnósticos permiten organizar la respuesta que darán las diferentes instituciones, organizaciones y en sentido más amplio la comunidad, hasta que se utilicen los recursos existentes de la mejor manera.

Es necesario aclarar que no existe un modelo absoluto de mapa de riesgos que se pueda aplicar en cualquier contexto, porque cada ámbito físico y social tiene características que lo hacen único con respecto a cualquier otro. Conocer el ámbito geográfico y social en el cual se opera es entonces fundamental antes de seguir en la identificación de un modelo.

En el caso del PDHL de La Habana Vieja, las características que se tuvieron que tomar en cuenta fueron la conformación espacial del territorio y el tiempo. Con respecto al primer punto es claro que el Municipio es totalmente urbano, con una densidad poblacional alta, entonces con problemas obviamente muy diferentes de los que se pueden encontrar en un contexto rural. En segundo lugar, dada la cantidad de actividades a través de las cuales se adelanta el proceso de elaboración de las Líneas Directrices, y la dependencia de muchas de esas actividades de la creación de los mapas por cada Consejo Popular. Durante esa etapa se debía proceder con absoluta rapidez y eficacia, optimizando al máximo el poco tiempo disponible. Por un lado es cierto que la disponibilidad de tiempo permitiría hacer una obra más detallada, sin embargo por el otro tenemos que tomar en cuenta que estamos interviniendo en una realidad dinámica, que se debe fotografiar antes que cambie.

La participación popular a la elaboración del mapa de riesgos ha sido una participación organizada y coordinada por los Consejos Populares en la persona de sus Presidentes, con la intervención de los Delegados de la Asamblea Municipal, Líderes formales e informales de la comunidad, las Organizaciones Sociales y el Plan Maestro de la Oficina del Historiador, todos actores que están representados en el Grupo del PDHL.

A través de la implementación de mapa de riesgos en cada Consejo Popular, el PDHL ha intentado, con éxito, realizar un diagnóstico social que ha complementado las informaciones físicas y urbanísticas propias de la Dirección Municipal de Planificación Física. En efecto, el cuadro social nunca se debería arrancar del urbanístico, puesto que propio en una situación física deteriorada es más difícil vivir, y

más fuerte es el fenómeno de la indisciplina social. En resumidas cuentas los dos niveles generalmente van coincidiendo.

## 2.2 LA METODOLOGÍA DEL MAPA DE RIESGOS Y RECURSOS APLICADA POR LOS CONSEJOS POPULARES DE LA HABANA VIEJA:

Un instrumento para identificar prioridades de barrio

En la Habana Vieja fue el sociólogo del Taller de San Isidro, Manuel Coipel, quien elaboró un modelo de mapa de riesgos que pudiera considerarse más cercano al contexto municipal. Se tomó la decisión de capacitar antes los Presidentes de cada Consejo Popular y los representantes de los Sectores para que fueran ellos mismos a replicar el proceso encabezando sus talleres de barrio.

La primera etapa del taller de capacitación fue compartir los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Integral Municipal - PDI, el cual prevé un desarrollo urbano integral y sostenible, consolidando el nivel de calidad de vida de los residentes a través de varios programas multisectoriales.

Este plan de Desarrollo Integral Municipal prevé regenerar y rehabilitar espacios urbanos y edificaciones con alto nivel de deterioro y disminuirlos de manera progresiva tanto en sentido físico como social. Se intenta entonces proteger el carácter residencial del área urbana del Municipio, preservando la población legalmente residente en la calidad de vida y en la densidad que el Plan determine, y promoviendo reglas solidarias de convivencia. Se marcha rumbo a un desarrollo económico integral, sostenible en el tiempo y compatible con el patrimonio sociocultural y natural del Municipio, revitalizando también sus áreas no incluida en el Centro Histórico, y fortaleciendo en general la actividad de Planeamiento y Gestión Urbana.

Otro alcance del Taller de Capacitación de los Presidentes de los Consejos Populares y los representantes sectoriales fue la explicación del carácter cíclico de la Planificación/Programación. La Planificación y la Programación implican un cierto número de fases que van desde la compilación de informaciones y datos, al diagnóstico del contexto a través de un mapa de riesgos, a la formulación de estrategias y plan de acciones, a la elaboración, gestión y ejecución de proyectos, hasta la evaluación de cuanto se ha hecho en vista de un nuevo ciclo. La evaluación no es un instrumento

estático y descriptivo, sino un punto de partida para evitar los errores cometidos durante el ciclo que se va concluyendo en vista del sucesivo, para mejorar en general todo el proceso.

La elaboración de los mapas de riesgos que fue implementada por los Consejos Populares, se basó en la metodología de búsqueda de informaciones (datos poblacionales y estadísticos), identificación y evaluación del sector al cual pertenecen las necesidades (Salud, Trabajo, Educación son solo un ejemplo), identificación de los riesgos percibidos (por ejemplo: demasiados ancianos que viven solos) y de los recursos locales que pudieran contribuir en resolver un problema (por ejemplo una Casa de Abuelos o un Hogar de Ancianos ya presentes en el territorio).

Los riesgos en general pueden ser de tipo **Ambiental** (relativos al agua, a la ausencia de áreas verdes, al recolectamiento de basura y a todo lo que se refiere al medio ambiente); **Sociales** (que afectan a la sociedad con sus manifestaciones, como el alcoholismo, la prostitución, la drogadicción); **Individuales** (que pese a influenciar el ámbito social, afectan en mayor medida los individuos que enfrentan directamente el problema, por ejemplo los ancianos solos, los minusválidos o las mujeres embarazadas). Sin embargo este tipo de riesgo a menudo interfiere con la esfera familiar, pues a la vez no es fácil distinguir entre el ámbito «individual» y el «social».

Con respecto a las necesidades se hace distinción entre una **necesidad normada**<sup>50</sup>, o sea comprobada por datos estadísticos, y una **necesidad sentida**<sup>51</sup> o percibida, **expresada**<sup>52</sup>, **relativa**<sup>53</sup> o comparada.

50 Una **necesidad normada** es definida por expertos, y se expresa a través de *standards* predeterminados. Más que una necesidad esa representa una información estadística con respecto a un servicio. Identifica un objetivo fácilmente cuantificable (por ejemplo un número carente de médicos por número de habitantes, o la falta de camas en un hospital).

51 La **necesidad** se dice **sentida** o **percibida** cuando se expresa a través de las personas que sufren el problema y define lo que ellos perciben como necesario. Se identifica por medio de encuestas de opinión y entrevistas. Refleja no solo lo que la población necesita sino también lo que quiere.

52 Se habla de **necesidad expresada** cuando la misma se manifiesta por medio de una demanda y refleja una acción tomada para enfrentar la necesidad sentida. Se considerará por ejemplo el número de personas que solicitan un servicio, o que quedan en lista de espera, y además el número de personas que reciben un servicio.

53 Se define por último como **relativa** la **necesidad** que representa la diferencia de nivel de utilización de un servicios o de su demanda entre grupos o zonas geográficas diferentes. Se puede entonces com-

Es importante confrontar el “percibido” y el “efectivo” para averiguar, por ejemplo, porque la gente siente como carentes los médicos en el barrio aunque las estadísticas municipales demuestren lo contrario. Pudiera pasar que, pese a ser aceptable el número de médicos, la mayoría de ellos no viva en el área en referencia, causando la percepción negativa de la población con respecto a ese servicio. Estas informaciones llevan una importancia fundamental para elaborar estrategias de acción que puedan solucionar un problema. Otro ejemplo, que realmente se verificó en el ámbito de La Habana Vieja ha sido la percepción de carencia de instalaciones culturales en el barrio de Catedral, no comprobada por el alto número de museos y centros recreativos del Centro Histórico. A la vez, en lugar de problemas efectivos de carencia de un servicio en el territorio, hay escasa coordinación entre las instituciones presentes, hasta que se propongan de manera diferente a los ciudadanos informándoles de sus actividades.

Durante la elaboración de los mapas de riesgos se toman también en cuenta otros factores como viabilidad, existencia de parques y de lugares productivos, paradas de guaguas, localización de teléfonos públicos, servicios públicos, centros deportivos, zonas de ruidos, centros religiosos.

Todos los participantes pueden intervenir libremente señalando en el mapa las necesidades, los riesgos o recursos identificados. Además se discute de lo que comporta cada problema y se adelantan propuestas de solución de los mismos.

La elaboración de las prioridades se desarrollará a través de un sistema de votación entre los participantes, quienes tendrán que identificar el orden de los problemas más significativos según su propia visión. Siempre se observa si el problema señalado involucra el enfoque de género, y en muchos casos se intenta justificar los problemas a través del tipo de comportamiento observado que ha permitido su identificación, y las implicaciones que el mismo problema lleva para las mujeres.

Las informaciones recolectadas pasan por el procesamiento de la DMPF y del GID, cruzadas en el Plan General de Ordenamiento Territorial y Urbano y con los Mapas elaborados por las Organizaciones Sociales y los Sectores (Direcciones Municipales). Aunque en el proceso de Programación de la Tercera Fase del PDHL el mapa de riesgos municipal ha tenido una dimensión de barrio, el Taller de San Isidro está formulando la hipótesis de elaborar mapas a nivel de

circunscripción (división administrativa de barrio), para incrementar la precisión del diagnóstico.

El resultado fue la identificación de las necesidades y de los riesgos que la población percibe como inmediatos. Por esto fue necesario un momento sucesivo de discusión para establecer la relación entre cada problema y los otros, aunque aparentemente tuvieran causas diferentes, y para razonar sobre riesgos no considerados en un primer momento.

## 2.4 EL DIAGNÓSTICO SEGÚN LAS DIRECCIONES MUNICIPALES

La identificación de las prioridades de las Direcciones Municipales (o Sectores) pasó a través de un proceso bastante diferente con respecto al diagnóstico de los Consejos Populares. Se concretizó sin la elaboración de mapas de riesgos, a través de talleres bilaterales entre el Grupo del PDHL y las Vicepresidencias municipales (las cuales comprenden generalmente más Sectores).

Las Direcciones Municipales fueron convocadas en el siguiente orden: Deporte, Gastronomía, Comercio, Servicios, Salud, Educación, Construcciones, Vivienda, Dirección de Planificación Física, Inversiones, Micro, Redes Técnicas, Cultura, Comunales, Economía, y Trabajo y Seguridad Social.

Los representantes por cada Dirección fueron, en general, personas que tienen un cargo específico o una responsabilidad precisa con respecto al tema tratado (por ejemplo, profesores, médicos, vendedores). El Grupo del PDHL tuvo la función de apoyar el proceso interactuando con el Poder Popular Municipal y con las diferentes Direcciones, contribuyendo entonces en la realización del diagnóstico.

Es necesario subrayar que para los Sectores la fase de Programación del PDHL no era algo desconocido, dado que en la Primera Fase del PDHL (de la cual la Segunda Fase representó la parte ejecutiva) se programó solo sobre la base de las informaciones de las Direcciones Municipales. Por un lado, entonces, estos actores tenían la ventaja de conocer de antemano la filosofía del proceso, pese a las innovaciones y a la complejidad de Programación de la Tercera Fase del PDHL. Por el otro, se puede afirmar que para los Sectores debería ser más fácil individualizar los problemas, puesto que trabajan con éstos y están acostumbrados a estudiar el territorio municipal. Sin embargo, también en el caso de las Direcciones Municipales, se organizó un encuentro de ca-

pacitación y se sugirió una metodología de diagnóstico de los problemas. El primer paso fue reiterar la importancia de las Líneas Directrices en el marco del PDHL, y además razonar sobre la definición de cosa es un «problema».

Se definió como «problema»:

- 1) **La situación en la cual existe una diferencia entre el «debe ser» y el «es», entre un «ideal» y la «situación actual»;**
- 2) **Una situación no deseada que impide la satisfacción de las propias necesidades;**
- 3) **La carencia (sentida o no, expresada o no) que los elementos de un sistema necesitan satisfacer, incluyendo necesidades, obstáculos, conflictos, aspiraciones, valores, daños, tipos y niveles de riesgo.**

La idea, fundamentalmente, era entregar tarjetas con preguntas que solicitaban los presentes a definir y enseñar sus problemas. Se daban unos minutos para pensar, y pues, sirviéndose de un papelógrafo, se planteaban los riesgos.

El paso sucesivo fue la discusión de los problemas, y además su evaluación y selección para elaborar el orden final de prioridades. A tal fin se formaban pequeños grupos de 2-3 personas para enfrentar mejor las necesidades de cada uno, y después se pasaba a una votación general. Se intentó también agrupar los problemas similares que pudieran tener una solución común.

El aporte de los sectores fue significativo también en la identificación de los recursos del territorio municipales, sobre todo de tipo físico (hospitales, consultorios, casas de abuelos, escuelas). Los recursos locales, en efecto, tienen una inmensa importancia dado que a través de su valorización pueden resolverse, sin gastos excesivos, muchos problemas que agotan a la Comunidad.

El proceso acababa cruzando las prioridades y recursos según los Sectores con los planteados en los mapas por los Consejos Populares, notando una cierta coincidencia de problemas. Sin embargo, en algunos casos, las informaciones se integraban, a demostración que si las Direcciones Municipales pueden brindar más informaciones de carácter técnico y tienen una visión global del Municipio, los Consejos Populares llevan un conocimiento más puntual de la situación de barrio y representan más directamente la voz de la comunidad.

## 2.5 LOS TALLERES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES: ENFOQUE DE GÉNERO Y ORGANIZACIONES DE DISCAPACITADOS.

Una de las novedades de la Programación de la Tercera Fase del PDHL, ha sido la participación de las Organizaciones Sociales en individualizar los problemas relativos a la categoría tutelada. Como para los Sectores, la ejecución de estos talleres fue menos articulada que en los Consejos Populares y no siempre ha sido posible elaborar mapas de riesgos. No se utilizó una metodología específica para conducir el taller, y el debate se desarrolló de manera espontánea. Sin embargo para su realización ha sido importante la experiencia de la Federación de Mujeres Cubanas-FMC como Organización consolidada y visible por sus actividades en todo el territorio nacional, y la coordinación del Grupo PDHL.

El problema del enfoque de género se trató, además que a través de encuentros bilaterales con la FMC y los talleres de los Consejos Populares, durante un taller específico que involucró muchos actores, con el fin de elaborar un mapa de riesgos con respecto a las situaciones discriminatorias entre hombres y mujeres en ámbito municipal. En el dicho taller, participaron las siguientes instituciones:

FMC, Taller de Transformación Integral de Barrio de Jesús María y de Tallapiedra, Departamento Municipal de Planificación Física - DMPF, Dirección Municipal de Trabajo, Plan Maestro, Oficina del Historiador, Dirección Municipal de Educación, Dirección Municipal de Salud, Grupo de Trabajo PDHL, Presidenta del Consejo Popular de Jesús María, PDHL, UNIFEM.

Las prioridades identificadas por el **Taller de Género** fueron:

Al taller de discapacitados participaron el Presidente y el Vicepresidente de la Asociación Nacional de Ciegos y Débiles Visuales (ANCI), el Presidente de la Asociación Cubana de Limitados Físicos y Motores (ACLIFIM), otros representantes de discapacitados, el Grupo PDHL incluso la Universidad de La Habana. Las Organizaciones elaboraron sus propias prioridades, en base al tipo de problemática que les afecta. En cierta medida se puede afirmar que fue fácil identificar las prioridades, puesto que los interesados ya llevaban una idea de sus «riesgos». Además, a pesar de las diferencias debidas al diverso tipo de discapacidad, se notó una correspondencia general.

Prioridades por **ANCI**:

Prioridades por **ACLIFIM**:

Las prioridades fueron discutidas y agrupadas. Además, se adelantaron propuestas, aunque de manera menos detallada con respecto a los Consejos Populares.

## 3.1 EL PROCESAMIENTO DE LAS INFORMACIONES:

### LA DIRECCIÓN MUNICIPAL DE PLANIFICACIÓN FÍSICA-DMPF

### Y EL GRUPO DE INFORMACIÓN Y DIVULGACIÓN-GID

En el mes de junio, el Grupo de Trabajo del PDHL de La Habana Vieja solicitó que los actores involucrados en el proceso de programación participativa municipal en el marco del PDHL divulgaran y se entregaran reciprocamente las informaciones recolectadas durante medio año de trabajo. Fue también la ocasión para presentar el Plan General de Ordenamiento Territorial Urbano procesado por la DMPF, y del Plan de Evacuación o de Diagnóstico de la situación de la Vivienda cuya elaboración coincidió con la de las Líneas Directrices.

En este proceso de diagnóstico territorial, la DMPF ha trabajado en constante colaboración col Grupo de Informática y Divulgación- GID, un equipo multidisciplinario de ingenieros, arquitectos, geógrafos y peritos informáticos, que contribuyó en procesar los datos sociales logrados a través de los encuentros periódicos con los Consejos, las Organizaciones y las Direcciones Municipales (por ejemplo en tema de salud, educación, indisciplina social) y en cruzarlos con los más urbanísticos de la DMPF (sobre todo vivienda, edificación crítica, redes técnicas). Se llegó entonces a la formulación, además del PGOTU, de unos mapas temáticos detallados y de resumen, útiles tanto para la gestión de Gobierno como para trazar las Líneas Directrices del PDHL .

También el Plan Maestro - Oficina del Historiador participó a la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y Urbano - PGOTU, asimilando al Diagnóstico Municipal lo que establece su Plan de Desarrollo Integral en los cinco barrios de su competencia. La participación del Plan Maestro a la definición del PGOTU, junto a los Consejos Populares, Direcciones Municipales y Organizaciones Sociales for-

tales sin duda la articulación entre los planes para La Habana Vieja.

Para realizar el Plan/Resumen de Ordenamiento Territorial Urbano se procesó la base de datos, y sus respectivos mapas, en el Sistema de Información Geográfico-SIG (ArcView), cuya implementación se debe a proyectos ya ejecutados por el PDHL para el desarrollo de la Planificación Municipal y del sistema informático y de divulgación.

El trabajo se dividió en tres etapas:

- Recopilación de la información.
- Procesamiento de la información.
- Análisis y devolución de la información.

La recopilación de la información se realizó aplicando la técnica antes mencionada del Mapa de Riesgos y Recursos, donde cada participante dio a conocer los diferentes problemas presentes en sus respectivas áreas, los diferentes recursos con los cuales se puede contar, además proponiendo eventuales soluciones.

Para el procesamiento de las informaciones y la elaboración del PGOTU, se utilizó una Base Cartográfica Digital a escala 1:2500 del Municipio de La Habana Vieja, con interior de manzanas y lotes/parcelas; y preparada para SIG en formato DXF.

La Base de Datos Primaria utilizada es la base de datos de la infraestructura socioeconómica del Municipio y la de los talleres participativos realizados con los Consejos Populares, los Sectores Municipales, las Organizaciones Sociales y la Oficina del Historiador. Cruzando y procesando la base de datos con el instrumento de la Cartografía Digital, se genera un Sistema de Información Geográfica con producción de Mapas, Tablas, Gráficos, Consultas y Reportes, que fueron luego presentados a todos los actores del PDHL. Los alcances son de fundamental importancia para la elaboración de estrategias, toma de decisiones a todos los niveles (desde los Consejos Populares hasta el nivel Municipal), y en general para la elaboración de proyectos.

El problema de los derrumbes y la trágica situación de las edificaciones en el Municipio de La Habana Vieja representan el punto de contacto entre el PDHL y el Programa de Emergencia, en el cual intervienen el Ministerio de la Inversión Económica-MINVEC, la Cooperación Bilateral Italiana, el Gobierno Municipal, la Oficina del Historiador, el Estado Mayor de la Defensa Civil. A través del Programa de Emergencia, además, se están reestructurando edificios a

riesgo de derrumbe, se están realizando Centros Polivalentes para el Tránsito de los afectados y se está equipando un Centro Municipal de Intervención ante Desastre- CMID capacitado también en enfrentar la emergencia médica<sup>54</sup>.

Por último, como ya se ha dicho, el SIG permite una mayor eficiencia en la gestión administrativa del territorio, y además elaborar una base de datos de la cual se alimenten las Líneas Directrices del PDHL y sirvan de consulta a otras Direcciones e Instituciones. Desde un punto de vista más técnico, la ventaja de implementar un SIG es la organización racional de la información con su fácil y rápido acceso. Se prevé por ejemplo la visualización e impresión de mapas con niveles y temas seleccionados por el usuario, la realización de búsqueda geográfica de la información y su visualización, la creación de mapas temáticos. Además favorece la mayor circulación de esta información en el Municipio, hasta que se incremente el consenso con respecto a las decisiones tomadas, y permite decidir donde priorizar la concentración de los recursos financieros.

### §3.2 LA SELECCIÓN DE LAS PRIORIDADES A NIVEL MUNICIPAL

Gracias al proceso de mapificación de las informaciones elaboradas durante los talleres de participación popular y a su procesamiento por el DMPF y por el GIS, fue posible llegar a un mapa final representativo de todos los aportes. Sobre la base de estas informaciones el PDHL ha efectuado una selección entre más de 100 prioridades identificadas por Consejos Populares, Sectores y Organizaciones Sociales.

Para la elaboración de un orden de prioridades el Grupo de Trabajo PDHL tuvo que tomaren cuenta los siguientes criterios estratégicos:

- 1) La conformidad con los ejes prioritarios del Municipio y del PDHL.
- 2) El Componente constructivo solo en el marco de planes de inversión en marcha o previstas en el territorio por la Oficina del Historiador de la Ciudad y el Gobierno Municipal.

<sup>54</sup> Es necesario señalar que la ejecución del Programa de Emergencia se desarrolla en el marco del Grupo del PDHL, y que los actores involucrados en buena medida coinciden. Otros puntos en común con el PDHL son los proyectos de intervención que este último ejecuta en función del patrimonio habitacional, como el de «Patrimonio en Peligro» financiado por el Municipio italiano de Siena.

- 3) El enfoque de género transversal a todos los proyectos.
- 4) La capacidad de generar otros recursos nacionales e internacionales ampliando el impacto del programa.
- 5) La visibilidad, con vistas a garantizar una máxima calidad de los proyectos a manera de producir un mayor **impacto de los mismos, en concordancia con la responsabilidad local de brindar los mejores servicios a la ciudadanía y responder a las expectativas de los cooperantes.**
- 6) **La continuidad con las acciones de la Segunda Fase del PDHL.**
- 7) **La distribución de los recursos disponibles:**
  - **Componente Económico**
  - **Componente Social**
  - **Componente Ambiental**
- 8) **La concentración geográfica de las acciones del Programa en áreas priorizadas por el diagnóstico territorial y donde existan inversiones en marcha o previstas.**
  - **Se consideran áreas priorizadas del Municipio, aquellas que tiene más problemas, teniendo en cuenta la fuente PGOTU - DMPF)**

Se decidió concentrar geográficamente las acciones de alto costo en las áreas que se han identificado con planes de inversiones, coincidiendo en lo mayor posible con las que se priorizaron por su precariedad; solamente dispensar acciones de bajo costo y alto impacto en los Consejos Populares no priorizados a fin de lograr un equilibrio en el marco del Programa.

En el orden final de priorización, de todas maneras, influye en grande medida el Plan de Inversiones, que está en marcha o en perspectiva inmediata, con vista a abrir proyectos con componente constructivo.

De todas maneras el Consejo de Tallapiedra, dada la ausencia de un consistente proceso inversionista en el territorio pasó de la segunda a la quinta posición en la priorización del PDHL en base a los parámetros utilizados: En San Isidro (priorizando la continuidad de los proyectos de la Segunda Fase del PDHL y el respaldo de las inversiones que asume el Taller de Rehabilitación del barrio por parte de la Oficina del Historiador).

Los ejes que se engendraron a partir de esta compleja metodología de evaluación fueron, primero, **dar continui-**

**dad en la Tercera Fase del PDHL a algunos proyectos empezados en la Segunda Fase** y que todavía no se han totalmente realizado o requieren incremento de recursos para su ejecución. En segundo lugar se decidió favorecer nuevos **proyectos de desarrollo económico local que puedan contribuir en resolver problemas básicos del territorio, favorezcan el empleo de sus habitantes e integren a los grupos vulnerables.** Se estableció también **apoyar los servicios sociales básicos de Salud y Educación.** Otros ejes fueron: **favorecer la participación y el desarrollo comunitarios a nivel de Consejos Populares, mejorar el Medio Ambiente Urbano y fortalecer la Gestión Municipal a través del desarrollo de la Planificación y del Sistema de Información Geográfico, potenciando la capacidad técnica y creando mayor articulación con Universidades y Centros de Investigaciones.**

### §3.3 LA SELECCIÓN DE IDEAS PROYECTO

Una vez seleccionadas las prioridades municipales a partir de los criterios estratégicos, se llevó a cabo una evaluación de cada propuesta hipotética o idea proyecto, a través de las cuales se pretende enfrentar el riesgo priorizado.

Como resultado de la evaluación se obtiene una relación «costo-beneficio» sobre la base del costo del proyecto y su impacto social, positivo o negativo que sea. A tal fin se tendrán en cuenta diferentes aspectos como se explicará después. Sin embargo se subraya que «las hipótesis de proyecto representan solo una propuesta, y de ninguna manera constituyen todavía proyectos, siendo que éstos serán concebidos a partir del análisis que se hará de conjunto con el Comité Cooperante sobre la base de las posibilidades, saberes y vocaciones de ambas partes».

Se ha evidenciado la extrema importancia de evaluar los proyectos ya en marcha en base a:

- **Satisfacción del presupuesto inicial para el pleno desarrollo del proyecto**
- **El nivel de ejecución financiera**
- **La etapa del proceso inversionista**

Para los otros proyectos se ha tomado en cuenta el IMPACTO SOCIAL:

- La aplicación del enfoque de género: **evaluando con Alto, Medio, Bajo los proyectos que presenten paridad de oportunidades y que representen los roles**

### tradicionales asociados a la mujer.

- Generación de empleo: **más de 50 empleados es Alta y menos de 10 es Baja.**
- Relación con el tema de la emergencia.
- Cobertura del riesgo por parte del proyecto
- Experiencia innovadora: **Si se trata de un proyecto ya realizado anteriormente por su enfoque o por la manera en la que se realice y por la posibilidad que tenga de ser un proyecto modélico, replicable o generalizable.**
- Interacción con otros campos: **Se estima en Alta, Media, Baja la relación que el proyecto tenga con otros campos de acción del PDHL, y el número de ellos con los cuales se interactúa. Además se considera la posibilidad que un proyecto comparta un espacio o un lugar con otros proyectos.**
- Sostenibilidad: **Se evalúa en los términos de sí o no si el proyecto requiere de subvención o no para su permanencia en el tiempo.**

### Con respecto al COSTO FINANCIERO se tomó en cuenta:

- El requerimiento de equipamiento: **Se considera Alto, Medio, Bajo, calificando como alto los valores mayores a 20.000 USD y bajo los que no superen los 10.000 USD.**
- Requerimiento por adecuación de local o inmueble: **Se evalúa como Alto, Medio, Bajo, atendiendo al criterio de que Alto se considerará el máximo aporte que pueda ofrecer una ciudad, duplicando por el PDHL (100.000 USD) o más, y Bajo 20.000 USD.**

De todas maneras, el óptimo es aspirar a proyectos de alto impacto y bajo costo.

### DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Con respecto a la distribución de los recursos financieros en el territorio se decidió:

- **Abrir el mínimo de nuevos proyectos esperándose la máxima calidad e el máximo impacto de los que se apliquen.**
- **Reforzar proyectos existentes a manera de garantizar un mayor alcance de aquellos que hallan resultados más débiles en la asignación de los recursos**

### financieros.

- **Establecer un balance en el destino de los recursos por campo del PDHL, Sectores y Consejos Populares.**
- **Reservar fondos locales, tanto de la Oficina del Historiador como del Gobierno Municipal para apoyar proyectos de mayor complejidad.**

Del presupuesto total se destinará un 30% a los proyectos que respondan a las problemáticas establecidas en el ámbito sectorial y un 70% a los que atiendan las prioridades señaladas por los Consejos Populares.

Por la distribución del 70% de las problemáticas evidenciadas por los Consejos Populares se decidió tomar en cuenta sobre todo la situación de precariedad y la existencia de un respaldo de un plan de inversión específico en el área de referencia. En este sentido se seleccionaron dos Consejos como prioridad 1 y prioridad 2, los que dispondrán de un 25% y 20% respectivamente, quedando un 25 % para distribuir a los cinco Consejos restantes, a razón del 5% cada uno. De esta manera todos los Consejos recibirían un beneficio directo, además del indirecto que puedan aportar algunos proyectos sectoriales de alcance municipal.

### LOCALIZACIÓN TERRITORIAL.

Se tomó en cuenta la distribución territorial de los potenciales proyectos en la medida de:

- **Concentrar los proyectos que requieren intervenciones complejas en zonas donde exista un Plan de inversión definido.**
- **Distribuir por Consejo Popular los proyectos de bajo costo y alto impacto.**
- **Vincular en la medida de lo posible, los nuevos proyectos con el rescate de edificaciones de alto valor cultural.**
- **Localizar los nuevos proyecto en edificaciones donde haya una garantía de fácil gestión de suelo.**
- **Considerar los territorios de mayor precariedad para la ubicación de los proyectos de alto impacto social.**

Hay entonces un primer grupo de Consejos populares formados por **Jesús María** y **Plaza Vieja** donde se propone, además de completar proyectos de envergadura de la fase 2, abrir algunos de alto costo, así como otros de menor costo.

Seguidamente se propuso **Belén** con proyectos de mediano y bajo costo. Este grupo de Consejos Populares priorizados finaliza con **San Isidro** dada la necesidad de completar varios proyectos de envergadura iniciados en la Fase 2 del PDHL. Por último se ha propuesto distribuir en los demás Consejos Populares (Tallapiedra, Prado, Catedral) proyectos de bajo costo y alto impacto que pueden beneficiarlos equitativamente.

### **GESTIÓN DE LOS PROYECTOS.**

- **Los proyectos concentrados territorialmente serán gestionados por la entidad responsable del plan de inversión específico que allí se esté desarrollando.**
- **En los casos de existir talleres de rehabilitación integral, los proyectos ubicados en el Consejo Popular se gestionarán desde ellos.**
- **Los proyectos sectoriales serán gestionados por cada sector.**
- **Los proyectos innovadores en su enfoque e implementación serán gestionados por entidades de la Oficina del Historiador de la Ciudad.**

### **CALIDAD.**

Se dispuso garantizar una máxima calidad de los proyectos para realizar un mayor impacto de éstos, en concordancia con la responsabilidad local de brindar los mejores servicios a la ciudadanía y responder a las expectativas de los cooperantes.

Una vez distribuidos los proyectos por Consejo Popular se redactó una selección por sectores para proyectos que no se podían territorializar. Con respecto a sus territorialización puede pronunciarse el Consejo de Administración Municipal – CAM.

## **§4.1 LA PROGRAMACIÓN DE LA TERCERA FASE:**

### **ALCANCES Y DESAFÍOS PARA EL PDHL EN LA HABANA VIEJA.**

La programación de la Tercera Fase del PDHL en el Municipio de La Habana Vieja, está representando un instrumento de gran aporte, tanto por el número de actores participantes como por la innovación que está brindando

al contexto local. Consolidar el sistema de programación local adelantado a partir de la Primera Fase del PDHL y, además, echar la base de un proceso de programación participativa tan complejo es, sino el único objetivo, una hazaña de importancia inestimable.

En efecto es necesario subrayar que los alcances logrados hasta este momento no constituyen un punto de llegada, sino de partida, hasta que en cada fase del PDHL se pueda mejorar un poco más aprovechando la experiencia pasada. Sin embargo, el proceso de desarrollo humano local empezado por el PDHL va más allá de sus simples Fases, se enriquece siempre a través de la participación de nuevos actores, locales, nacionales, internacionales, y por esto tampoco se puede prever con exactitud matemática su evolución en el futuro. Es significativo, por ejemplo, que el Grupo de Trabajo del PDHL constituido en la Habana Vieja se haya enriquecido, hasta solo en esta Fase, de la participación de los Consejos Populares, de varias Organizaciones Sociales nacionales, de las Universidades, y de Organizaciones no Gubernamentales extranjeras.

La filosofía del PDHL, realmente, no es tanto buscar soluciones a los miles de problemas que el territorio siente y expresa, sino ofrecer una metodología de trabajo que se funda sobre el diálogo y el intercambio de experiencias, que valore las potencialidades de los actores locales para fortalecer un camino de desarrollo compartido, disfrutando la intervención de múltiples aportes.

El baricentro de la cooperación y del desarrollo local, entonces, está cambiando. Si por mucho tiempo estos han sido concebidos como tareas del Estado, o de los Estados, se están ahora lanzando nuevos desafíos: un desarrollo local que, en el respecto de la ley y de los valores de una nación, sea diseñado a medida de los ciudadanos, con un esfuerzo común entre Instituciones y Comunidad. Una Cooperación, entonces, que privilegia el intercambio de experiencias, ideas, tradiciones, manera de enfrentar los problemas (y no mera devolución de recursos financieros), entre realidades locales de todo el mundo. El entusiasmo con el cual las instituciones cubanas y los Comités Italianos están participando en el Programa PDHL de La Habana Vieja, sugiere que este mecanismo merece proseguir su camino.

La Programación de la Tercera Fase del PDHL tiene, con respecto a las otras, una característica sustancialmente innovadora: la Participación Ciudadana, dado que en la Segunda Fase del PDHL se trabajó principalmente sobre la

base de las informaciones suministradas por las Direcciones Municipales y el CAM, y la falta de participación de los Consejos Populares y de las Organizaciones Sociales no le otorgó el carácter comunitario de la actual.

Esta conquista representa no solo el fruto de un gran esfuerzo institucional, sino el concretizarse de un principio básico del Programa PDHL.

La participación comunitaria en la Tercera Fase, en efecto, está brindando un carácter más compartido al proceso, demostrando que las potencialidades de los ciudadanos en identificar sus problemas y en sugerir propuestas merecen ser promovidas y reforzadas. La articulación de la etapa de Programación está subrayando la importancia que la Participación Ciudadana lleva en fortalecer todo el proceso y la Comunidad, la cual trabaja para solucionar las necesidades de sí misma. Además, a través de la capacitación de los Consejos Populares en la detección de problemáticas presentes, riesgos posibles y recursos existentes, se logra consolidar una información más efectiva y real de la situación local, integrando las informaciones del nivel central y local de Gobierno.

Otra evolución con respecto a la Segunda Fase del PDHL, es la mayor apertura de las Líneas Directrices de la Tercera Fase hacia nuevos actores. En esa nueva filosofía, la elaboración de las Líneas Directrices no sirve solo para el PDHL y para el Gobierno Municipal, sino también para todos aquellos actores que hacen cooperación en el área municipal. Podrán disfrutar las Líneas Directrices, entonces, los proyectos dirigidos a través de los fondos de cooperación que pasan por el Consejo de Administración Provincial (CAP), o los ejecutados por Organizaciones no Gubernamentales extranjeras, con las cuales el PDHL está buscando siempre nuevas interrelaciones.

A nivel internacional, la idea que se persigue es la de una «construcción colectiva» como cooperación internacional descentralizada entre comunidades locales de varias áreas del mundo. El objetivo es promover la co-responsabilidad entre países donantes y países beneficiarios, rompiendo el esquema vertical tradicional para generar iniciativas idóneas a constituir el recíproco crecimiento, conocimiento y enriquecimiento.

Esta nueva política de cooperación tiene su reconocimiento en los principios que se afirmaron durante el Seminario Latinoamericano de La Habana de mayo del 2000, y que fueron aprobados por el MINVEC.

La Programación de la Tercera Fase del PDHL no es un camino sin obstáculos. Una de las mayores dificultades encontradas hasta este momento ha sido la coordinación entre diferentes actores, considerando el inmenso esfuerzo organizativo que ésta requiere. El ritmo y la sucesión de encuentros para definir y aprobar las prioridades municipales, en efecto, han sido particularmente acelerados, subrayando que convocar participantes ya empeñados en la vida política del país o del territorio es realmente complejo. Además se ha presentado la necesidad de aclarar las competencias de cada actor durante el adelantamiento del proceso, evitando la confusión de tareas y el desperdicio de informaciones y recursos.

En este sentido el PDHL de La Habana Vieja está intentando establecer la máxima coordinación entre los actores locales del Grupo de Trabajo. Se quiere favorecer su homogeneidad sin que se manifieste excesivamente la fuerte personalidad de algunos actores. El Grupo de Trabajo se funda sobre la colaboración continua de los participantes, y no quiere ser visto como una entidad distinta que se suma a las otras con sus propias competencias en una perspectiva de división de roles. A tal fin todos los actores involucrados deben jugar un papel significativo en su ámbito.

La falta de tiempo y la dificultad de coordinación en una Programación, en efecto, pudieran alejar sobre todo aquellos actores débiles, quienes no están capacitados en manifestar sus opiniones y necesidades. En el Taller de discapacitados, por ejemplo, no participó la Asociación Nacional de Sordos e Hipoacústicos-ANSOC, pese a ser invitada. Eso puede depender de la falta de visibilidad a nivel local de la asociación, de la estructura menos consolidada con respecto a las otras organizaciones, y por último de un sentido de aislamiento o de falta de confianza en el PDHL. Efectivamente esta es la categoría de discapacitados que más corre el riesgo de exclusión social. Se está pensando entonces darle mayor sostén a la Organización, para que se acerque al Grupo de Trabajo y para que también los intereses de los asociados estén más representados.

Las Organizaciones Sociales y sobre todo los Consejos Populares, en efecto, se han demostrado «piezas» indispensables de la «maquina» PDHL de La Habana Vieja, especialmente en la identificación de problemas y recursos locales. Considerando este asunto, se ha señalado la importancia de fortalecer estos instrumentos de participación ciudadana hasta que tomen parte no solo en la fase de identificación de

las prioridades de cada barrio, sino también en la fase de propuesta, elaboración, ejecución de proyectos, y en la creación de métodos de evaluación. De esa manera será posible divulgar técnicas de gestión a todos los actores involucrados, distribuyendo responsabilidades y actividades hasta hoy soportadas principalmente por las entidades que tienen mayor experiencia en el Programa, como la Oficina del Historiador y el Municipio.

Realizando este objetivo se acrecerá también la transparencia de todo el proceso, hasta que los representantes básicos de la voluntad ciudadana puedan compartir y monitorear cada momento de la Programación y todos los futuros pasos de la Tercera Fase del PDHL.

Además, a través de la experiencia de la Programación de la Tercera Fase, el Grupo del PDHL se ha dado cuenta que los Consejos Populares, las Organizaciones Sociales podrían disfrutar su natural predisposición en el diagnóstico territorial estudiando no solo los riesgos o los recursos físicos, sino también las potencialidades y todos los recursos sociales y humanos de su territorio.

Por un lado, en efecto, se han señalado hasta este momento recursos físicos relativos a problemáticas sociales, como hospitales, escuelas, consultorios. Por el otro, se ha manifestado la inexperiencia en entrever en cada barrio características de desarrollo potencial que lo diferencien de los demás, ya sea por una tradición, una actividad económica, la concentración de monumentos o una predisposición natural de los habitantes. A la vez, promover un recurso social existente, aunque aparentemente invisible, puede ser un modo sostenible y económico para favorecer el desarrollo humano local, reforzando las relaciones comunitarias, positivizando la autopercepción que la población tiene de sí misma y generando recursos económicos que se podrían reinvertir en la revitalización del barrio.

Es importante, en este sentido, no considerar los barrios de La Habana Vieja como un cuerpo único e indistinto. Más allá de problemáticas comunes, como el de la vivienda, cada Consejo tiene sus peculiaridades. Valorizar estas peculiaridades puede ser útil, tanto para favorecer un intercambio sostenible de experiencias entre los barrios, como para elaborar los proyectos.

En este sentido, los Comités Cooperantes y el Grupo de Trabajo de La Habana Vieja podrían tomar en cuenta, durante la etapa de Elaboración, un criterio de “diversificación” por Consejo Popular: más allá de lograr el máximo

impacto del proyecto con el mínimo gasto de recursos, cada Consejo pudiera especializarse en enfrentar un tipo particular de problema o riesgo (por ejemplo de tipo ambiental), constituyendo un punto de referencia y una fuente de buenas prácticas a escala municipal. A través de esa estrategia gozaría de sostenibilidad todo el proceso de desarrollo local municipal.

Además, si la vocación de los Consejos Populares es la profunda interacción con el territorio, esta pudiera constituir también un estímulo a la mayor coordinación con las Direcciones Municipales, cuya relación con el ámbito local parece más destacada. Esto se ha notado claramente en ocasión del «diagnóstico», donde, pese a la experiencia de la Programación local de la Fase 2, los Sectores no han manifestado el mismo entusiasmo de los Consejos, ni sus actividades han provocado el mismo eco.

El Programa PDHL, como ya se ha dicho, no tiene el fin de resolver todos los problemas del Municipio. Esto puede tropezar, a veces, con las excesivas expectativas de la población, que quisiera resolver en el corto plazo sus problemas más evidentes y serios. Realmente, el objetivo principal del Programa es de carácter metodológico, el mismo que está ofreciendo resultados significativos en términos de Programación Local y participación ciudadana.

Por esto los proyectos que se van a realizar en conjunto con la Comité cooperantes son la expresión, más que el objetivo, del mecanismo de fortalecimiento del desarrollo local en el marco de la cooperación descentralizada. En este sentido, en las primeras dos Fases del PDHL, los proyectos fueron formulados intencionalmente de manera sencilla, en el intento de otorgar a los actores locales, por lo menos en un primer momento, familiaridad con estos instrumentos.

Ahora que el proceso de Programación local se está consolidando y es compartido entre más actores, en cambio, se están elaborando estrategias también para perfeccionar la elaboración de los proyectos, asesorando todos los participantes en el Grupo de Trabajo del PDHL-La Habana Vieja.

Los proyectos tendrán entonces indicadores y medios de verificación, objetivos más precisos y cuantificables, actividades más detalladas.

Elaborar objetivos más precisos, indicadores y medios de comprobación es importante sobre todo para averiguar que las acciones que se están por ejecutar se puedan en futuro evaluar, y para constatar de antemano la factibilidad y la

sostenibilidad de un proyecto, mientras los instrumentos de gestión que el PDHL está intentando crear facilitarán su ejecución. Se podría, también, razonar sobre posibles mecanismos o *standards* de evaluación de cada Fase del PDHL para darse efectivamente cuenta, en el largo plazo, de los avances cumplidos tanto en términos de participación de la comunidad, como de compenetración entre los actores del Grupo de Trabajo y de ejecución de proyectos. En este sentido será fundamental el aporte de las Universidades, no solo para colaborar en el estudio del diagnóstico social y urbanístico, y en la elaboración de propuestas, sino también en la readaptación de informes y en la divulgación de las informaciones elaboradas.

Los proyectos que se irán a formular en el mes de enero del 2000, sobre la base de las Líneas Directrices de La Habana Vieja y de las vocaciones de los cooperantes, deberán quedar en el ámbito de los ejes principales de interés del PDHL Cuba:

**v Fortalecer el Sistema de Información Geográfico-SIG.**

**v Mejorar la calidad, la cobertura y la sostenibilidad de los Servicios territoriales.**

**v Potenciar el desarrollo económico local.**

Con respecto al Sistema de Información Geográfico, seguirá el proceso, ya empezado en la Primera Fase del PDHL, de apoyo a este instrumento de diagnóstico, de gestión e información territorial, necesario también para establecer donde concentrar los recursos financieros. Se intentará fortalecer el equipamiento de las relativas oficinas con la dotación de una tecnología de punta y de una asesoría técnica que se realice tomando en cuenta la experiencia de los Comités Cooperantes.

Relativamente a la distribución y a la calidad de los Servicios territoriales se intentará esencialmente potenciar el sistema de salud y de educación, con un resguardo particular hacia las categorías sociales que más enfrentan el riesgo de exclusión (discapacitados, ancianos, mujeres), la recuperación de las edificaciones, el equipamiento al fin de permitir el desarrollo de actividades comunitarias, y la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

El objetivo de involucrar en creciente medida el tema económico, por último, será potenciado también a través de la próxima implementación de un instrumento nuevo, el FRIDEL, el Fondo Rotativo para promover el Desarrollo

Económico Local, cuya institución ha sido posible con el acuerdo entre MINVEC, UNOPS, y Banco de Crédito y Comercio. El FRIDEL representa, en el caso de La Habana Vieja, el esfuerzo de superar una visión del desarrollo económico municipal aún limitada, que se para generalmente a nivel de Consejo Popular sin crear circuitos económicos y comerciales con otros barrios o ciudades.

El desarrollo económico resulta ser fundamental también para la sostenibilidad de las actividades previstas por el PDHL y el Municipio. Los servicios ofrecidos, en efecto, requieren ser pagados por los ciudadanos (quienes entonces necesitan más recursos) sino volverán improductivos sin poder, a su vez, generar nuevo desarrollo.

El desarrollo económico, según la filosofía del Programa, tiene que tomar en cuenta temáticas transversales como el enfoque de género, los grupos vulnerables y la tutela del Medio Ambiente, prosiguiendo un camino empezado con éxito en la Primera Fase del PDHL y respondiendo, en general, a un importante objetivo del Programa.

A través de proyectos para el recolectamiento de la basura urbana, por ejemplo, ha sido posible crear empleo y mejorar el salario de los empleados, favoreciendo el respecto del Medio Ambiente de La Habana Vieja.

Más bien ha sido un recurso útil para acrecer la sensibilidad ambiental en el Municipio. El estado precario del Medio Ambiente, así como la contaminación atmosférica, en efecto, no siempre están señaladas en un diagnóstico territorial, quizá porque la población está acostumbrada a su presencia, a pesar de los efectos negativos que causan a la salud de la comunidad.

Otro desafío del PDHL III es reforzar siempre más la relación entre el Grupo de Trabajo local y los Comités Cooperantes.

Ya se ha hablado del inmenso aporte que las ciudades cooperantes representan en el marco de la Cooperación Descentralizada, no solo en términos de recursos financieros, sino sobre todo con respecto al intercambio de experiencias y de ideas. Los Cooperantes, a través de sus experiencias y perspectiva de visión, pueden aportar ayuda también en la evaluación de un riesgo, permitiendo ver como más solubles problemas omitidos por su presunta complejidad o excesivo gasto, o simplemente no tomados en cuenta por los actores locales. El diálogo con la parte cooperante, en general, enriquece la capacidad de identificar los proble-

mas. Así que pueden nacer en la comunidad nuevas necesidades que antes no se consideraban como prioridades.

Por esto el PDHL intenta fortalecer la participación transversal de estos actores en todo el proceso de Programación local de La Habana Vieja. El intercambio no quiere limitarse al nivel de la elaboración y de la ejecución de los proyectos, sino alcanzaría la misma elaboración del diagnóstico territorial. Por otra parte, los vínculos de distancia y de tiempo no permiten que los actores cooperantes puedan tener un rol directo en la elaboración de las Líneas Directrices.

Valdría sin embargo la pena buscar nuevas ocasiones de intercambio para confrontarse sobre las técnicas utilizadas en la identificación de los riesgos/recursos locales y para conocer de antemano las vocaciones de los Comités. Esto sería posible si, en el ámbito de la coordinación entre las Ciudades Cooperantes se delegaran unos representantes para participar por lo menos en una fase de la actividad de diagnóstico, o también a través de la organización de seminarios sobre ese tema.

Como ya se ha subrayado, en la filosofía del PDHL la relación entre Comité Local y Comité Cooperante se desarrolla en una dimensión horizontal. Entonces no se debe imaginar el contexto de La Habana Vieja como una realidad que queda pasivamente en espera de recursos financieros. Han sido muchas las ocasiones de intercambio, no solo a nivel cultural sino también con respecto a la Medicina Natural o a la recuperación de los Centros Históricos, donde Cuba ha promovido y divulgado sus experiencias positivas. Y los cooperantes se dan constantemente cuenta de los beneficios, en términos de conocimientos y experiencias, que traen de este proceso de colaboración.

Las misma actividad de participación ciudadana en la Planificación/Programación local, representa un recurso local que merece ser divulgado también afuera del ámbito PDHL. Los Talleres de Recuperación Integral de Barrio, por ejemplo, se podrían bien adaptar al contexto de muchas ciudades italianas donde a lo mejor aún hace falta, por parte de la población, el sentimiento y la voluntad de participar más activamente a la gestión de su territorio.

## § LA VOZ DE LOS CONSEJOS POPULARES

**Elsa, Presidenta del Consejo de Jesús María:** «Me he sentido motivada desde el principio de la Fase de Programación por la participación que nos fue posible actuar. Yo, el

Consejo todo y la gente del barrio estamos plenamente satisfechos. Antes parecía que nada pudiera cambiar aquí, en cambio ahora tenemos la esperanza y la confianza que las condiciones generales de Jesús María mejoren.

El barrio cae casi totalmente fuera del área del Centro Histórico, entonces hay problema de recursos, faltan por ejemplo aquellos de la Oficina del Historiador a diferencia que en otros Consejos. Todas nuestras prioridades han sido tomadas en cuenta durante la elaboración de ideas-proyecto realizadas por el Grupo PDHL, las Direcciones Municipales y la Oficina del Historiador.

Teóricamente el problema principal de este barrio es la vivienda, pero el PDHL no puede resolverlo porque no es de su competencia y requiere demasiados recursos. Estamos sin embargo razonando sobre unas propuestas con respecto al hacinamiento de las ciudadelas y de los edificios. Sería importante afrontar ese problema también porque quizá de eso dependen en parte los fenómenos de indisciplina social que se verifican en el barrio.

La participación en este Consejo fue muy alta, aunque no masiva. Participaron estudiantes (uno de las prioridades del barrio es la carencia y el deterioro de estructuras escolares: aquí llegan también los estudiantes de Tallapiedra, donde no hay escuelas), la Federación de Mujeres Cubanas, el Comité de Defensa de la Revolución, la Asociación Combatientes Revolucionarios Cubanos, el Núcleo Zonal del Partido (Jubilados), representantes de Comercio, representantes de la Policía Nacional Revolucionaria, representantes administrativos, los compañeros de Cultura y Deporte del Consejo, y muchos jóvenes (tienen entusiasmo sobre todo en la elaboración de propuestas).

El procesamiento de las informaciones por parte del DMPF fue importantísimo para tomar más conciencia de los problemas que tiene el barrio.

Nos gustó todo de esta fase de programación (hasta nos divertimos) y yo personalmente participé en todos los talleres y encuentros. Sin embargo un aspecto que se podría mejorar es involucrar en el Taller del Mapa de Riesgos más población, también la que no sea directamente ligada a la Administración (amas de casas etc.). Otro aspecto importante sería capacitar los miembros del Consejo en la elaboración y en la gestión de proyectos».

**Otero, Presidente del Consejo de Prado:** «Estuve muy contento de como se desarrolló todo el proceso de elabora-

ción del mapa de riesgos. La participación fue alta, sobre todo a nivel administrativo e institucional. En efecto hay dificultades en convocar a la gente común (información, divulgación).

El problema mayor del barrio es sin duda el problema del agua tanto en la red como en la vivienda, y el de las edificaciones deterioradas. No se ha tomado en cuenta el problema en sede de elaboración de hipótesis porque esos asuntos requieren inversiones demasiado fuertes.

La Oficina del Historiador y el Grupo PDHL elaboraron un criterio para la identificación de las prioridades a nivel municipal y de propuestas de proyecto, y se ocuparon ellos de la evaluación. Prado es uno de los Consejos que tiene menos problemas tanto por el bajo número de ciudadanos como por su alto nivel socio cultural. Sería importante lograr equipar más el Consejo, por ejemplo sería muy útil una computadora e incrementar el personal. No cambiaría nada del proceso de programación participativa».

**Zulema, Presidenta del Consejo de Belén:** «Empecé a trabajar como Presidenta del Consejo a partir del mes de mayo del 2000, cuando el proceso de programación ya había iniciado y se había finalizado la elaboración de los mapas de riesgos.

De todas maneras estoy muy contenta de como se ha desarrollado hasta este momento la participación ciudadana en la programación de la Tercera Fase del PDHL. Estoy contenta, no satisfecha, porque me gustaría hacer más por el Consejo, pero me doy cuenta que los recursos no son suficientes. Además, tenemos que agradecer al PDHL por la atención que le da al hombre, y porque le brinda a la población algo en que confiar. Belén es un barrio con muchos problemas, y todavía no tiene un Plan de Rehabilitación.

En primer lugar, como otros Consejos, aquí el riesgo principal es la vivienda junto a los fenómenos de indisciplina social causados también por el bajo nivel cultural de la población. Por el otro lado se puede afirmar que malas condiciones de vida pueden provocar una autopercepción negativa por parte de la población y provocar indisciplina social. Este problema intentamos enfrentarlo ya sin el apoyo del PDHL a través de un Grupo de Trabajo compuesto por gente del barrio, con la coordinación de la Policía Nacional Revolucionaria-PNR, el Vicepresidente del Consejo de Belén, el responsable de Salud del Consejo, especialistas de menores, la Federación de Mujeres Cubanas, los Comités

de Defensa de la Revolución-CDR, y los centros de trabajo como empresas y fábricas. Las actividades organizadas por ese Grupo son sobre todo de carácter educacional y cultural y tienen un carácter preventivo. En efecto la respuesta ha sido buena y los índices delictivos han bajado en los últimos años.

Yo creo que los Cooperantes deberían conocer más directamente la realidad local. Si ellos no vienen aquí no pueden entender lo que significa tener la mayoría de calles sin alumbrado público, en tan mal estado que ni una bicicleta podría pasar, con una alta tasa de prostitución femenina, de personas con SIDA, de alcoholismo y drogadicción.

Claro que apoyar el sistema de alumbrado público, pudiera ya contribuir a otorgarle a la población más seguridad por la noche. Quizás al PDHL todavía le hace falta dar una dimensión más directa en las relaciones entre los municipios cooperantes y los barrios de la Habana Vieja, quitándole un poco de formalidad al proceso. Todo pasa por el Gobierno y a través de muchas y largas reuniones, pero los Cooperantes deberían ver los problemas, no solo leerlos en las Líneas Directrices. O, por lo menos, sería útil añadir al documento final una descripción de los barrios.

Aquí el 80% de la vivienda está en mal estado y corre el peligro de evacuación apenas cae una gota de agua, el 13% queda en estado regular y solo el 7% se puede considerar en buen estado. Este problema afecta también los servicios como las 80 bodegas pequeñas y la única fábrica, de camisas, que tienen problemas de filtraciones con consecuencias en el almacenamiento.

La mayoría de las edificaciones son del siglo XVIII, como el sistema de alcantarillado, y de eso dependen sus malas condiciones. A pesar de todo algunas edificaciones del barrio tienen un cierto valor histórico».

Zulema, me parece que hay la tendencia a ver más los problemas de un barrio, omitiendo considerar sus potencialidades. Se consideran los recursos físicos (escuelas, hospitales, consultorios) pero no se subrayan los recursos humanos. Sin embargo, potenciar un recurso existente puede ser más fácil que resolver un problema. Por ejemplo ¿la población de aquí tiene una característica que le da peculiaridad con respecto a la de otros barrios?

«Se puede afirmar que la gente de Belén es gente rumbera. Hasta un niño de 2 años te sabe tocar una rumba».

¿No se podría por ejemplo promover una escuela de bai-

le que le pueda otorgar un nombre en ese campo al barrio, y darle a la población una autopercepción mejor de sí?

«Efectivamente es una buena idea, y además sería importante concentrarse sobre los recursos humanos y sociales del barrio además de enumerar los problemas. Pero siempre te enfrentas con la falta de recursos.

Aquí pasan también turistas que quieren visitar las iglesias del barrio o simplemente ver como se vive en Belén, y la población se va acostumbrando paulatinamente a vivir con los turistas. Pero tampoco hay servicios que puedan llevar a los turistas a quedarse más tiempo.

Otro recurso de este barrio creo que es el mismo espíritu de esta gente. El pasado fin de semana organizamos un carnaval por las calles del barrio de San Isidro, todo hecho con los recursos de la gente que vive aquí. Todos se han divertido contribuyendo cada uno con algo, y la Policía nos felicitó porque no hubo ni un episodio de indisciplina. Es la demostración de que las cosas pueden cambiar si se le da confianza a la gente, si se le da una esperanza o el ejemplo que aquí se puede construir algo».

**Fidencio, Presidente del barrio de Plaza Vieja:** «La participación del barrio a las actividades de programación local del PDHL fue alta, pero se pudiera hacer más hasta que pueda considerarse más masiva y comprenda la gente común del Consejo.

La cosa más difícil es la convocatoria, y se debería sensibilizar de antemano la gente para que participe, por ejemplo durante las reuniones de rendición de cuenta que se tienen cada seis meses. Es importante darle mayor visibilidad al PDHL, explicando que está haciendo para el barrio, porque poca gente aquí conoce el Programa de Desarrollo Humano a Nivel Local».

## § LAS PRIORIDADES EN LA HABANA VIEJA SEGÚN LAS DIRECCIONES MUNICIPALES (una síntesis)

Salud, Educación:, Cultura:, Deporte:, Trabajo, Construcciones: Inversiones: , Viviendas y Albergues: ,

Movimiento de Microbrigada: Dirección Municipal de Planificación Física, Micro Social;

**Redes Técnicas, Servicios/Gastronomía/Comercio, Finanzas:, Comunales:**

## VALORACIONES

Mapa de Riesgos y Recursos. Análisis de sus aspectos participativos:

### Presentación:

El Mapa de Riesgos y Recursos (MRR) es una vía y un proceso para integrar a la población en la identificación y priorización de las necesidades, problemas y recursos de la localidad así como en la generación de alternativas o soluciones que puedan satisfacerlas.

Este método de planificación participativa aplicado en el municipio La Habana Vieja comienza a implementarse a partir de octubre del 2000 hasta enero del 2001, ya que se debía proceder con absoluta rapidez y eficacia, optimizando al máximo el poco tiempo disponible.

La participación popular a la elaboración del mapa de riesgos ha sido una participación organizada y coordinada con el Gobierno municipal y sus Consejos Populares, con la intervención de los Delegados de la Asamblea Municipal, técnicos de la comunidad, Líderes formales y no formales de la comunidad, personas naturales de la comunidad, las Organizaciones Sociales y el Plan Maestro de la Oficina del Historiador, es decir todos los actores que de una manera u otra conviven y/o trabajan en la comunidad.

La identificación de las prioridades de las Direcciones Municipales (o Sectores) pasó a través de un proceso bastante diferente con respecto al diagnóstico del Consejo Popular. Se concretizó en la elaboración de mapas de riesgos, a través de talleres bilaterales entre el Grupo del PDHL y las Vicepresidencias municipales (las cuales comprenden generalmente más Sectores). Las Direcciones Municipales fueron convocadas en el siguiente orden: Deporte, Gastronomía / Comercio / Servicios, Salud, Educación, Construcciones / Vivienda / Dirección de Planificación Física / Inversiones / Micro, Redes Técnicas, Cultura, Comunales / Economía / Trabajo.

Los representantes por cada Sector fueron, en general, personas que tienen un cargo específico o una responsabilidad precisa con respecto al tema tratado (por ejemplo, profesores, médicos, vendedores). El Grupo del PDHL tuvo la función de apoyar el proceso interactuando con el Poder Popular Municipal y con las diferentes Direcciones, contribuyendo entonces en la realización del diagnóstico.

Sin embargo, también en el caso de la Dirección Muni-

pal, se organizó un encuentro de capacitación y se sugirió una metodología de diagnóstico de los problemas. El primer paso fue reiterar la importancia de las Líneas Directrices en el marco del PDHL, y además razonar sobre la definición de cosa es un «problema».

### **Análisis:**

Los métodos tradicionales de programación producidos solo a través de una lógica centralizada han incurrido en limitaciones por su rigidez y verticalidad y hacen que el planeamiento quede lejos de las necesidades y motivaciones de la población por la ausencia de la participación de los ciudadanos en la identificación y solución de problemas. “Un planeamiento, en resumidas cuentas, tiene que otorgar a quién vive en un territorio la posibilidad de participar en su conformación” y eso es lo que se propone con el MRR: fomentar el diálogo y la interacción entre ideas diferentes que pudieran crear una idea común más aceptada-acertada y madura con alcances más objetivos y realistas.

La elaboración del MRR es efectuada por los miembros de la comunidad, permitiéndole acercarse a los riesgos que los rodean según su propia percepción.

A través de la implementación del MRR se ha intentado, con éxito, realizar un diagnóstico social que ha complementado las informaciones físicas y urbanísticas propias de la Dirección Municipal de Planificación Física, integrando las informaciones del nivel central y local de gobierno.

Esto está condicionado por el propio diseño del MRR que prevé una distinción importante desde el punto de vista de la percepción de las necesidades

Estos diagnósticos permiten organizar la respuesta que darán las diferentes instituciones, organizaciones y en sentido más amplio la comunidad, viabilizando que se utilicen los recursos existentes de la mejor manera.

Aunque es válido aclarar que esta información no solo fue organizada sino que en su función de especialistas, los técnicos también analizaron la información según sus conocimientos y sus experiencias. Se confrontó lo “percibido” con lo “efectivo” para la elaboración de una mejor percepción de los problemas que verdaderamente afectan a la población y con el fin de analizar causas y relaciones entre los mismos. Fue un ejercicio importante que colocan a esta práctica apartada de la tradición tecnística que solo expresa standards predeterminados y que no siempre logra explicar

la compleja realidad social del barrio o una localidad determinada.

Este modelo como expresa en sus diferentes fases y en sus resultados, garantiza la participación de la población en los dos primeros “pasos” del proceso de participación en la toma de decisiones:

### **1- Identificación de las necesidades. (Fases I-IV)**

### **2- Generación de alternativas o soluciones. (Fase V)**

Como ya se ha hecho alusión a la primera, es importante analizar como se han integrado la población a la generación de alternativas.

Está diseñado en el MRR no solo que se conforme un mapa con las necesidades, problemas “riesgos” y “recursos” del barrio, sino que la población presente propuestas de solución a sus problemas. Lo cual está muy explícitamente expresado en la quinta fase.

De este diseño salió el Mapa de Propuestas. El mismo se realiza con la participación de los todos los actores. Los mismos a partir de los problemas y de las potencialidades del barrio realizaron diferentes propuestas y alternativas para que fuesen aplicadas. Algunas de las mismas no solo entran en la dinámica “riesgo – recurso”; sino que se plantean como sugerencias o proyectos para que se coordine su financiamiento, a través de diversas fuentes

Estas propuestas sientan bases no solo para que se reproduzcan armónicamente las relaciones sociales tradicionales del barrio, sino que pueden generar sinergias de reanimación del barrio sostenidos en los procesos educativos que se comenzaría a generar dentro de la propia comunidad, y esta es la intencionalidad al separar las propuestas en dos grupos.

Por otra parte, es importante destacar que el MRR no solo concibe las necesidades, problemas y “riesgos” sitios en el barrio, sino que tienen en cuenta las motivaciones de la población. Esto puede influir a que se fomente una percepción que traspase la visión asistencialista de “la institución encargada resolver los problemas” y se creen relaciones “comunales” entre la institución y los pobladores. Además que se estimule una participación diversificada, entusiasta en oposición de una participación consumista y orientada a metas que limita la acción participativa en el tiempo y cualitativamente.

Una crítica pertinente a la aplicación del MRR es que se hizo con una disponibilidad de tiempo limitada, que no per-

mitió hacer una obra más detallada. Esto influyó desfavorablemente, en la mayor integración de la población con los representantes de los diferentes sectores. Además que repercutió en la búsqueda de soluciones más abarcadoras y viables, que integrasen a los diferentes actores e instituciones, sesgada por el tiempo necesario que implica una mayor reflexión. Este factor impidió además una capacitación o entrenamiento más amplio de la población en la búsqueda de soluciones, que popularizara las técnicas de investigación.

Aunque esta crítica trata de ser justificada con el argumento de que se está tratando con una realidad dinámica, “que se debe fotografiar antes de que cambie”.

En conclusión se puede decir que esta técnica o método o modelo participativo puede ser válido y extrapolable a cualquier territorio donde se decida implicar a los actores sociales en la planificación de su territorio.

El M.R.R trabaja con lo que se posee y con los actores presentes en el territorio. A través de él las necesidades son identificadas por la población y esto incentiva una mejor comprensión y un nivel mayor de compromiso al evaluar los “riesgos” y buscar soluciones contando con los “recursos” del territorio, de la institución y en coordinación con otras instituciones que radican en el Consejo Popular. De tal manera que garantiza la participación en la identificación de las necesidades, su priorización y en la búsqueda de alternativas y soluciones.

### 2.2.3. Microplanificación Social, Un Proceso de Programación y Desarrollo con base en la comunidad

#### INTRODUCCIÓN.-

Este método, aplicado en diversos contextos sociales, es un proceso para la planificación en la acción. Provee las herramientas que posibilitan en poco tiempo el desarrollo de planear 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:

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 un modo que sea participativo, basado en la comunidad y orientado a la “acción”. Para ello 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. Su orden, como 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 ?**

#### CONDICIONES PREVIAS PARA LLEVAR A CABO EL MÉTODO.

Se requiere, en primer lugar, conformar un equipo<sup>55</sup> central para dirigir el taller, que estará integrado por un líder<sup>56</sup> 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 del taller puede ser escogido dentro del personal con nivel universitario. El está al mando general del taller. El oficial de logística proviene tanto de la autoridad superior o

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

56 Líder: facilitador, moderador, o mediador del taller

de la local. Sirve de enlace con la política general y provee los materiales de capacitación según se necesiten. El oficial de proyecto proviene de la autoridad local. Representa el apoyo in situ, y tiene responsabilidad por asegurarse de que el trabajo que se lleva a cabo después de que el programa (microplan) se prepare al final del taller. Los promotores son los miembros "no visibles" más importantes. A su vez, se necesitará personal técnico compuesto de varias personas para que revisen las necesidades técnicas de la comunidad, mientras que se precisa de personal de desarrollo social, compuesto de varias personas para que revisen las necesidades sociales de la comunidad. Se necesitan tres y deben ser escogidos por el líder del taller, tal vez dentro de los mismos participantes<sup>57</sup>. Uno de ellos se sentará con cada uno de los tres grupos que han de formarse en el taller (comunidad, técnicos y decisores. Y lo que es más importante, los representantes de la comunidad, aquellos que la comunidad ha identificado como personas activas en sus eventos y que muestren la diversidad de sexos, edades, intereses.

El procedimiento de este método se centra en la realización de talleres<sup>58</sup>, por los grupos conformados, creando espacios de confrontación y consenso que permitan transitar por la metódica. Los tres organizadores centrales deben decidir entre ellos cómo dividir las tareas<sup>59</sup> para la preparación y conducción del taller y ponerse de acuerdo.

Organizados ya los grupos de decisores, técnico y comunitario y también seleccionados los promotores, el paso indispensable es reunirse con la comunidad previamente a la celebración de los talleres para explicar los objetivos y los programas de estos, y hacerlos más conscientes. Es imprescindible la divulgación lugares públicos sobre el programa de los talleres y los objetivos y metas, que comprometan a las autoridades y a la comunidad a esfuerzos conjuntos de mejoramientos

La sesión inicial, la primera reunión con todos los grupos es la más importante. Su fin es que todos entiendan los objetivos claves y el resultado que se espera al final del taller,

dejar claro el contexto del programa de capacitación, el programa y el procedimiento y las técnicas que se seguirá en las etapas. Es necesario hacer incapié en que van a participar activamente en todas 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.

Esta primera sesión debe inaugurar formalmente el trabajo con unas 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 su papel y esbozarán brevemente las inquietudes principales del grupo. Enfatizar en todo momento que el taller tratará con problemas reales y que la meta es desarrollar soluciones reales, a la vez que perseguirá los siguientes objetivos:

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

## ESTRUCTURA METODOLÓGICA

ETAPAS: se desarrollan en talleres con la participación de los 3 grupos formados: el técnico, el decisor y la comunidad

57 Participantes: Constituyen el recurso básico del planeamiento y son todos aquellos integrantes de la comunidad, las instituciones y las organizaciones

58 Ver Talleres de Ideas en el acápite 2.3 dedicado a las técnicas utilizadas en los métodos de planeamiento participativos

59 Tareas: Pasos que hay que hacer para lograr los objetivos

Identificación Cuáles son los problemas?	Búsqueda de Estrategias Cuáles son los enfoques?	Opciones y puntos a negociar. Cuáles son las acciones?	Planificación para la ejecución Quién hace qué, cuando y cómo?	Monitoreo Evaluación Cuál es el rendimiento?
<p>Determinar las principales áreas problemáticas por los grupos involucrados.</p> <p>1 Enumerar 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</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 acciones para resolver los problemas</p> <p>2 Negociar opciones determinando costos para el gobierno y la comunidad según cada opción y buscando alternativas (3)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 acciones 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>

### Etapa I ————— Identificación

La meta es determinar rápidamente las áreas problemáticas principales de una comunidad. Los problemas son identificados por cada uno de los grupos involucrados, según su pericia y experiencia, basándose en la observación y las entrevistas. Cada grupo emprenderá un breve estudio de campo. Los grupos 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 quien 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 cada grupo y ayudarles a comprender la tarea y cómo realizarla. En esta etapa solamente hay que identificar los problemas. En la siguiente etapa se considerará como superarlos. Debe explicar el principio por qué cada grupo está trabajando por separado. Haga ver que cada grupo debe identificar los problemas, basándose en su campo específico de pericia, estimulando a los miembros de todos los grupos a observar todo el sitio

**Paso 1: Hacer un estudio de terreno.** Para hacer la identificación de los problemas, se organizan los grupos para que puedan observar todo el territorio y hablar con el mayor número de familias, de manera que sean capaces de buscar, por observación y entrevistas por qué es un problema y para quién es un problema

**Paso 2: Elaborar un cuadro resumen de los problemas** Al final del recorrido, se debe hacer este cuadro resu-

men de los problemas, detallando por qué es un problema y para quién es un problema, habiendo distinguido y discutido entre los grupos sobre los problemas. Es importante además tener en cuenta aquellos que se repiten poco o que solo 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 solo estos serán llevados finalmente al cuadro resumen

**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 todos los grupos consideran que son los más críticos y en los cuales se debe hacer algo.

Ejemplo de cuadro resumen Lista resumen  
 ————— Problemas

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

**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 jerarquizar todos los problemas en orden de prioridad, preguntándose cuáles son los más importantes. Así se prepara una matriz que muestre el rango que los participantes le han otorgado a cada problema. Entonces se pueden ordenar todos los problemas según las marcas totales que cada problema reciba.

### Etapa II ————— Estrategias

La meta es identificar en términos amplios diversas formas de tratar con los problemas identificados en la primera etapa. Después hay que llegar a acuerdos en cuanto a las prioridades de las estrategias escogidas, buscando las formas de abordar el problema es la que más sirve y cuál es la que mejor encaja con los recursos que tenemos y satisface los objetivos que se han fijado.

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 apropiadamente 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 prioridades, y
3. una lista resumen de estrategias acordadas.

**Paso 1: Clasificar las estrategias.** Cada grupo debe ir tomando cada uno de los problemas acordados por todos los grupos y preparar varios enfoques generales para resolverlos, preguntándose qué tipo de enfoque se puede asumir para hacer algo en cuanto a estos problemas

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 significa temporal ni se refiere al tiempo para hacerlo, el esfuerzo que se necesitará, o el dinero que costará. 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 varias formas de llevar a cabo las estrategias amplias acordadas en la etapa II. Entonces se selecciona, de entre esas soluciones alternas, aquellas pocas que sean 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, para 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. El grupo técnico y el de decisores se dividirán en dos equipos mixtos: cada equipo tendrá la mitad del grupo técnico con la mitad 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 de ellos, 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 mismo.**
- **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 2. Los técnicos simplemente dejaban que cada equipo decidiera internamen-**

**te cuáles eran las prioridades y cuál podría ser la aportación de la comunidad. Después, para hacer la lista final, se utiliza un cuadro similar al paso 3 de la etapa II, ponerse de acuerdo en cuanto a las prioridades.**

**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 barata- y luego continuar hasta que se desarrolle la forma más comprometida de hacerlo- que suele ser la más cara-. Por ejemplo, si la comunidad necesitara un lugar para reunirse y comentar inquietudes comunales, la forma simple sería designar un lugar debajo de un árbol, y lo único que se necesitaría sería una silla. Otra alternativa es pedirle al gobierno que construya un centro comunal, lo cual será caro y llevará cierto tiempo antes de que se pueda construir. 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 de hacerlo es que la comunidad contribuya, limpiando el terreno y ayudando en la construcción, esto sería más rápido, reduciría los costos, y dejaría dinero libre para otras necesidades comunales.

Como resultado, se debe haberse completado una lista de diferentes opciones para cada una de las grandes estrategias. Es posible que su 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 cuales opciones son las más importantes y posibles de costear y alcanzar una decisión en dos niveles:

- **Si el gobierno tuviera muchos fondos para ayudar, ¿cuales opciones seleccionarían ?**
- **Cuáles son las opciones cruciales que los grupos consideran como el mínimo necesario.**

Hay que balancear la cantidad de dinero disponible y las contribuciones de la comunidad. Cuanto más contribuya la comunidad, más alcanzará el dinero y apoyo procedente del gobierno. La cantidad de contribución del gobierno seguirá siendo la misma, pero los esfuerzos de la comunidad pueden cambiar, si la comunidad concuerda en trabajar días adicionales e incluso noches, se podrán 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 sitio.

Cada equipo preparará u cuadro resumen de las tareas necesarias. Lo 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 detalles, 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 hay que enumerar las tareas del programa de trabajo y con 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?

**Ejemplo de cuadro que los equipos deben preparar para cada opción.**

#### **CONSTRUCCION DE CENTRO RECREATIVO PARA ADULTOS MAYORES.**

Qué	Quién	Cómo
Identificar sitio	Comunidad Dirección de vivienda, otros	Hacer encuesta Preparar terreno
Hacer plan	Dirección de la vivienda	Emplear normas, Verificar Buscar ejemplos
Aprobar plan		
Prepararse para construir		
Construir		

Divida los equipos para que se consideren todas las opciones. Hay que poner un miembro del grupo técnico a que tome la iniciativa de esbozar las tareas y ayudarle con sugerencias sobre cómo podría ayudar a la comunidad.

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).

**Alternativa A.**

**Paso 2: Ubicar mejoras planeadas en el sitio.** Deben identificarlas ubicaciones de las opciones acordadas sobre un plano de la comunidad. Recuerde que la ubicación es una de las decisiones más cruciales en mucha de las cosas que se proveen en una comunidad, por ejemplo la colocación de un tubo vertical. Primero están las preguntas técnicas ( por ejemplo, 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 consideran cuidadosamente. Una posibilidad es dividir el trabajo y hacer que los diversos equipos ubiquen diferentes cosas.

Es entonces ubicar sobre un plano las inversiones que la comunidad quiere hacer y ayudarla a coordinar la colocación y ejecución de los elementos, de modo que no ocurran dificultades. Este paso además ayudará para decidir el número de recursos que proveer, por ejemplo, luminarias para

el alumbrado público.

Primero, repase las opciones acordadas e identifique aquellos elementos que requieren una decisión sobre la ubicación. Luego, dibuje la ubicación tentativa después de comentar 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 ¿al ubicar un tubo vertical que mucha gente puede usar y que va a ocasionar agua estancada y fango, están conscientes de esa incomodidad las familias vecinas?

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

**ETAPA V: EVALUACION.** ¿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 que se han hecho las mejoras. Puede ser útil hacer primero esta etapa y usarla para identificar los proble-

**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: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carteles</li> <li>• Capacitación de activistas</li> </ul>		

**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		

mas, tanto antiguos como nuevos, y, entonces, proceder con las otras etapas I, II, III y IV.

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 aprendió. También se considerarán los asuntos de mantenimiento incluyéndolos también en los cuadros.

Debe tomarse en cuenta que es importante regresar a la comunidad y fijarse en las mejoras. No basta con solo preguntarles en la reunión a los representantes de la comunidad. Asegúrese hablando con otras familias.

**Paso 1: Describir la situación.** Primero hay que enumerar todas 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 solo 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 mejor que cada equipo se fije en aspectos diferentes. Por ejemplo, cierto equipo puede responsabilizarse por todos los asuntos de infraestructura, mientras que otro puede atender todos 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. Es posible que estas aporten buenas sugerencias sobre cómo mejorar la situación y sea retomado más adelante.

Para organizar esta información, debe elaborarse un cuadro que enumere las mejoras, que ordene cómo están funcionando estas mejoras y cuales 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 y si este es adecuado.

**Paso 2: Sacar lecciones de la experiencia.** Cada equipo debe revisar las experiencias positivas y negativas y los asuntos de mantenimiento identificados en el paso 1. Para cada rubro hay que tratar de responder ahora dos pregun-

tas:

¿Qué se puede aprender en general para la microplanificación futura?

¿Qué se puede hacer para corregir o mejorar las cosas de la comunidad?

Los mismos equipos del paso anterior deben llenar un cuadro que resuma las recomendaciones y sugerencias del mantenimiento.

El 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 SESION FINAL.

Antes de sesión final, hay que repasar rápidamente los cuadros de los talleres, siempre expuestos a su lectura por la comunidad y el resto de los participantes, para que pueda aflorar cualquier problema específico quizás omitido. Así, cuando llegue la hora desocializar el resultado del taller a toda la comunidad; todos 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 ser en la rehabilitación de centros históricos-, es imprescindible ponerlo en conocimiento de la comunidad en su totalidad. 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 debe quedarse en su lugar. Esa decisión tiene que tomarla la comunidad entera en con-

sulta mutua, sobre la base del consenso.

¿Cómo realizarla 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 como la ella en todo aquellos en lo que se han puesto de acuerdo en contribuir para la solución de los problemas. 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 como las opciones seleccionadas tocan 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 del taller. Puede ser bueno firmar “formalmente” un acuerdo de contrato 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 como un recordatorio de las tareas y los acuerdos. Es importante que se tome un acuerdo 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, es decir, no postergarlo ya que la gente se olvidará de lo que ha ocurrido o se perderá el impulso – hay que asegurar una secuencia lógica que permita la comprensión de la comunidad, la posibilidad de contar con diversos oradores, la brevedad que debe ser tenida en cuenta evitando el agotamiento de los asistentes, y una serie de condiciones que garanticen la comodidad de los participantes – 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, ya que ha sido el anfitrión del taller.

### **DESPUES DEL TALLER: DOCUMENTACION.**

La meta es hacer consciente a toda la comunidad del resultado del taller. Seleccione las secciones del resultado del taller que sean importantes para la comunidad. Entre ellas pueden estar la lista de problemas en orden de prioridad, de la Etapa I, paso 5 y el plan de ejecución de la Etapa IV, paso 1, todo aquello que debe ser recordado. El resultado será un

documento impreso que consiste en las secciones importantes del taller.

### **DESPUES DEL TALLER: SEGUIMIENTO**

El esfuerzo primordial debe orientarse a asegurar que todos los grupos estén llevando a cabo los acuerdos. Todos los grupos deben dar seguimiento al trabajo y no permitir que se atrase o quede postergado. Esto incluye a los miembros de la comunidad, los políticos y los administradores de las entidades y el personal técnico. La responsabilidad primordial por la supervisión cotidiana recae sobre el presidente del Consejo Popular, por parte del gobierno, y los líderes de la comunidad, por parte de la comunidad.

¡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 todos 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 este 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?

#### **2.2.3.1. Caso de estudio Microplanificación Social**

Sin dudas, el resultado exitoso de un programa de desarrollo urbano aplicado a un territorio, está muy ligado a los procesos de dirección que en él rijan en el momento dado de la propuesta, incluso, también influye en el propio proceso de elaboración y estructuración de las misma, como resultado del modo en que fueron obtenidos los datos del diagnóstico, su análisis y establecimiento de las prioridades.

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. Esta situación propició el reconocimiento de las potencialidades locales en la necesaria búsqueda para encontrar alternativas 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 toda 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. En esta última si se operan cambios orientados a propiciar una descentralización (Surgimiento de los Consejos Populares y el comienzo del estudio de nuevas legislaciones para los municipios)

Es evidente que la acumulación de problemas sin solución produjo mayor impacto en estos órganos locales de dirección por su inmediatez con la comunidad. La nueva propuesta constituía un reto, se trataba de comenzar a hacer ante la ausencia de los acostumbrados proyectos generados por las instituciones nacionales y ministerios para ser implementados como "receta" en los diferentes territorios del país 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", nada se generaba en la base y de ocurrir debía pasar por un mecanismo de aprobación es decir "subir para luego bajar".

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

## **BUSQUEDA DE RAZONES PARA UNA METODOLOGIA.**

En el municipio de La Habana Vieja se producen para esta etapa hechos interesantes que resultan una experiencia a considerar. Desde 1982 este Municipio cuenta con una cualidad especial, una parte importante de su territorio urbano, donde viven la mayor cantidad de sus pobladores es declarado por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Durante toda la década de los 80s la atención a esta cualidad no era ajena a los estilos de dirección centralizados y sectoriales.

Para 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 Periodo Especial los diferentes programas sectoriales de desarrollo quedan sin financiamiento, se paraliza por consiguiente 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 que es aprobada mediante el Decreto Ley 143, el cual 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 y 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 - Barrio de San Isidro, teniendo como antecedente la experiencia de un ejercicio participativo en una comunidad rural, que consideramos como válido para nuestro propósito, siendo 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 24, 25, 26 y 27 de Marzo se realizó el 1er Taller Urbano de Microplanificación en el Consejo Popular "San Isidro", del municipio Habana Vieja.

El consejo popular San Isidro tiene una extensión territorial son de 0,3 Km<sup>2</sup>, con aproximadamente 11 554 habitantes, de los cuales 5 661 son del sexo masculino, lo que representa un 48,9 %, y 5 893 son del sexo femenino, lo que representa un 51 % de la población total. Existen en el barrio 17 médicos de la familia, 3 círculos infantiles y 4 escuelas primarias.

Para desarrollar este Taller, al que asistieron aproximadamente 100 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 técnico: médicos de familias, médico del Círculo de Abuelos, personal**

de educación, acueducto, de higiene y epidemiología, arquitectos del Taller de San Isidro, de Plan maestro 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, católicos, promotora cultural al frente de la comparsa de los Dandisitos, 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 la del municipio.**

**A continuación, se exponen los resultados obtenidos en el Taller:**

Con el fin de sintetizar se presentan unidos dos pasos realizados en diferentes talleres, se trata de el listado de los problemas que a continuación ya tiene incorporado las prioridades que se les otorgaron, a partir de que cada grupo determinó el rango de los problemas según su importancia, para lo cual cada participante escribió su propia lista de prioridades, y a partir de ahí se confeccionó la siguiente lista única de prioridades.

**Lista matriz con la prioridad de los problemas detectados**

- 1 **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 **Falta 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 PNR (asedio a los jóvenes, poca acción)**
- 17 **El municipio de la 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. **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

En la siguiente etapa todos los grupos en plenaria discuten sobre las diferentes clasificaciones que le han dado a sus bancos de problemas, y logran 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 (asedio a los jóvenes, poca acción)
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. Gas
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

1. Estado constructivo de la vivienda
2. Mal control del Plan San Isidro
3. Delincuencia
4. Déficit de servicios básicos
5. Falta de instalaciones recreativas y deportivas
6. Déficit de la economía familiar
7. Abastecimiento de Agua
8. Falta 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 médicos
18. Carencia de productos del agro en las plazas estatales
19. Hacinamiento en las viviendas
20. Ausencia de Secundaria Básica y Escuela Primaria en el Consejo

### Acciones

- **Organizar el proceso de inversión**
- **Continuar y fortalecer el Plan San Isidro**
- **Fortalecer el aparato técnico del taller**
- **Aumento del financiamiento para poder abarcar todo el C. Popular**
- **Mayor participación de la comunidad de forma organizada**
- **Establecer canales de comunicación entre el taller y la comunidad**
- **Intervenciones emergentes en los inmuebles del Consejo P. con alto grado de deterioro**
- **Incorporar enfoques tecnológicos adecuados: viviendas progresivas**
- **Involucrar a la comunidad en el control de los recursos**
- **Auditorias a solicitud de la comisión del C. Popular**
- **Formar brigadas con los propios pobladores**
- **Crear una comisión por el Consejo P. integrada por líderes formales e informales para controlar, fiscalizar y transmitir la transparencia de todo el proceso del Plan**
- **Informar a los pobladores de las acciones que tiene que acometer la brigada constructora**
- **Fortalecer la empresa de la vivienda en el territorio**
- **Adecuada preparación de la policía**
- **Creación de centros culturales recreativos y deportivos**
- **Creación de empleos**
- **Funcionamiento activo de la policía en el barrio**
- **Incidencia educativa de las organizaciones juveniles**
- **Acondicionar locales para estos fines**
- **Hacer un combinado de servicios**
- **Feria de servicios**
- **Terminar los proyectos de las áreas deportivas**
- **Acondicionar locales para actividades culturales, deportivas y recreativas que respondan a necesidades e intereses de la comunidad**
- **Activar el trabajo de los técnicos en deportes del C. Popular**
- **Construir un parque infantil y rehabilitar el existente**
- **Determinar con la comunidad las especialidades deportivas para las instalaciones del Consejo**
- **Identificar y orientar los valores y el potencial artístico de la comunidad**

- 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 del C. Popular de las posibilidades de empleo que genera el territorio ( O. Historiador)
  - Que los Consejos P. 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 (O. Historiador)
- 
- 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
- 
- Incluye acciones del punto 6 (déficit de econ. 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 C. Populares de las oportunidades de empleo que existen en el municipio
- 
- Perfeccionamiento de los círculos de interés pedagógicos
  - Adecuada política de estimulación a los maestros
  - Profundizar y continuar el trabajo que el C. Popular está desarrollando para estimular al personal de educación
  - Debatir esta problemática en el espacio que analizará el tema Escuela - Familia
- 
- 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 6 toneladas
  - Crear corredores para la transportación de los productos de comercio
  - Garantizar que las acciones que desarrollan acueducto, gas, etc. , en las calles, que culminen con su arreglo
  - Peatonizar algunas calles del C. Popular
- 
- 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 al nivel de todo el C. Popular**
- **Lograr la integración de todas las entidades y organizaciones en los programas que 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.**
  
- **Lograr que al C. Popular entren los suministros de las brigadas de las EJT**
- **Informar a la población de la distribución de alimentos y sus irregularidades**
- **Gestionar por parte del C. Popular la transportación para el suministro de alimentos**
  
- **Apoyo por parte de las empresas estatales con su transporte a la comunidad**
- **Restablecer las paradas próximas al barrio (15,1)**
- **Incrementar los inspectores estatales (amarillos), y que recuperen su función original**
  
- **Coordinación de las diferentes entidades encargadas de ofrecer servicios a la comunidad con el plan S. 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**
- **Incluye acciones del punto 11 (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 a las escuelas, instalaciones culturales, Iglesia a programas de comunicación social**
  
- **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**
  
- **Negociar con otros organismos locales vacíos para utilizar como consultorios**
  
- **Que los productos del EJT se lleven a las plazas estatales, o a zonas céntricas del C. Popular**
  
- **Incluye acciones del punto 1 (estado constructivo)**

- **Hacer cumplir la ley de migración interna y la de legalidad en cuanto a propiedad**
- **Que las soluciones al tema de la vivienda mantengan a la mayor cantidad de residentes en el territorio**
  
- **Que se concluya la escuela primaria que está en ejecución**
- **Que se construya una Secundaria Básica en el barrio**
- **Gestionar la salida del Registro de Propiedad para utilizar el local para una S\B**

## Reflexiones sobre la experiencia

Preferimos proponernos una reflexión más que una evaluación del proceso acontecido 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, asumimos que la propia implementación de este recurso constituyera un ejercicio educativo que conjuntamente con la realización de otros a diferentes escala vayan formando esa cultura de participar de manera diferente, se trata de invitar no citar, generando y proponiendo, no aceptando y cumpliendo.

Reflexionar no solo sobre el resultado de la experiencia sino también sobre la metodología aplicada, 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 la escala de 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 también repercute considerablemente en cada una de las etapas del proceso, así como en el resultado.

El Municipio debe apoyar y entender el procedimiento. Es evidente para nosotros como se repiten a escala Municipi-

pal modos de dirección aún centralizados, atenuando el rol protagónico que le corresponde al Presidente del Consejo 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. Este seguimiento consiste básicamente en plantearse dos interrogantes, ¿Cuál es la tarea?, Y ¿Cómo realizarla?.

Por otra parte, 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. 2.2.4. PLANEACIÓN URBANA-PARTICIPATIVA. Esto tiene incorporado lo que fue inicialmente visto como desechado y reorganizado en rojo y en azul

### 2.2.4. PLANEACIÓN URBANA-PARTICIPATIVA.

#### Introducción

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, por sus siglas en inglés), a lo largo de su desarrollo ha experimentado con varios métodos y técni-

cas que le han permitido cumplir con sus objetivos como institución. Estos objetivos la hacen desarrollar sus actividades con eficiencia y eficacia en relación al diseño y planeación del hábitat popular e incidir en las políticas públicas con respecto a esos temas. Los autores de este método, fomentado en la práctica, arquitectos Gustavo Romero y Lourdes XXXX, 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 20 años de trabajo con sectores populares en la planeación y el diseño participativos.

El Fomento Solidario de la Vivienda considera a la planeación como un proceso dinámico, cambiante, participativo, decisorio y flexible basado en la capacidad y la voluntad de la sociedad para orientar su propio destino. Este es la esencia de esta metodología, que trata de 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.

La metodología que aquí se presenta fue **“construida” sustentándose 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),<sup>60</sup> aplicándolas a través de una combinación de técnicas<sup>61</sup> que permiten ir **integrando** los problemas y tareas que se presentan en distintos niveles y esferas

60 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 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, en tanto que se plantea que las percepciones y representaciones que tienen los sujetos involucrados acerca de sus condiciones de existencia y de desarrollo y su involucramiento a partir de una acción directa para solucionarlas, posibilitando en gran medida el éxito y la sustentabilidad de la intervención. Procura una motivación y promoción humana, que permite garantizar la participación activa y democrática de la población en la planeamiento y la ejecución de sus programas y proyectos

61 Las técnicas utilizadas son principalmente talleres, entrevistas, encuestas, observación participante, matriz de análisis de opciones, mapas cognitivos, mapas de recursos, etc. que serán desarrollados en el acápite 2.3

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 de vida y condiciones de vida locales**. Entendemos por participación ciudadana al 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 la participación y 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 y las decisiones y recursos que les afectan.

Concebimos la **Planeación Urbana Participativa**: como un proceso en el que están involucrados diversos sujetos, que no necesariamente coinciden entre ellos, en donde lo importante no es una *imagen - objetivo* idealizada sino señalar objetivos, cuyas formas de realizarse pueden, en el camino, darse de diferentes formas y por distintos agentes; el tiempo para este tipo de planificación, 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 un derecho que las mujeres y los hombres tienen de influir en las decisiones que los afectan. En donde hombres y mujeres tienen papeles diferentes en la sociedad a partir de los cuales tienen necesidades distintas, estas deben ser la base de la planeación y diseño de las políticas.

En este sentido, la metodología partirá de la concepción de que el proceso de planeación pasa a través de cuatro instancias o momentos.

- La primera, el momento explicativo<sup>62</sup>, en el cual la comunidad describe sus problemas.
- La segunda, el momento normativo en la cual se diseña propiamente el programa.
- La tercera el momento estratégico, en la que se introduce un breve análisis de viabilidad política del programa identificando actores a favor y en contra y;
- La cuarta, el momento táctico operacional que se encargara de instrumentar la ejecución, seguimiento y evaluación del programa.

Gráfico 3. **Los momentos del proceso de planeación**  
**OJO completar el grafico y achicarlo**

Nuestro punto de partida al respecto es que la metodología (o el cómo hacer realidad las “ideas y conceptos”), no es una cuestión instrumental, pues en ella se expresan concepciones sobre las relaciones entre actores, la mirada que tenemos sobre los otros y sobre nuestro propio papel frente a ellos, tanto como los sentidos con que percibimos los procesos de cambio, etc. resultan ser tan importantes como las propias 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 si misma no es suficiente y son variados los elementos económicos, geográficos, culturales y locales que inciden para que puedan llevarse a cabo estas transformaciones. Estos sin embargo, se convierten en un *desafío metodológico* en tanto que son parte integral de la realidad y la problemática que se quiere resolver.

La metodología que proponemos utilizar propicia 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.

Estos principios en el desarrollo de los programas o proyectos son lograrla:

- **Participación del mayor número de actores.** Entendido como Pearson<sup>63</sup> “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”. A nivel urbano se aplica la misma definición, con la particularidad que los recursos serán referidos a los bienes y servicios urbanos; y los grupos y movimientos, a las comunidades urbanas excluidas del poder de control de tales bienes y servicios.
- **Integralidad en las soluciones.** Asimilada como el proceso o resultado de componer y unificar partes de un todo. Armonizar y unificar unidades antagónicas en una totalidad. La integralidad hace referencia a la capacidad del ciudadano para comprender e interpretar la realidad, valorar y tomar opciones e intervenir en ella. De donde se desprende que las soluciones que se le planteen configu-

62 Se completara con la verificación a través de varias fuentes de información, varios participantes y la aplicación de varios métodos.

63 Pearse, A. Y Stiefel, M. Participación popular: un enfoque de investigación en Socialismo y Participación No.9, páginas 89-108

ren esa realidad y le permitan actuar sobre ella<sup>64</sup>. Introducir una perspectiva integral en los programas o proyectos es más una cuestión de actitud que de técnica.

- **Gradualidad en la aplicación de las mismas.** Hay que enfatizar que no estaremos ante procesos espontáneos y no planificados. En esta medida, conviene resaltar el elemento *gradualidad* en la aplicación de políticas, programas y/o proyectos; lo que significa que la participación va adoptando diversas formas en función de determinadas circunstancias, sin que planteemos modelos acabados y úni-

cos. Además significa que no siempre podremos intentar aplicar el modelo final desde el principio, sino que lo haremos a partir de detectar los pasos a conseguirlo.

Cualquier ejercicio participativo, sea para el diagnóstico, la planificación, el monitoreo o la evaluación requiere seguir unos pasos metodológicos básicos para ser diseñado correctamente; a continuación se aplicó un listado de pasos lógicos: Definición de los objetivos del ejercicio (*¿Para qué hacemos el ejercicio?*)

- **Definición del área y el grupo participante** (*¿Con quienes vamos a trabajar?*)
- **Revisión de informaciones existentes** (*¿Qué sabemos sobre el asunto?*)
- **Selección del equipo de facilitadores o animadores** (*¿Quién va a trabajar con la gente?*)
- **Preparación de un listado de los productos esperados** (*¿Qué esperamos?*)
- **Selección de herramientas** (*¿Cómo vamos a hacerlo?*)
- **Determinación de fechas y responsabilidades** (*¿Cuándo? ¿Quién hace qué?*)

64 Para comprender, interpretar, valorar, tomar postura y actuar sobre la realidad es necesario disponer de los instrumentos que platean 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. Métodos multidisciplinares, interdisciplinares, transdisciplinares. Así como la confluencia de varios programas intersectoriales, como vivienda, agua potable, drenaje, etc.

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”.<sup>65</sup>

La participación en la planificación-urbana- participativa, posibilitara la sustentabilidad en el tiempo de las soluciones que se implementen para lograr mejores condiciones de vida de los grupos involucrados.

Específicamente, para la elaboración de éste **Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU)**, se acordó la siguiente estrategia metodológica<sup>66</sup>:

- Convocar a la participación 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.
- Las decisiones se tomarían en lo posible por consenso<sup>67</sup>.
- Buscar la convergencia en la intencionalidad por parte de los distintos actores hacia la concreción de cambios.

La premisa del equipo consultor partió del reconocimiento a la experiencia vivida por cada uno de los participantes en las distintas actividades del proceso de elaboración del programa parcial y, en lo particular, el profundo conocimiento por parte de los vecinos de su realidad cotidiana y su perspectiva de futuro.

### **Consideraciones previas para llevar a cabo el método:**

Partiendo de la práctica una serie de elementos fueron definiendo las condiciones que hicieran posibles su éxito. Estas condiciones fueron la coordinación institucional, el

65 Cohen, Ernesto (1980) La investigación participativa y praxis rural. Nuevos conceptos en educación y desarrollo comunal. Lima: Ediciones Mosca Azul

66 Hay que reconocer que si bien la SEDUVI propuso al inicio una metodología participativa, sin embargo nos dio plena libertad de aplicar la que consideramos más pertinente de acuerdo a nuestra experiencia.

67 Consenso no quiere decir **unanimidad**, lo concebimos 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 través de votos por mayoría. Es decir puede haber disensos.

desarrollo de la corresponsabilidad, así como la formación de un equipo técnico y de un Comité técnico

**Coordinación Institucional.** Para la realización de nuestro trabajo fueron necesarios los siguientes niveles de coordinación, siendo los dos primeros aparentemente los más sencillos de instrumentar, en el tercero fue necesario para profundizar el sentido de integralidad y continuidad; y el último es determinante en su articulación Delegación/ Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (SEDUVI).<sup>68</sup>

- Coordinación entre las diferentes áreas de trabajo de la Delegación<sup>69</sup>
- Coordinación entre diferentes áreas de trabajo de la Secretaría de Desarrollo Urbano<sup>70</sup>.
- Coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y otras Secretarías a nivel del Gobierno del Distrito Federal y del Gobierno de la República<sup>71</sup>.
- Coordinación entre diferentes niveles de gobierno: estatal, delegacional y en su caso federal.

**Conformación de órganos básicos del proceso.** Su conformación estaba en función de lograr un compromiso institucional previo. Es decir implicar en un proceso de **corresponsabilidad** a los principales actores de los diferentes niveles de gobierno, sociales y económicos en todo el proceso. No se trata solo 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

68 Si bien realizamos un convenio de colaboración con la SEDUVI, sin embargo nuestra relación más cercana y directa fue con las autoridades delegacionales. El mayor protagonismo de las organizaciones sociales y vecinales es en la demanda de servicios públicos, por lo que para las autoridades delegacionales es una preocupación el alcanzar los mejores resultados porque de esto depende lograr en los ciudadanos una percepción positiva sobre su actuación.

69 La coordinación entre las áreas de: Participación Ciudadana, Desarrollo Urbano, Enlace Territorial y Jurídica se dio en noviembre de 1998.

70 Se realizaron reuniones periódicas, sobre todo al inicio de cada etapa, diagnóstico, estrategias, terminación del PPDU, Consulta Pública, etc. etc.

71 Cuando se determinaron los programas/proyectos urbanos se convocó a Secretarías que pudieran apoyarlos, la complementariedad solo se dio con una de ellas, la Secretaría de Desarrollo Social.

también de implantación (incluyendo el compromiso financiero), seguimiento, evaluación y eventual revisión.

**Conducción por un equipo de planeación**, que inicia el proceso y está integrado por todos aquellos actores o personalidades que tuvieron incidencia en el territorio y que expresaran su voluntad de participar. Este equipo participa en la definición del área de estudio, el diagnóstico, estrategias proyectos urbanos y una primera versión del documento y planos del programa parcial. Sus funciones abarcan 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 desarrollo del programa parcial.

**Formación del Comité Técnico**, responsable de todo el proceso de elaboración e implementación del PPDU integrado por funcionarios de la SEDUVI, de diferentes áreas de la delegación, de otras Secretarías, el equipo consultor y ocasionalmente representantes de las entidades socio-económicas representativas del territorio<sup>72</sup> que tuvieron la voluntad de participar y corresponsabilizarse con las líneas estratégicas del PPDU. Sus funciones abarcan la dirección del proceso de elaboración e implantación del PPDU; debatir y aprobar los documentos y planos que se elaboraran a lo largo del proceso: diagnóstico, objetivos, estrategias, etc.; vigilar que se elabore un planteamiento realista y de priorizar acciones y proyectos; concentrar las energías y 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 PPD.

## Descripción de las fases

### 1. 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**

<sup>72</sup> Desarrolladores Inmobiliarios, Representantes de Transporte Colectivo, Comerciantes fijos y ambulantes, etc.

**de fuentes**, es decir, la verificación de resultados a partir de varias fuentes de información (planos, documentos académicos, estadísticas, etc.), varias técnicas (mapas mentales, observación participante, encuestas, recorridos de campo, entrevistas, etc.) y varios participantes (organizaciones vecinales, autoridades locales, estatales, nacionales, etc.). A partir de esta premisa nos abocamos primero a realizar una:

- **investigación de documental:** 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 realizados por académicos; planos oficiales de la zona, para contar con un plano base actualizado del área; estadísticas, que nos sirviera como base para la realización de proyecciones a corto, mediano y largo plazo.
- **investigación en campo** que permita corroborar datos, localizar conflictos, incorporar datos no registrados, tener un conocimiento vivencial de la problemática y de los actores involucrados.

### 2. Realización del diagnóstico y elaboración de propuestas en talleres de planeación participativa.

**Primera fase: Diagnóstico** Es vista desde el enfoque tradicional, como una serie de estudios iniciales, que produce 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; significa también que crea mayores expectativas que un diagnóstico tradicional.

El diagnóstico participativo también es un **proceso iterativo**<sup>73</sup>, 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.

<sup>73</sup> Según el Diccionario Enciclopédico Grijalbo: **Proceso**, Sucesión de distintas etapas de un fenómeno o acontecimiento. II Método o forma de obrar que debe seguirse. **Iterativo** adj. Que se repite II Se dice del verbo que expresa una acción compuesta de momentos repetidos. II Curso de acontecimientos; podemos decir que es un método que implica una sucesión de etapas.

## Estructura metodológica del método

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
<b>Prediagnóstico</b>	<b>Diagnóstico y elaboración de propuestas</b>	<b>Consulta Pública</b>	<b>Revisión Final. Contestación de Folios. Elaboración de anexos.</b>
Investigación Documental	Diagnóstico Participativo / Autodiagnóstico	Estrategia de comunicación a través de: Exposición fija del PPDU. Exposiciones itinerantes Amplia difusión mediante voceo , volantes y pendones.	Negociaciones buscando acuerdos , que incluyen recorridos de campo y reuniones de trabajo con los solicitantes
Investigación de Campo	Diagnóstico consensuado entre los diferentes actores.  Construcción de escenarios con vecinos y autoridades.  Escenario a desarrollar.	Realización de cinco audiencias e información personalizada.	Respuesta a todo aquello que no era posible incorporar a la propuesta.
Aplicación de un muestreo Socioeconómico y de vivienda.	Identificación de temas críticos para la definición de líneas estratégicas para la actuación de las diferentes áreas de la Delegación.  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.  Determinación del programa de acciones y formas de implementarlas, identificando los actores responsables.  Aprendizaje continuo y cíclico de todos los actores (públicos y privados) para el desarrollo de capacidades, acción conjunta y teorías.  Realizar la evaluación y ajuste de las líneas críticas, objetivos y acciones, con todos los actores.		Trabajo en planos y documentos previo consenso.

El diagnóstico se realizó a través de varios Talleres de planeación participativa<sup>74</sup>. En dependencia de la dimensión y la heterogeneidad de las problemáticas, la totalidad del área del programa se divide en zonas «homogéneas» de

. . . . .

**74 Como ninguna herramienta** es suficiente por sí sola para asegurar un proceso participativo, se combina con otras de acuerdo a las necesidades y realidades de los diferentes actores; diálogo con: informantes clave niños/as, jóvenes, mujeres, recorridos de campo, mapas cognitivos, etc. ver acápite 2.3

acuerdo a características físicas (pendiente, vegetación, escurrimientos, etc.) la antigüedad del asentamiento, condiciones socio-económicas de los pobladores, dotación o carencia de infraestructura, equipamiento, etc. Los talleres se trabajan por «temas» tales como condiciones ambientales, vivienda, vialidad y transporte, agua potable, etc. así como por zonas «homogéneas».

Además se solicita al representante de la Delegación la revisión del 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 puedan cumplir.

A la vez, resulta fundamental tener una **estrategia de comunicación**, a través de un equipo de comunicación, que favorezca el “éxito” de la experiencia. No se trata de comunicar un producto o un servicio concreto sino una idea, una cultura, una nueva manera 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 planeación 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, la comprensión 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 de todo el planeamiento, una parte de la devolución se realiza al final de cada etapa, cuando se entregan a los participantes para su «revisión» planos y documentos que recogen la información proporcionada a lo largo de los talleres, para sus aportaciones una de las asociaciones.

## Segunda fase

A partir del proceso de diagnóstico-escenarios y con la concurrencia de los representantes de las organizaciones/asociaciones vecinales y autoridades locales 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** para la actuación de las diferentes áreas de la delegación, pero en especial la de Obras y Desarrollo Urbano, 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»** es decir de demandas ciudadanas históricas y cuya solución beneficiara al mayor número de personas por lo que requerían ser sometidos a un proceso de selección y jerarquización a efecto de definir acciones prioritarias, así 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 incrementaban la demanda de infraestructura y servicios, por sus características específicas, se consideran de importancia estratégica y requiere tener el consenso entre vecinos interesados/afectados y autoridades.

Además se realizan Talleres, uno por proyecto, en algunos casos de carácter interno y otros con la participación de actores cuya vinculación con el tema resultaba 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 abrieron las siguientes líneas de trabajo:

- La relación con las organizaciones/asociaciones vecinales, consultándose sobre las propuestas en forma personal o bien si los interesados solicitan información y/o asesoría sobre problemas específicos.
- La articulación entre gobierno e instituciones y demás actores involucrados en la solución de las demandas y el diseño de las estrategias actores institucionales, sociales y sectoriales para definir los programas concretos de intervención con identificación de acciones, responsables y recursos.

Se **instrumenta una mesa de trabajo** semanal para alcanzar acuerdos ágiles y **conciliar las respuestas** a la problemática específica que surja, 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 inició (por 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.**

**2. La necesidad de establecer 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 determinaron los Programas de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente así como los Proyectos Urbanos Específicos, desarrollándose el anteproyecto urbano/arquitectónico, siendo expuesto a los vecinos, así como Planos y Perspectivas sobre diferentes propuestas. Este paso tiene como intención promocionar el proyecto ante los vecinos y las autoridades locales.**

#### **Quinta fase**

Hay que tener claro que una nueva concepción de la planeación 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» que promueve la más amplia y diversa participación y que esta orientada a la acción.**

Esta fase implica la **aprobación del PPDU**, y consecuentemente promover a partir de ese momento lograr la implantación y diseñar los procedimientos más adecuados para dar seguimiento al avance de las medidas propuestas.

#### **Consulta Pública.**

Para la Consulta Pública, que de hecho se ha venido trabajando con los actores, por lo que uno espera las “observaciones” que pueden 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 de una serie de figuras que hicieran llamativo y accesible el contenido de los planos.

Además, se realiza un evento que daba inicio a la Consulta y al que asistieron autoridades, vecinos y consultores. La clausura se hace por el delegado de mayor jerarquía

#### **2. 2.4.1. Caso de estudio de la PLANEACIÓN URBANA PARTICIPATIVA.**

Antes de entrar a la sistematización el caso concreto es necesario señalar que, la metodología empleada, no parte de un “modelo” sino que es el resultado de una práctica de varios años y en donde se mezclan varias técnicas a partir de un enfoque institucional, que parte de la participación de la ciudadanía en la planificación urbana y territorial constituye un tema de gran interés y complejidad y se refiere al 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.

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 lo 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 en torno a lograr un crecimiento urbano regulado, mejorar su calidad de vida y para ello solicitaba agua potable, transporte, equipamiento urbano, etc.; mayor seguridad para su familia al poder tramitar posteriormente a la aprobación del programa la regularización de la propiedad de la tierra, etc

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, buscamos que el programa parcial de desarrollo urbano se convirtiera en un instrumento de gestión participativa local, que facilite 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 de la administración pública en términos de eficiencia, coordinación, seguimiento y control de decisiones y resultados que no logró revertirse como hubiera sido necesario.

Ante esto tratamos 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.

Este ejercicio de planeación se llevó a cabo en San Andrés Totoltepec, Tlalpan, que es un poblado rural de la Zona Metropolitana del Valle de México, en donde coexisten los habitantes originarios y los que compraron tierras a los primeros a los que denominan genéricamente *avecindados*.

El desarrollo del ejercicio de planeación urbana participativa nos presentó, entre otras, las siguientes cuestiones a resolver:

- Sujetarnos a una planeación física, fundamentalmente cuantitativa, pero difícil de soslayar por que es lo que señala la Ley de Desarrollo Urbano y una manera de graficar los datos;
- Entender la vida cotidiana de la gente y traducirlo en acciones, por lo que buscamos un método y unas técnicas que nos permitiera obtener estas percepciones de manera sistemática, a través de los mapas cognitivos como técnica para los recorridos de campo y definir así los polígonos de estudio y actuación y entender como se representaban el ámbito “urbano” cotidiano los habitantes de una zona o barrio, sus vecinos y los funcionarios locales.
- Lograr 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 de San Andrés Totoltepec) el equipo técnico desarrolló un diagnóstico y descripción de las comunidades y del contexto en que se insertan los grupos con los que se trabajaba. Dicha descripción de carácter económico, social, y geográfico, eran parte de los términos de referencia señalados por Secretaría de Desarrollo Urbano y Viviendas (SEDUVI). El resultado fue un documento y planos que contenía las principales características de las comunidades o grupos.

La premisa del equipo consultor partió del reconocimiento a la experiencia vivida por cada uno de los participantes en las distintas actividades del proceso de elaboración del programa parcial y, en lo particular, el profundo conocimiento por parte de los vecinos de su realidad cotidiana y su perspectiva de futuro.

El diagnóstico se realizó a través de varios Talleres de planeación participativa<sup>75</sup>. Por la dimensión y la heterogeneidad de las problemáticas, la totalidad del área del programa se dividió en tres zonas «homogéneas» de acuerdo a características físicas (pendiente, vegetación, escurrimientos, etc.) la antigüedad del asentamiento, condiciones socio-económicas de los pobladores, dotación o carencia de infraestructura, equipamiento, etc. Los talleres se trabajaron por «temas» 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. Sin embargo nunca se tuvo información sobre este rubro. Esto era necesario porque la credibilidad del PPDU dependía de ver respuestas concretas a las demandas que planteaban, aún cuando los avances fueran mínimos, pero que se viera la disposición de las autoridades a tener una “nueva” actitud.

Varias técnicas fueron empleadas. Una de ellas fue el **Mapa Cognitivo**, desarrollado en el acápite 2,3 de este libro. Por su significación para el ejercicio del planeamiento y una novedosa visualización de su realidad por parte de los pobladores esta técnica ha sido muy importante. Si bien el mapa cognitivo es el que se lleva y utiliza en la cabeza<sup>76</sup>, sin embargo para nosotros 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

75 Como ninguna *herramienta* es suficiente por sí sola para asegurar un proceso participativo, se combinó con otras de acuerdo a las necesidades y realidades de los diferentes actores; diálogo con: informantes clave niños/as, jóvenes, mujeres, recorridos de campo, mapas cognitivos, etc.

76 Ponce, Gabino; Dávila, Juan Manuel y Navalón, María del Rosario “Análisis urbano de Petrer: Estructura Urbana y Ciudad Percibida. Universidad de Alicante 1994, página 63

más importantes. Otra forma fue a partir de las observaciones que nosotros hacíamos en los recorridos que realizaban, dibujarlos en un plano. Con esto tratamos de lograr un plano urbano que integrara la percepción urbana que tienen los distintos habitantes del lugar. (originarios-avecindados).

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).

Los mapas cognitivos, como técnica, también se utilizaron 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 determinantes físicas se optó por señalarlo con base a recuerdos, tales como árboles, arroyos, construcciones antiguas que delimitaban a la Ex hacienda de Xoco<sup>77</sup>.

A la vez, se realizaron **Recorridos a Pié**, para los que preparamos una serie de preguntas para obtener la representación del colectivo sobre la importancia, por ejemplo, de recorridos de una zona a la parada del autobús. Como primer acercamiento planteábamos la importancia de tales recorridos: *¿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 iba recogiendo durante algunos días o semanas la memoria de los recorridos. De tal manera que para cada sujeto se obtenga un repertorio que nos dará una medida del alcance y extensión de los recorridos sobre la totalidad del área urbana.

Los procedimientos que se han expuesto nos proporcionaron un abundante número de datos, el siguiente paso fue que a partir de los problemas u obstáculos encontrados los habitantes hicieran propuestas, determinarían un **Plan de Desplazamientos** para moverse en ese medio urbano. Por

ejemplo, para los jóvenes como acudir a una fiesta de compañeros, ir a la compra de material para sus talleres, etc. Lo que hacíamos era "guiar" al habitante a que exteriorizara 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**. Este no es un agregado de elementos espaciales, así la alineación de edificios configurando una calle no constituye por sí solo un escenario. Este 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. Esto quiere decir que ciertos elementos del entorno le sirven al peatón de guía y referencia<sup>78</sup>. Lo que buscábamos no eran 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 nos importaba precisar la función que tenían para el habitante. Así por ejemplo: teníamos hitos orientativos, (como la iglesia). Encrucijadas; puntos de referencia que planteaban una toma de decisión ante la multiplicidad de vías abiertas

78 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: Este 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 constituye un tipo especial de problema de diseño (K. Lynch, La Imagen de la Ciudad; Infinito Buenos Aires, 1966 página V)

77 Que posteriormente dio lugar al poblado de San Andrés Totoltepec



(autopista). Puntos de Anclaje, que eran puntos en donde el sujeto permanecía anclado 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 para entender la percepción del Centro<sup>79</sup> de la parte histórica del poblado y delimitar el fundo legal del área.

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 usada para las reuniones “amplias<sup>80</sup>” ya que era difícil establecer una relación colectiva de parte del equipo técnico con los diferentes integrantes de los grupos participantes. Por lo general la utilizamos 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 comprender la acción de la organi-

79 Calle de Reforma del poblado.

80 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.

zación a partir de su propia lógica.<sup>81</sup> Durante la observación solo aclarábamos la veracidad de los datos y no su análisis, por lo que, la participación era individual (generalmente del representante del grupo) y en torno a hechos comprobables.

La observación participante, por su parte, además nos permitió **Conversaciones**, como una manera de hacerse del sentido que nos vinculara, sin atarnos, con los participantes. Me refiero a que escuchábamos más que nosotros hablar, es decir, como una lógica (plural o al menos dual) de conexión intersubjetiva: como otra dimensión posible del sentido común o cotidianidad<sup>82</sup> Ni individualista, ni autoritaria, la conversación hace sentido común de un modo alternativo a las formas habituales en que se reproduce la cotidianidad.

Todo ello lo sintetizamos en una **Carta Descriptiva**<sup>83</sup> o **Guía Didáctica** que nos permitió “diseñar y acordar” una serie de puntos que hicieran productivas las sesiones y nos permitiera señalar tareas y dar un seguimiento a partir de: una Memoria, Relatorías por mesa, acuerdos colectivos, etc.

Fueron cuatro los Talleres de Planeación que se tienen planteados para el diagnóstico:

1. Usos actuales del suelo
2. Medio ambiente
3. Infraestructura urbana
4. Estructura urbana

En general éstos están concebidos como consecutivos e interrelacionados, en el sentido de que uno fue 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 práctico pudie-

ran ser reacondicionados y adaptados a las condiciones y requerimientos específicos de cada poblado rural.<sup>84</sup>

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 con base a 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 trabajo se les transfiera “tecnologías” que les permitan no solo analizar su situación sino hacer propuestas viables.

Para ello se realizaron

- Audiencias Públicas por problema específico o por grupos con situaciones homogéneas.
- Devolución a través de Talleres y/o reuniones de trabajo con los diferentes actores con los que se trabajo. (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 ejemplos de procedimientos, a continuación se detalla cómo fueron diseñados y se fue actuando en los talleres.

## TALLER DE PLANEACIÓN

### INFORMACIÓN GENERAL

**Objetivos del Taller:** Tuvo como objetivo general que los participantes comprendieran su situación con respecto al uso

81 Falabella, Gonzalo (1990) Trabajo temporal y desorganización social en Propositiones 19/ Revista Latinoamericana de Sociología Rural.

82 El sentido esta asociado a la ley o los códigos.

83 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.

84 Por ejemplo que por lluvia o porque ese día se presenten solo tres personas, etc. y se suspenda uno de los talleres, el contenido se integrara al ejercicio del siguiente.

de suelo que estaba haciendo de un área y al que se regulaba según la Normatividad Urbana vigente, en función de solucionar la problemática de la zona, para lo cual era imprescindible:

- Conocer como se han 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.

**Actividad:** Determinar cuales son los Usos de Suelo

**Duración:** Dos horas de 19:00 a 21:00 horas. **Lugar** San Andrés Totoltepec, Delegación Tlalpan.

Para ello se establecieron una serie de requisitos:

**Descripción de la experiencia requerida:** En la medida de lo posible se trabajara con grupos “homogéneos” con

ello se evitara que algunos participantes por desconocimiento traten de boicotear el tema o no comprendan el asunto en cuestión y su participación sea mínima.

**Descripción de la escolaridad mínima:** Es deseable pero no indispensable que sepan leer y escribir, ya que se trabajara con planos y concepciones del espacio abstractas.

**Aspectos físicos:** Se dispuso de un lugar que protegiera de las inclemencias del tiempo y permitiera concentrarse en las tareas a realizar; que la misma persona que inició el trabajo en los talleres lo concluyera y que no se dieran movimientos de personas mientras se daba el taller

**Personas o grupos a los que se dirige:** Estuvo dirigido a grupos de no más de 20 personas que vivan en un área determinada previamente; en caso de asistir un número mayor de personas se dividirían en varias “mesas de trabajo”. Buscando la participación de todos a través de una técnica alterna

Este taller de usos de suelo, tuvo una duración de dos horas y en el se sucedieron una serie de actividades que se detallan a continuación en la siguiente tabla:

## Sucesión de pasos del Taller de Uso de Suelo

Temas y Subtemas	Objetivos Terminales y Específicos
1. Presentación del Equipo animador, y organizaciones o personas presentes.	Proporcionar un ambiente de confianza que propicie la participación y la fluidez de información.
2. Explicación de la forma en que se llevarán los trabajos y a que están encaminados.	Reciben las indicaciones que hagan que los participantes den la información adecuada a los trabajos que se van a realizar.
3. Introducción: Usos de suelo en <i>Suelo de Conservación</i>	Reafirman un conocimiento sobre la clasificación del suelo vigente y cual de ellos les corresponde según esta clasificación.
4. Localización de usos de suelo en el “poblado rural”; vivienda, comercio (fijo y ambulante), talleres, viveros a cubierto, huertas, etc. Espacios públicos: calles, avenidas, plazas, jardines, parques, valorando los usos adyacentes, el tipo de usuarios. Terrenos Baldíos, Problemática existente. Tipo de propiedad.	Al finalizar el taller los participantes: Ubican los usos del suelo de esta área y la problemática que enfrentan Mencionan las ventajas y desventajas de contar o no con espacios públicos. Señalan los terrenos baldíos. Establecen prioridades entre los déficit existentes.
5. Localización de sitios patrimoniales: históricos, artísticos, natural. Estado de conservación y régimen de propiedad.	Al finalizar el taller los participantes ubican los sitios patrimoniales de esta área y la problemática que enfrentan.
6. Localización y problemática de los Asentamientos irregulares: ¿dónde están físicamente? ¿antigüedad? ¿ número de familias? ¿quién les vendió? ¿cómo supo de la venta de terrenos? ¿valores del suelo? (cuando compro y actualmente)	Al finalizar el taller los participantes Ubican los usos del suelo de esta área y la problemática que enfrentan con respecto no solo al asentamiento sino a la delegación y la ciudad en sí. Señalan los agentes que intervinieron en su venta y analizara los costos (no solo económicos, sino sociales y ambientales) que estos asentamientos implican.
7. Sitios de riesgo: ¿dónde se encuentra? ¿ cuantas viviendas son? ¿hay algún programa de atención?	Al finalizar el taller los participantes: Ubican los sitios de riesgo de esta área y la problemática que enfrentan. Establecen la relación entre riesgo y vulnerabilidad.
8. Cierre o conclusión del Taller.	Al finalizar el taller los participantes: Conocen 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 de ubicación de los usos de suelo, conlleva a varios pasos sucesivos que para una mayor información se detallan en la siguiente tabla:

### TALLER DE PLANEACIÓN: INFORMACIÓN ESPECÍFICA

Técnicas	Medios	Actividades
<b>1. Expositiva</b>	Personal y participantes en el taller.	Presentación personal de cada uno de los integrantes del equipo y de los representantes de las organizaciones presentes o de individuos.
<b>2. Expositiva</b>	Plano de la zona	Se formara un equipo o varios equipos de trabajo, según sea el caso.
<b>3. Expositiva</b>	Papelote con la clasificación de Suelo: Urbano y de Conservación y su zonificación (art. 30 Ley de Desarrollo Urbano del D. F.)  Mamparas o pizarrón en donde pegar los planos	Se presenta lo señalado en la Ley de Desarrollo Urbano del D. F. sobre Suelo Urbano y de Conservación.
<b>4. Demostrativa o de Taller.</b> El animador explica con detalle a los participantes lo que se solicita, enfatizando los procesos importantes. La explicación se repetirá tantas veces como sea necesario, individual o colectivamente	Plano de la zona, plumones de colores, masking tape.  Mamparas o pizarrón en donde pegar los planos.	Se explica la “simbología” que señala los diferentes usos en función de determinados colores y tramas realizadas con plumón.  Según los equipos formados se solicitara que los participantes ubiquen en el plano los usos del suelo según las indicaciones.
<b>5. Demostrativa o de Taller.</b> Durante la demostración los participantes observan, y el animador “ejecuta” para retroalimentarlos.	Plano de la zona, plumones de colores, masking tape  Mamparas o pizarrón en donde pegar los planos	Según los equipos formados se solicitara que los participantes ubiquen en el plano los usos del suelo según las indicaciones
<b>6. Discusión Dirigida.</b>	Plano de la zona, plumones de colores, masking tape.  Mamparas o pizarrón en donde pegar los planos	Se expondrán los planos de cada tema y se discutirá si existe consenso en la información ahí señalada.

Se pensó, pero no hubo oportunidad de concluir una fase siguiente en donde a partir de las 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 y 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. Por parte de FOSOVI ha habido un seguimiento pero no por las autoridades locales y/o estatales, por el contrario han obstaculizado la realización de estas acciones.

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. A lo largo de todo el proceso se realizaron este tipo de actividades de comunicación

Al final de cada etapa se entregaron a los participantes para su «revisión» planos y documento 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, con respecto al documento sólo hizo aportaciones una de las asociaciones. Por parte de las autoridades no hubo ninguna observación.

Con este intercambio se logró que los participantes tomaran contacto con la realidad no sólo de cada zona sino 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 el momento, no se había utilizado.

Al término del diagnóstico/pronóstico, se entregó nuevamente a los participantes para su «revisión» planos y documento que sintetizaban en términos técnicos las demandas ciudadanas. Se recibió por parte de ellas observaciones sobre todo a los planos, con respecto al documento sólo hizo

aportaciones una de las asociaciones, la misma de la etapa anterior. Creemos que 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, etc. Las más de las veces se movieron en tratar de responder sectorialmente.

### **La construcción de la Imagen Objetivo**

A partir del proceso de diagnóstico-escenarios y 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 para 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 nuestro 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 nos «obligaban» hacia una visión sectorial de las propuestas.

Para nosotros resultaba indispensable identificar un número limitado de proyectos «críticos» es decir de demandas ciudadanas históricas y cuya solución beneficiara al mayor número de personas por lo que requerían ser sometidos a un proceso de selección y jerarquización a efecto de definir acciones prioritarias, así como los recursos necesarios para realizarlas.

De manera simultánea a las actividades para la determinación de las estrategias de actuación a nivel Delegación – 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*, 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 autoridades locales. Estos *diálogos* permitieron conocer la temática particular de cada proyecto, desde varias perspectivas, asimismo se logró 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 relacionado sus proyectos con obras urbanas de cooperación público-privada.

Las decisiones de carácter estratégico fueron realizadas 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 abrieron las siguientes líneas de trabajo:

- **La relación con las organizaciones/asociaciones vecinales se hizo de manera individual no se pudo tener los talleres amplios, colectivos. Se les consultaba sobre las propuestas en forma personal o bien ellas solicitaban información y/o asesoría sobre problemas específicos, como por ejemplo cambio del uso del suelo.**
- **La articulación de Secretarías del gobierno del D.F. con intervención de las áreas de la delegación involucradas y otros actores institucionales, sociales y sectoriales para definir los programas concretos de intervención con identificación de acciones, responsables y recursos.**

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, porque no se concretaban soluciones las más de las veces eran 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 a su problemática específica dieran propuestas sobre su posible participación, así tuvimos cuatro sesiones de trabajo en donde participaban además de SEDUVI, otras Secretarías. Sin embargo también se quedó en un buen intento porque sus planes y programas particulares no coincidían con lo propuesto con 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) 1999. Pero la experiencia no tuvo continuidad en el año siguiente.

## **Análisis de los puntos críticos a nivel de zona**

Como hemos mencionado en esta fase nuestro 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 cada vez los resultados distaban mucho de ser discutidos por quienes iban a ser los principales destinatarios. A causa del tiempo y el predominio de una planeación vertical y funcionalista.

Los actores que se involucraron en esta fase fueron: autoridades delegacionales y SEDUVI, así como algunos vecinos u organizaciones interesadas por un problema específico.

Nosotros consideramos, que era muy importante la participación de las autoridades delegacionales y tratamos 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: **OJO ver por que empieza en 3 y 4**

- 1. Definir la participación de organizaciones y vecinos: si continuarían teniendo una función de apoyo en los aspectos operativos o asumirían algunas de ellas decisiones sustantivas sobre las propuestas. Se inició (por 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.**
- 2. 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 concreto 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», exponiéndose ante los vecinos, Planos y Perspectivas sobre diferentes propuestas. Nuestra intención era promocionar el proyecto ante los vecinos y las autoridades locales. Sin embargo no tuvo el impacto que esperábamos, las autoridades locales ya 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 nos planteamos al inicio del PPDU de poner en marcha simultáneamente 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 ve la importancia de estos programas como referencia permanente para el desarrollo de las obras y la elaboración presupuestal para los mismos.

## **El proceso de aprendizaje**

Nosotros pensamos que este tipo de planeación nos tiene que llevar a que todos los actores involucrados en éste proceso estemos en constante aprendizaje y producción de conocimientos porque los cambios que estamos planteando significan una forma de participación que señale reglas claras para hacerlo, tener una actitud diferente de la administración pública, reconsiderar la planeación racional-funcionalista, etc. No esperamos que sólo unos aprendan o que lo hagan al final porque todo el proceso implica una

interrelación entre la acción y el pensamiento, es 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 periodo temporal de dos años y uno de gestión para que se apruebe. Siempre mantuvimos una relación constante con todos 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**

Hay que tener claro que una nueva concepción de la planeación 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» que promueve la más amplia y diversa participación y que esta orientada a la acción.

En el desarrollo del programa parcial nos planteamos, actividades y tiempos que en la práctica fue imposible cumplir, por guiarnos por un esquema que no correspondían a los procesos participativos y que nos modificó lo propuesto desde el primer acercamiento. Llevándonos a constantes cambios y ajustes en cada una de las etapas del proceso y dejándonos claro que existen productos de diferentes niveles y esferas de competencia y no «el producto»

Consideramos 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. Lograr la colaboración entre sectores público-privado y social. Y por último tener conciencia de ciudad y construcción de consensos.

Si bien para esta fase, se pensaba que el proceso concluía con la firma que simbolizaba la aprobación del PPDU, para nosotros se iniciaba otra etapa y empezamos un trabajo con los diferentes actores para promover que es a partir de ese momento en que el programa inicia su operación y habría que 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 dialogo constante con los diferentes actores nos daba una perspectiva clara de cuales iban a ser las “observaciones”.

Se instalaron los dos tipos de exposición: fija, nuestras oficinas, porque era un espacio conocido por la gente y las itinerantes se acordaron con la delegación y los vecinos.

Se utilizo el diseño<sup>85</sup> de una serie de figuras que hicieran llamativo y accesible el contenido de los planos.

Se realizo un evento que daba inició a la Consulta y al que 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 tuvieron en los distintos pasos y ellos además ejemplifican la forma en que se abordaron las etapas.

85 Realizado por otra ONG denominada Casa y Ciudad A. C.

## Resumen del 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 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 PE a 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. Son cinco familias. A estas 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 nosotros 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.

Planteamos los argumentos de por qué era improcedente y al final tuvimos que incorporar en el documento la “posibilidad” de que posteriormente se realizaran estudios sobre la dicha área.

El proceso enriqueció el conocimiento de todos y la interacción y nos 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 en que es necesaria su participación en la planeación 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 requiere y sin caer en la simple relación bilateral gobierno-comités vecinales?

- ¿Cómo capacitar a los participantes en los procesos de planeación urbana para superar los bajos niveles de conocimiento político/técnico en autoridades, comités vecinales, profesionistas, etc.?
- ¿Cómo modificar el sistema de coordinación intergubernamental y que ajustes institucionales se deberán impulsar para propiciar un estilo de gestión del desarrollo urbano que concilien 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 un planeamiento urbano participativo, resulta claro extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La implementación de procesos participativos, no admiten tener una «**receta única**», porque es un campo en donde la dinámica de la realidad es muy cambiante y dependen de la intervención de diferentes actores, con los más diversos intereses. Lo que determina que existan varios caminos para alcanzar formas participativas. Existen presupuestos e indicaciones para una orientación metodológica. Existe una 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. Por estas razones creemos que no hay modo de predeterminar con **exactitud** el desarrollo de todo el proceso de forma completa y definitiva.
- 2) No pretendemos que la **planeación participativa** de respuesta a todos los problemas que lleva aparejada la planificación y gestión urbana. Por lo que hay que imbricarla con los procesos tradicionales de planeación física, 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 (ONGs, empresas)
- 3) Es necesario lograr un compromiso institucional previo. Es decir implicar en un proceso de **corresponsabilidad** a los principales actores de los diferentes niveles en todo el proceso. No se trata solo 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).

### 2.2.5.1. Manual de Elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat<sup>86</sup>

Bajo el Enfoque de Micro-Planificación Territorial con Participación Comunitaria<sup>1</sup>

#### Introducción.-

El Manual de Elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat Bajo el Enfoque de Micro-Planificación Territorial con Participación Comunitaria, constituye una guía y un conjunto de herramientas para que las organizaciones de base territorial elaboren sus planes de desarrollo comunitario y con este instrumento orientar las acciones y gestiones necesarias para el mejoramiento progresivo del hábitat.

El punto de partida para el uso de este manual, son los recursos propios de la comunidad, la intención es la de 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. Esfuerzos que necesariamente deben ser 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 po-

<sup>86</sup>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 No. ACR/B7-3130/2000/0025, y terminado de publicar en Tegucigalpa, Honduras, Abril 2006

tencialidades se realice sin perder de vista la interacción que los seres humanos desarrollan con el territorio, ya que, éste es el objetivo central del manual, 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 micro-planificación territorial mediante procesos participativos, que pueda ser desarrollada a nivel comunitario con la participación de diversos actores locales involucrados en el mejoramiento del hábitat.

Para llegar a la elaboración de este manual, se ha desarrollado una experiencia piloto con un grupo de 18 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 planificación han sido tomados de los planes de desarrollo elaborados por este Equipo Técnico Comunitario<sup>87</sup>.

El PRRAC Desarrollo Local, facilitó todos los medios para el desarrollo de la experiencia piloto, la elaboración y publicación del manual, en la intención de que el mismo, 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, etc. Estas diferentes modalidades de planificación se pueden desarrollar bajo la responsabilidad de técnicos especializados y bajo formas participativas, con la participación de 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 para involucrar a las personas directamente afectadas en la identificación y resolución de problemas de distinta índole.

87 Equipo Técnico Comunitario: 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.

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 recuperar 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: un barrio, una colonia, una cuadra, una calle o un callejón.

La micro-planificación 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.
- Que el proceso de planificación sea ejecutado por actores de la unidad espacial definida (barrio, cuadra, calle, callejón).
- Que estos actores de manera organizada, se hagan cargo de 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.

**El Manual de Elaboración del Plan para la Gestión, Desarrollo y Mejoramiento del Hábitat Bajo el Enfoque de Micro-Planificación Territorial con Participación Comunitaria**, tiene el propósito de brindar he-

herramientas sencillas de planificación que puedan ser aplicadas por las personas u organizaciones de una unidad territorial en particular. Con esta herramienta, los actores locales comprometidos e involucrados en el desarrollo y mejoramiento de su hábitat, pueden hacer un mejor uso del tiempo de trabajo voluntario y procurar que las acciones realizadas se adecuen a los recursos disponibles en el tiempo y en la unidad territorial definida.

Cuando enfrentamos procesos de planificación siempre se da un conflicto entre las necesidades, los recursos dispo-

nibles 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 paralelamente, desarrollar capacidades de gestión para aquellas acciones que requieren del apoyo de otras entidades, públicas o privadas.

## ESTRUCTURA METODOLÓGICA

<b>Caracterización General</b>	<b>Definir los problemas</b>	<b>Propuestas</b>	<b>Elaborar el Plan Operativo</b>	<b>Presentación Pública</b>
1. Elaboración del concepto operativo sobre Desarrollo y Hábitat.	4. Elaboración del Mapa de Problemas.	11. Elaborar el Árbol de Objetivos	22. Elaborar el Plan Operativo anual del Plan de Desarrollo.	23. Presentación Pública del Plan de Desarrollo.
2. Identificación y ubicación en un plano del lugar donde están la casa de cada una de las personas participantes.	5. Elaborar la Ficha de problemas identificados en el Mapa de Problemas.	12. Elaborar la Ficha de Líneas de Propuesta		
3. Caracterización General de la Unidad Territorial.	6. Clasificación de las Fichas de Problema según Áreas de Intervención.	13. Hacer una Consulta Comunitaria para validar las Líneas de Propuesta.		
	7. Hacer una Consulta Comunitaria para identificar problemas.	14. Corregir y ampliar las Fichas de Líneas de Propuesta en base a la información proporcionada en la Consulta Comunitaria		
	8. Cotejar los problemas identificados por el Equipo Técnico Comunitario y los de la Reunión de Consulta Comunitaria.	15. Elaborar la Ficha de Líneas Propuesta.		
	9. Corregir y ampliar las Fichas de Problema con la información de la Consulta Comunitaria.	16. Elaborar Líneas de Estrategia		
	10. Elaborar el Árbol de Problemas.	17. Elaborar el Mapa de Potencialidades del Barrio, Colonia, Calle o Callejón		
		18. Elaborar las Fichas de Potencialidades identificadas en el Barrio, Colonia, Calle o Callejón.		
		19. Elaborar la Historia del Barrio, Colonia, Calle o Callejón.		
		20. Elaborar la Visión del Plan de Desarrollo.		
		21. Integrar el informe del Plan de Desarrollo con los diferentes instrumentos elaborados.		

El ejercicio de la micro-planificación 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

1. Formar un equipo de personas: entre 8 a 15 miembros de la comunidad que conocen muy bien la problemática de la comunidad.
2. 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 solo se puede llevar a cabo con la activa participación de los habitantes de la unidad territorial definida.

3. 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.
4. Tener a mano algunos diccionarios para revisar los conceptos básicos para elaborar el plan de desarrollo.

### FASES Y ELEMENTOS DEL MÉTODO

#### PASO No.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
<b>Desarrollo:</b> un proceso incluyente, participativo y equitativo que tiene como finalidad el bienestar colectivo.	<b>Desarrollo:</b> proceso de transformación o cambio donde se involucra a la comunidad en general, para mejorar las condiciones de vida de la población.
<b>Hábitat:</b> lugar de condiciones apropiadas para que viva un organismo, especie o comunidad animal o vegetal.	<b>Hábitat:</b> 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, en plenaria se discuten 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 No. 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 mas le guste. En el borde del plano. Hacer un punto o cuadro con el color elegido y poner el nombre de la persona con que se está representando el lote.

### **PASO No. 3: Caracterización General del la Unidad Territorial**

Una vez que han ubicado las casas de habitación 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 mas 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.

### **Ejemplo:**

**PASO No. 4: Elaborar el Mapa de Problemas Con el mismo procedimiento usado para hacer la caracterización general del barrio:**

**Primero:** se hace un listado de problemas.

**Segundo:** esos problemas se representan en el plano. A cada problema se el 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 aguas lluvias.

**Tercero:** se repasa la lista de problemas inicialmente identificados y se verifica si hacen falta para agregarlos.

### PASO No. 5: Elaborar la Ficha de Problemas Identificados en el Mapa de Problemas

Una vez hecha la representación de los problemas en el plano, se elabora 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 No.

**Problema:** cunetas ripiadas

**Descripción:** acumulación de arena y basura que arrastran las aguas lluvias

**Causa:** el sistema de drenaje está lleno de basura y arena

**Efectos:** al medio ambiente y provoca enfermedades

**Localización:** lado derecho e izquierdo de los canales que recorren toda la calle principal

**A quienes 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 base, es muy difícil señalar el lote donde se puede localizar. Eso no quiere decir que ese tipo de problemas deben de ser enlistados, 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 No. 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:

En este ejemplo, para elaborar el cuadro resumen, se ha elaborado en base a 17 fichas de problema.

**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.**

No.	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 existen 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 aguas de lluvias están llenos de basura.
		14. No hay alcantarillado sanitario.
		15. Las tuberías de agua lluvia 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.

## **PASO No. 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 el barrio, 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.

Otras veces unos viven cerca de un río o playa y otros mas 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 y relatoría y sacar la lista de asistencia.

## **PASO No. 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 No. 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. Corregir 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 No. 10: Elaborar el Árbol de Problemas**

Hacer el ejercicio de elaboración del árbol de problemas, 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 de problema 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 No. 5).

En la raíz del árbol se colocan los problemas más difíciles de resolver, los que se denominan problemas estructurales.

En el tronco del árbol se colocan los problemas que pueden tener solución, y

En la vegetación del árbol se colocan las causas de los problemas.

**PASO No. 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 redactan 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 No. 12: Elaborar la Ficha de Líneas de Propuesta**

Tomando el listado de clasificación de las fichas de problema (Paso No. 6) según áreas de intervención o sector, se procede a elaborar la lista de Líneas de Propuesta y sus respectivas fichas:

No. 1	Áreas de Intervención	Problemas	Línea de Propuestas
	Organización comunitaria	1. En la parte alta, El Cerrito, no están organizados. 2. En el Cerrito, no hay un lugar para que la comunidad se reúna.	1. Organizar el patronato en la parte alta, El Cerrito 2. Construir un salón comunal, en la parte alta, El Cerrito. 3. Solicitar o comprar un terreno para construir el salón comunal.
	Educación Servicios sociales y culturales	<b>3. El edificio de la escuela está en mal estado y no hay vigilancia.</b>  4. No existen un lugar para recreación de los jóvenes y niños del barrio.  5. No hay guardería infantil y eso afecta mayormente a las madres solteras.	4. Hacer reparaciones en la escuela y solicitar la vigilancia 5. Solicitar un terreno para construir un centro de recreación. 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
	Infraestructura vial	7. las calles están en mal estado, en verano hay polvo y en invierno lodo.	9. Solicitar terreno para áreas verdes 10. Adecuar espacios para áreas verdes 11. Identificar espacios para áreas verdes. 12. Solicitar apoyo a la municipalidad para la reparación de calles 13. Solicitar la pavimentación de calles
	<b>Agua potable</b>	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.	14. Identificar las cuencas y micro cuencas para ser reforestadas. 15. Hacer un diagnóstico de las cuencas y micro cuencas. 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

## PASO No. 13: Hacer una Consulta Comunitaria para Validar las Líneas de Propuesta

Usando el mismo procedimiento del PASO No. 7, realizar 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:

### 1. Usar el mismo criterio territorial con el que se hizo la consulta de problemas.

Es muy frecuente encontrar que en un barrio, hay una parte alta y una baja, según la pendiente del territorio donde este 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. Otras veces unos viven cerca de un río o playa y otros mas 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. Usar el mismo criterio poblacional con el que se hizo la consulta de problemas.

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 representaciones de estas personas o su totalidad, ya que de una convocatoria variada depende la riqueza del diagnóstico.

### 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, presenta la lista de propuestas
- Las personas participantes en la reunión discuten para agregar, corregir o profundizar sobre las líneas de propuesta.
- El Equipo Técnico comunitario hace la moderación y relatoría de la reunión y hace el listado de participantes.

## PASO No. 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 No.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:

- **Primero, para validar las fichas de líneas de propuesta identificadas por el Equipo Técnico.**
- **Segundo, para completar las líneas de propuesta.**

## PASO No. 15: Elaborar 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 de propuesta aparecen 15 líneas de propuesta, entonces se deberán elaborar 15 Fichas de Propuesta.
- La ficha de propuesta debe quedar integrada 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 No. Barrio Río Negro	
<b>Problema:</b> el cause del río y playas sucias	
<b>Descripción:</b> Las personas que viven alrededor del cause del río, depositan la basura en el cause, provocando el estancamiento de agua. Algunos vecinos han hecho construcciones sobre los causes y también producen estancamiento de agua.	
<b>Causa:</b> Los causes se están usando como botaderos de basura. Las tuberías de aguas servidas y negras caen al cause del río y la mar	
<b>Efectos:</b> Ahuyenta al turismo, produce enfermedades de la piel, dengue, malaria, inundaciones y playas sucias	
<b>Localización:</b> Desde la colonia Eduardo Castillo, atraviesa todo el Bo. Río Negro y termina en la playa.	
<b>A quienes afecta:</b> al medio ambiente, a las personas que viven en los alrededores del cause	
Líneas de Propuesta	
<b>Objetivo:</b> Concienciación de la población para el uso adecuado del depósito de la basura	AQUÍ VA UNA FOTO PEQUEÑA
<b>Actividades y costos por actividad:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento de la cobertura municipal de recolección de basura</li> <li>• Colocación de barriles de basura en lugares estratégicos</li> <li>• Verificar que el carro recolector de basura haga su recorrido</li> <li>• Avisos anticipados del día y la hora en que pasa el recolector de basura</li> <li>• Hacer hojas volantes de información respecto a lo que provoca la acumulación de basura.</li> </ul>	
<b>Beneficiarios:</b> a toda la comunidad y las personas que nos visitan.	
<b>Organismo gestor:</b> patronato	
<b>Ante quién se hace la gestión:</b> municipalidad y Compañías embotelladoras de refrescos.	

## PASO No. 16: Elaborar Líneas de Estrategia

Este paso es de suma importancia, en el se define el COMO se hará realidad todo el contenido del plan.

Se revisan las Fichas de Líneas de Propuesta, paso No. 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 No. 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 de Estrategia No. 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 No. 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 No. 17: Elaborar 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.

Ficha No.
Nombre: RENARE
Descripción. Es una institución que tiene que tiene como función la pesca artesanal y la comercialización de productos marinos
Localización esta pendiente de clave
Depende de la secretaria de recursos naturales Coordina con grupo de pescadores del área Publico

Ficha No.
Nombre: Comité de Agua
Descripción. Es un grupo conformado por los miembros de la comunidad electo por votación sin fines de lucro apolítico Que hacen velar por el buen funcionamiento del agua potable
Localización. Clave 02-004 cuadra 025 previo 015
De que depende: de las actividades que realizan Con quien coordinan: con los patronatos Es publica

Potencialidades son, en el caso de la Ciudad de Trujillo, entre otras: Empresa Nacional Portuaria, Standard Friut 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 No. 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 estas que aparecen a continuación, a modo de ejemplo.

### **PASO No. 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: cuando se formó, como se formó, quienes 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 No. 20: Elaborar la Visión del Plan de Desarrollo**

Para identificar hacia donde se quiere llegar con la ejecución del plan, el Equipo Técnico Comunitario debe elaborar la VISION 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. El siguiente ejemplo lo contempla:

El Barrio 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 manteniéndolo limpio, la apertura de fuentes 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 empujan 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 mantiene las quebradas y ríos limpias permanentemente con la supervisión del Comi-

té 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.

### 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 elaborando durante el proceso de consulta y trabajo del Equipo Técnico Comunitario.

Índice del Plan de Desarrollo Integral del Hábitat		
1.	Introducción	Se relata, en que consiste el documento
2.	Historia del barrio	Lo que fue elaborado en paso No. 19
3.	Diagnóstico	
3.1.	Mapa de Caracterización del Barrio	Lo que fue elaborado en el paso No. 3
3.2.	Mapa de Potencialidades	Lo que fue elaborado en el paso No. 17
3.3.	Listado de Problemas por Áreas de Intervención y Problemas	Lo que fue elaborado en el paso No. 6
3.4.	Mapa de Problemas	Lo que fue elaborado en el paso No. 4
4.	Propuestas para la Gestión	
4.1.	Visión	Lo que fue elaborado en el paso No. 20
4.2.	Líneas Estratégicas	Lo que fue elaborado en el paso No. 16
4.3.	Áreas de Intervención y Líneas de Propuesta	Lo que fue elaborado en el paso No. 12
4.4.	Fichas de Problema y Líneas de Propuesta	Lo que fue elaborado en el paso No. 15
5.	Anexos	
5.1.	Fichas de potencialidades	Lo que fue elaborado en el paso No. 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 con sus 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 que se pueden desarrollar con recursos propios. De tal manera que la ejecución del plan no se paralice por ausencia o carencia de apoyos externos.

En el plan operativo anual se identifica a partir de:

**Qué:** Una línea de propuesta

**Cuándo:** El tiempo en que se llevará a cabo la actividad

**Cómo:** Los mecanismos y procedimiento que será necesario 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 No. 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 y lideresas cuya participación puede ser de mucho apoyo, organizaciones comunitarias, autoridades municipales, ONG's, instituciones de gobierno central que estén presentes en la zona, etc.

Esta actividad es para invitar a toda la población para que se involucren en la ejecución del plan.

### Bibliografía

- BID. 1999. **Curso Básico de Marco Lógico**. Tegucigalpa, Honduras.
- Caballero Zeitún, Elsa Lily. 2001. **Los Mapas de Intervención. Sistematización de la Experiencia de la Oficina del Centro Histórico de Tegucigalpa**. PLATS-UNAH, AMDC, UNOPS, Cooperación Italiana. Tegucigalpa, Honduras.
- INDES. 2002. **Curso de Formadores en Diseño y Gerencia de Políticas y Programas Sociales**. Tegucigalpa, Honduras.
- IDRC, 2000. **Mapeo de Alcances**. Canadá.
- Oliveras Gómez, Rosa. 1999. **Planeamiento Estratégico Comunitario, Métodos, Técnicas y Experiencias**. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana, Cuba.
- PRODERE/PNUD. 1994. **Planificación Local y Modernización del Estado**. El Salvador.
- Romero, Gustavo; Mesías, Rosendo; Enet, Mariana; Oliveras, Rosa, García, Lourdes; Coipel, Manual; Osorio, Daniel. 2004. **La Participación en el Diseño Urbano y Arquitectónico en la Producción Social del Hábitat**. Red XIV.F Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat. HABYTED/CYTED.
- Uriarte Martín, Miren; Fernández Pérez, Marilyn. 1998. **Involucrando a la Comunidad en la Planificación. Un Manual Para-Técnico**. Proyecto Parque Metropolitano de La Habana, La Habana Cuba.
- Especialista Facilitadora

Dra. Elsa Lily Caballero Zeitún

Conceptualización, Validación Técnica y Coordinación

Ing. Jose Alberto Rivera Castillo

PRRAC Desarrollo Local

Validación de Campo

Equipo Técnico Comunitario de los Barrios Río Negro, San Martín y Cristales de la comunidad de Trujillo, departamento de Colón

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.

### 2.2.5.2 Caso de Estudio Plan de Desarrollo Integral para la Gestión del Hábitat del Barrio Cristales, de la Ciudad de Trujillo, Honduras

El Equipo Técnico Comunitario estuvo integrado por Ciria María Dolmo, Edith García Oliva, Flora Balbina Arana, Irina Loyola Solórzano, Ivonne Lacayo, Juana Balbina Chimilio Bénédict, Lourdes Núñez Sambulá y Rita Julieta Diego, contando como facilitadora a la Dra. Elsa Lily Caballero Zeitún.

El reporte de este plan fue realizado en la Ciudad de Trujillo, el 17 de marzo del 2006

El Plan de Desarrollo Integral para la Gestión del Hábitat del Barrio Cristales, de la Ciudad de Trujillo, ha sido elaborado y redactado por el Equipo Técnico Comunitario del Barrio Cristales. Constituye una guía orientadora para las organizaciones de base territorial presentes en el barrio para realizar las gestiones necesarias para el desarrollo y mejoramiento progresivo del hábitat, cuyo punto de partida son los recursos propios de la comunidad y de la necesaria complementación que se deberá gestionar ante la municipalidad, gobierno central y otras entidades de cooperación al desarrollo.

La temporalidad del plan es de mediano plazo (cinco años), dado que contiene acciones para las que 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 deberá ser definida 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 ha capacitado a un grupo de miembros de la comunidad, que ha participado durante 20 días en el Taller de Capacitación en Micro-Planificación Territorial con Participación Comunitaria para la Gestión, 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 micro-planificación territorial mediante procesos participativos, que pueda ser desarrollada a nivel comunitario con la participación de diversos actores locales involucrados en el mejoramiento del hábitat.

Para asegurar que el proceso sea aprehendido y de fácil utilización por parte de actores comunitarios, se han reunido un conjunto de técnicas e instrumentos de planificación validados por diferentes instituciones académicas y ejecutoras como el INDES, PLATS-UNAH, CYTED-HABYTED, GTZ, BID, estas técnicas han sido fundamentalmente: los mapas de problemas; árbol de problemas y objetivos; fichas de problemas, líneas de propuesta. Haciendo uso de la filosofía y metodología de Educación Popular para que los diferentes momentos e instrumentos del proceso de planificación sean asumidos y recreados en un ejercicio de aprender a planificar, planificando.

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 ha sido de vital importancia, para poder desarrollar el enfoque territorial del plan, así como con otras entidades, ONG's, Programas de Cooperación Internacional y Proyectos de la ERP.

Un componente básico de la metodología es el de 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, como ser la organización del patronato como ente gestor de la comunidad, ya ha sido cumplida. Así, su ejecución dependerá de la capacidad de gestión que desarrollen las organizaciones locales y el necesario apoyo del gobierno municipal.

## Introducción

A iniciativa del Programa Regional de Reconstrucción para América Central – PRRAC – Desarrollo Local, en coordinación con la Alcaldía Municipal del Municipio de Trujillo, Colón, se determinó capacitar a un grupo de personas para formarse como técnicos en microplanificación territorial con participación comunitaria.

El presente documento es producto de cuatro semanas de trabajo del Equipo Técnico Comunitario del Barrio Cristales conformado 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, logrando identificar las diferentes necesidades del Barrio Cristales 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 promovimos la conformación del patronato del Barrio Cristales a través del cual se canalizarán los diferentes proyectos para el desarrollo de nuestro barrio 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.

## 2. 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 0 y 100 metros sobre el nivel del mar, la población según registro de la autoridad comunal es de unas 6 mil personas. El Barrio Cristales 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. Viendo la necesidad de organizarse, se creó la Junta Directiva 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 correspon-

dientes, obteniendo los primeros títulos de Puntilla, Barranco Blanco, Silin, Dereza, Bernardo, Silin Martina y Silin Bernardo en 1883, siendo presidente Luís 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, 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 armoniosa de vivir con el ambiente, rescatando los siembros ancestrales y tradicionales como la yuca, malanga, plátano, etc.

En 1977, fueron coaccionados por autoridades del gobierno de Álvarez Martínez, la comunidad de Cristales fue militarizada y al final se formó un convenio extrajudicial con la empresa Puntilla (Portuaria) para construir dos escuelas, cuatro salones culturales, un puente y pavimentar las calles. Al morir el presidente de la organización no se concluyó con las obras, solo se construyeron las dos escuelas.

**Cultura:** la cultura garifuna esta basada en tres aspectos: la danza, garifuna, la religión cultural y el dugu, ritual en homenaje a los ancestros difuntos y los enfermos.

**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. Los atoles: mazapán, de camote, de maíz, arroz con leche, de harina con chibola, de plátano, de banano, de yuca, de yampan y pluplumaña. Entre las bebidas se encuentran: jiyu, guifiti, mamajuana, calaguala, nance, caña santa, de maíz, domplin, jijiji.

**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, collares, aritos, canaletas, tallados en madera, maracas, máscaras, vestidos típicos, gararu (aplanadora de casabe), balería (gouno) boulu, jibise y comal.

### Aspectos sociales:

**Salud:** la gente se curaba con plantas naturales, las mujeres embarazadas eran atendidas por comadronas, esto se dio hasta 1950 y con el tiempo, ha tenido algunos cambios y la gente comenzó a curarse con medicinas químicas, afec-

tando a la mayoría de las familias en la economía por lo altos precios.

A partir de 1980, existe una clínica en donde la gente que cuenta con algunos recursos acude y la gente de escasos recursos sigue utilizando las plantas y hiervas naturales para curarse.

**Educación:** en 1892, no existía ni una escuela, maestros y maestras empíricas impartían clases en casas particulares, solo existía educación primaria y era pocos los alumnos que asistían porque la gente poco le interesaba la educación, ya en 1980, existían tres escuelas con maestros graduados. Escuela Pedro Nufio, Padre Reyes y Socorro Sorel, asistiendo un buen número de adultos a la jornada nocturna.

**Infraestructura:** en la época de 1892, solo existía un camino de herradura y 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 facilitaba 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, en la ciudad de Trujillo, la calle mejoró y existía la energía eléctrica, se construyó el puente de concreto se pavimentó la carretera en algunas partes del barrio; la energía eléctrica ya existía pero no había en todo el barrio Cristales. Estos cambios fueron gestionados por la municipalidad ante las autoridades del gobierno.

**Economía:** en 1892, la familia no contaba con recursos económicos (dinero), la forma de subsistencia era haciendo trueque, cambiando un producto por otro, por ejemplo, el coco era lo que más se producía, y se elaboraban varios productos como tabletas y aceite, éstos se intercambiaban por azúcar, harina, etc. Las amas de casa, preparaban el producto y salían a venderlo, 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, y solo era para el consumo de la familia ya que no existía un mercado para la venta del producto.

**Recursos naturales:** los bosques eran bastante diversos, abundantes con diversidad de fauna, los ríos 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 han implementado la agricultura desde el momento que llegaron a la costa de Honduras desde el año 1779, se levantaban a las 4 de la mañana para ir a sus trabajaderos, 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 somos 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 vuelve mas 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 significativamente el avance de la frontera agrícola, los bosques se ven afectados por la deforestación y quemas para cultivos de subsistencia, sumando a esto el uso de químicos que además del deterioro del entorno afecta 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 solo 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 ne-

gras. La población manifiesta su preocupación especialmente los líderes, 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 que tiene la comunidad para conservar las fuentes de agua.

Institucionalidad: inicialmente la estructura interna existente 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.

### 3. Diagnóstico

#### 3.1. Mapa de Ubicación y Caracterización General

El Barrio Cristales está ubicado al oeste de la ciudad de Trujillo, el área está dividida en 44 sectores catastrales y un total de 452 lotes y se estima que la población asciende a unos 3000 habitantes.

#### 3.4. Listado de Áreas de Problemas

No.	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 esta 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 focos.
7	Infraestructura vial	13. El puente Cristales está malo y en la parte de arriba entre Cristales-San Martín no hay puente.
		14. Las calles están llenas de baches y cuando llueve hay mucho lodo.
		15. Lo hay señalización vial, especialmente en las zonas escolares.
		16. Cuando llueve, el río inunda las casas y calles que están al margen.
8	Agua	17. Hay escasez de agua potable.
		18. Las tuberías de agua están en mal estado.
9	Alcantarillado	19. No hay un sistema de drenaje de aguas lluvias y las calles se llenan de lodo y basura que es depositada en los verdeceros de aguas lluvias.
		20. Hay varios pasos de ríos y quebradas que necesitan cajas-puente.
10	Manejo de basura	21. Las personas tiran la basura al río y la playa.
		22. El tren de aseo no da un buen servicio.
		23. Hay varios solares baldíos que los dueños no los limpian.
11	Organización comunitaria	24. El patronato de la comunidad no está organizado

3. Mapa de Problemas. *Aquí aparece el mapa*

## Propuesta para la Gestión

### 4.1. 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 manteniéndolo limpio, la apertura de fuentes 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 empelan 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 mantiene las quebradas y ríos limpias 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.

### 4.2. Líneas de Estrategia

**Línea de Estrategia No. 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 No. 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 No. 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.**

### 4.3. Áreas de Intervención y Líneas de Propuesta

No.	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 un posta policial 14. Solicitar un predio para un cementerio 15. Solicitar le 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. dragado del río y construcción de bordos
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 de aguas 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. Hacer educación ambiental 34. Hacer reuniones con los dueños de solares baldíos para que los mantengan limpios.
11	Organización comunitaria	35. organizar el patronato

#### 4.4. Fichas de Problema y Líneas de Propuesta

<b>Barrio Cristales Ficha No. 1</b>	
<b>Problema:</b> hacinamiento por falta de vivienda	
<b>Descripción:</b> en una sola casa de habitación viven hasta cuatro familias, ya que no tienen un espacio para poder construir una vivienda.	
<b>Causa:</b> falta de vivienda	
<b>Efectos:</b>	
<b>Localización:</b> barrio Cristales	
<b>A quienes afecta:</b> a toda la comunidad	
<b>Línea de Propuesta</b>	
<b>Objetivo:</b> Creación de proyectos de vivienda funcionales y que permitan la independencia de las familias.	
<b>Actividades:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar un proyecto de vivienda.</li> </ul>	
<b>Beneficiarios:</b> toda la comunidad.	
<b>Organismo gestor:</b> Comunidad de Cristales y Río Negro	
<b>Ante quién se hace la gestión:</b> SOPTRAVI, FOSovi, FHIS, FUNDEVI.	

<b>Barrio Cristales Ficha No. 2</b>	
<b>Problema:</b> botadero de basura a lo largo del Río Cristales	
<b>Descripción:</b> en la comunidad hay lugares por donde no pasa el tren de aseo.	
<b>Causa:</b> falta de recipientes para botar la basura. Los solares baldíos los usan para botar basura Falta de educación de la población en el uso de recipientes para botar basura.	
<b>Efectos:</b> enfermedades como malaria, diarreas, dengue	
<b>Localización:</b> a lo largo del río Cristales y las quebradas	
<b>A quienes afecta:</b> a toda la comunidad	
<b>Línea de Propuesta</b>	
<b>Objetivo:</b> Reducir la acumulación de basura	
<b>Actividades:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el servicio del tren de aseo</li> <li>• Crear conciencia en la población para el uso de recipientes para basura</li> </ul>	
<b>Beneficiarios:</b> todo el barrio	
<b>Organismo gestor:</b> Patronato y Comunidad Cristales y Río Negro	
<b>Ante quién se hace la gestión:</b> la municipalidad, FUCAGUA y el Instituto Hondureño de Turismo.	

<b>Barrio Cristales Ficha No. 3</b>	
<b>Problema:</b>	falta de electricidad
<b>Descripción:</b>	la mala electrificación de parte de la ENEE, aún hay barrios que no tienen alumbrado público y por más que la población se queja, a la ENEE, no son escuchados.
<b>Causa:</b>	las personas que colocan como jefe en esa organización no tienen experiencia, o solo ganan un salario y no saben como resolver los problemas de la comunidad.
<b>Efectos:</b>	hogares y calles sin alumbrado
<b>Localización:</b>	barrio Cristales
<b>A quienes afecta:</b>	a toda la comunidad
<b>Línea de Prepropuesta</b>	
<b>Objetivo:</b>	Mejorar el servicio de electricidad en el barrio.
<b>Actividades:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenimiento constante de la red eléctrica</li> </ul>
<b>Beneficiarios:</b>	toda la comunidad
<b>Organismo gestor:</b>	patronato y Comunidad Cristales y Río Negro
<b>Ante quién se hace la gestión:</b>	ENEE

<b>Barrio Cristales Ficha No. 5</b>	
<b>Problema:</b>	falta de centros de recreación y diversión
<b>Descripción:</b>	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, no existe un lugar donde las personas de la tercera edad puedan reunirse y recordar los viejos tiempos, un lugar donde los niños puedan jugar y divertirse, donde los jóvenes puedan emplear su energía en la práctica de deportes y así evitar que se metan a la drogadicción y al alcoholismo.
<b>Causa:</b>	no hay lugares de recreación
<b>Efectos:</b>	
<b>Localización:</b>	barrio Cristales
<b>A quienes afecta:</b>	a toda la población en general, Personas de tercera edad,, Jóvenes, Niños, Personas en edad productiva.
<b>Línea de Propuesta</b>	
<b>Objetivo:</b>	Reducir el índice de violencia y drogadicción
<b>Actividades:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear centro de recreación y diversión</li> <li>• Organizar a la comunidad para que tenga capacidad de gestión</li> </ul>
<b>Beneficiarios:</b>	toda la población, jóvenes, personas de la tercera edad.
<b>Organismo gestor:</b>	patronato y Comunidad de Cristales y Río Negro
<b>Ante quién se hace la gestión:</b>	Comité de Emergencia Garífuna, municipalidad y FHIS.

<b>Barrio Cristales Ficha No. 6</b>	
<b>Problema:</b> falta de agua potable	
<b>Descripción:</b> mala distribución de tuberías Tuberías en mal estado que no se han podido cambiar	
<b>Causa:</b> crecimiento de la población Solo una de las represas esta dando servicio. La otra represa esta entapiada y no se ha podido limpiar Deforestación.	
<b>Efectos:</b> enfermedades, mala higiene	
<b>Localización:</b> barrio Cristales	
<b>A quienes afecta:</b> a toda la población	
<b>Línea de Propuesta</b>	
<b>Objetivo:</b> Mejorar el servicio de agua potable en el barrio Cristales	
<b>Actividades:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Darle seguimiento a la construcción del tanque que abastecerá a todo el Barrio.</li> <li>• Reforestar la orilla de los ríos para evitar la escasez de agua.</li> <li>• Mejorar la distribución de las tuberías</li> <li>• Mantenimiento de las fuentes de agua.</li> </ul>	
<b>Beneficiarios:</b> toda la comunidad	
<b>Organismo gestor:</b> patronato y Comunidad Cristales y Río Negro	
<b>Ante quién se hace la gestión:</b> Gobernación, Municipalidad, FHIS, Centros Educativos, FUCAGUA.	

<b>Barrio Cristales Ficha No. 11</b>	
<b>Problema:</b> drogadicción y alcoholismo	
<b>Descripción:</b>	
<b>Causa:</b> por falta de atención de los padres a los hijos. Falta de comprensión, amor a los hijos. No hay sitios de recreación en el barrio	
<b>Efectos:</b> autoestima baja, Violencia verbal y física, que a veces llega a la muerte Existe la cleptomanía entre los drogadictos para poder satisfacer los vicios. Desintegración familiar. Deserción estudiantil. Violación. Falta de ingresos económicos.	
<b>Localización:</b> playa de Cristales, discotecas, a las afueras del Centro Comunal y zona viva de Cristales.	
<b>A quienes afecta:</b> a toda la población en general.	
<b>Línea de Propuesta</b>	
<b>Objetivo:</b> Reducir el índice de drogadicción y alcoholismo	
<b>Actividades:</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solicitar un centro de rehabilitación</li> <li>• Organizar y capacitar grupos de apoyo.</li> </ul>	
<b>Beneficiarios:</b> niños, jóvenes, adultos y la población en general.	
<b>Organismo gestor:</b> Comunidad Cristales y Río Negro	
<b>Ante quién se hace la gestión:</b> INHFA, IHADFA, Despacho de la Primera Dama.	

Ahorrando espacio se omitieron otras fichas, cuyos problemas y líneas de propuestas se listan a continuación pero que han seguido los mismos indicadores y las mismas informaciones sobre el objetivo, las acciones, los beneficiarios, el organismo gestor y ante quien se hace la propuesta.

**El listado es:**

<b>Ficha</b>	<b>Problema</b>	<b>Objetivo y acciones</b>
<b>no</b>	<b>venta de lotería clandestina</b>	Fomentar las oportunidades de trabajo y emplear la fuerza laboral existente en la comunidad.
<b>4</b>	<b>falta de espacio para cementerio</b>	Actividades:
<b>7</b>	<b>enfermedades de transmisión sexual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Crear microempresas</b></li> <li>• <b>Crear huertos familiares</b></li> </ul>
<b>8</b>	<b>calles en mal estado</b>	Ubicar un nuevo cementerio
<b>9</b>	<b>mal estado del puente y otro sin terminar de construir</b>	Actividades:
<b>10</b>	<b>falta de cajas puente y alcantarillado</b>	Solicitar un predio
<b>12</b>	<b>criadero de zancudos por estancamiento de aguas</b>	Reducir el índice de infecciones de transmisión sexual
<b>13</b>	<b>saneamiento de las quebradas</b>	Actividades:
<b>14</b>	<b>limpieza de solares baldíos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Educar sexualmente a la población en general.</b></li> <li>• <b>Fortalecer el cuidado personal.</b></li> </ul>
<b>15</b>	<b>inseguridad</b>	Mantenimiento del buen estado de las calles.
<b>16</b>	<b>falta de oportunidades de trabajo</b>	Actividades:
<b>17</b>	<b>inseguridad y limpieza de centros educativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Reestructurar la directiva del patronato</b></li> <li>• <b>Solicitar el mantenimiento de las calles.</b></li> </ul>
<b>18</b>	<b>no hay señalización vial</b>	Reconstrucción del Puente Río Cristales y construcción de un nuevo puente alterno.
<b>19</b>	<b>no hay facilidades de servicios de salud</b>	Actividades:
<b>20</b>	<b>los niños pequeños no tienen acceso a la educación y nutrición adecuada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Organizar un grupo para la gestión</b></li> <li>• <b>Gestionar la construcción y reparación de puentes</b></li> <li>• <b>Vigilar por el cumplimiento de la petición</b></li> </ul>
<b>21</b>	<b>falta de capacitación laboral</b>	Construir cajas puente y alcantarillado en las quebradas
<b>22</b>	<b>desbordamiento del río</b>	Actividades:
<b>23</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Construir cajas puente y alcantarillado en las quebradas</b></li> <li>• <b>Organizar grupos de trabajo</b></li> <li>• <b>Solicitar capacitación ambiental</b></li> <li>• <b>Crear viveros para reforestar</b></li> <li>• <b>Sembrar a lo largo de los ríos</b></li> </ul>

En el barrio se tiene un ambiente saludable

Actividades:

- **Construir drenajes de aguas lluvias**

Beneficiarios: toda la comunidad

Limpiar todas las quebradas existentes en el barrio para evitar inundaciones por acumulación de basura.

Actividades:

- **Campana de limpieza de la quebrada**
- **Conformar un comité de vigilancia para garantizar la limpieza de las quebradas.**

Fomentar la limpieza de los solares baldíos para evitar los criaderos de zancudos y proliferación de la delincuencia.

Actividades:

- **Campana de limpieza**
- **Educación ambiental**
- **Reunión de asamblea para concienciar a los dueños de solares para que los limpien frecuentemente.**

Mejorar la seguridad de los vecinos del barrio.

Actividades:

- **Solicitar una posta policial.**

Generar fuentes de ingreso

Actividades:

- **Formar cooperativas agrícolas**
- **Gestionar un terreno para agricultura**

Crear seguridad y limpieza en los centros educativos.

Actividades:

- **Solicitar a las autoridades correspondientes el servicio de vigilancia y aseo en los centros educativos.**

Darle seguridad a los transeúntes en el barrio.

Actividades:

- **Colocar señales de tránsito en puntos estratégicos.**

Crear un Centro de Salud para brindar más atención a la población y reducir costos de movilización.

Actividades:

- **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

Crear guardería y comedor infantil para garantizar el bienestar de la niñez.

## 5. Anexos

### 5.1. Fichas de Potencialidades del Barrio

#### Ficha No. 1

Nombre: Asociación de Jubilados Hondu-Americano

Descripción. Velar por su propio bienestar y de la comunidad involucrada

Localización. 02-0001-009-9

Persona, organización u organización relacionada:

De la pensión que ellos reciben de USA

Coordina con ONG de la comunidad y personas de la comunidad

Es una ONG privada

#### Ficha No. 2

Nombre: Iglesia Católica

Descripción. Apoyan al desarrollo comunitario y proporcionan ayuda espiritual

Localización. 02-001-08-14

Persona, organización u organización relacionada:

Dependen de la ayuda de otras iglesias, comunidad y otras organizaciones

Coordina con las comunidades

Es una organización social

Actividades:

- **Solicitar a las autoridades correspondientes la apertura de guardería y comedor infantil**
- **Organizar a la comunidad para que ayude en la construcción.**

Crear centros de formación vocacional accesible a las personas de bajos ingresos

Actividades:

- **Hacer un listado de las personas interesadas.**
- **Solicitar capacitaciones.**

Evitar las inundaciones en la parte baja del Barrio Cristales

Actividades:

- **Dragado del río.**
- **Construcción de bordos**

#### Ficha No. 3

Nombre: Comunidad de Cristales y Río Negro

Descripción. Velar por los intereses de la comunidad de Cristales y río Negro como ser: tierras comunales y los diferentes problemas que existen dentro de la comunidad

Localización.02-001-016-1

Persona, organización u organización relacionada:

Depende de los arrendamientos de las tierras de la comunidad

Coordina con las ONGS y el pueblo general

Es una organización social

#### Ficha No. 4

Nombre: Fundación Mujeres Garifunas en Marcha

Descripción. 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

Localización.02-001- 016-12

Persona, organización u organización relacionada:

Depende de las ayudas provenientes de organismos internacionales

Coordinaron las ONGS locales como ser

Enlace de mujeres negras de honduras

Comunidad de Cristales y Río negro

Es una institución privada

<b>F i c h a</b>	<b>Nombre</b>	<b>Descripción</b>	<b>Otros Persona, organización u organización relacionada</b>
5	Escuela Socorro Sorel	Brinda educación de calidad a la población infantil de la comunidad al mejoramiento local	Persona, organización u organización relacionada: Depende del gobierno y ayuda que aportan los padres de familia a través de actividades que se realizan dentro de la institución
6	Cable Visión Cristales S de R.L de C.V		
7	Galaxy Net Café		
8	Cristal Café Net	Proporciona servicio de cable TV a la comunidad de Cristales y alrededores	Coordina con las ONGS e instituciones locales
9	Delegación de Migración		Comité de emergencia garifuna
10	Barbería Montan		Enlace de mujeres negras
11	Mini Súper Buen Amigo	Brinda servicios de llamadas nacionales, internacionales y locales vía satélite, servicio de fax, servicios secretariales, fotocopias, venta de útiles escolares y de oficina	Dirección departamental de colon
12	Enlaces de Mujeres Negras de Honduras		Dirección Distrital de Trujillo
13	Helados kike		Centro independiente para el desarrollo de honduras
14	Serigrafía Wamegue		Fundación Capiro, Calentura y Guaymoreto
15	Cafetería don Beny		Es una institución social
16	Club de Danza Nueva Generación		Depende de sus propios ingresos
17	Artesanías Garifunas	Brinda servicios de llamadas satelitales nacionales, internacionales y locales ventas de tarjetas tigo virtuales y variedades	Coordina con los proveedores de servicio de cable satelital Internacional y nacional
18	Artesanías Cristina	Brinda servicios migratorios a la ciudadanía en general	Es una institución privada
19	Centro Cultural Wanichigui	Brinda servicio de corte de pelo para damas, caballeros y niños y ventas de souvenir	Persona, organización u organización relacionada: Depende sus propios ingresos
		Venta de la canasta básica, cosméticos, útiles escolar y otras	Coordina con los proveedores de servicio satelital proveedores de material de oficina
		Organización privadas que vela por los intereses del pueblo en general y de 195 mujeres e particular a través de proyectos de salud, atención integral a la mujer	Es una institución privada
		Venta de helados y repostería	Persona, organización u organización relacionada: Depende de sus propios ingresos
		Serigrafía de camisetas,	Coordina con proveedores de artesanías y artículos para el corte de pelo
			Es una institución privada
			Persona, organización u organización relacionada: Dependes de sus propios ingresos
			Coordina con proveedores de artesanías y artículos para el corte de pelo
			Es un de carácter privado
			Persona, organización u organización relacionada: Proveedores como: pollo norteño, ley de, sula, el porvenir panadería, don julio, sabritas, cocos, pacasa y otros
			Con proveedores de servicio

gorras, vasos, rótulos, monogramas, bolsos y otros	Es una organización privada Persona, organización u organización relacionada: Coordina con organismos internacionales, nacionales y locales
Ventas de comidas típicas, bebidas, nacionales e internacionales	Fondo global Comunicado cambio para la comunicación Secretaría de salud IEC (información, educación, comunicación)
Es una organización que apoya en la conservación de la cultura	Comité de emergencia garífuna Centro independiente para el desarrollo de honduras Gemelos de honduras
Elabora manualidades tales como:	Es una institución privada Persona, organización u organización relacionada: Proveedora: helados holanda, helados castilla, panadería porvenir
Tambores, morteros, jivise, caboco, maracas, lapiceros, carteras y otros	Coordina con los proveedores Es una empresa privada
Elabora manualidades tales como	Persona, organización u organización relacionada: Turismo, y proyecto costero sostenible Municipalidad iglesia católica Comité de emergencia garífuna
Tambores morteros jivise cayuros maracas lapiceros carteras y otros	Coordina jóvenes de bajos recursos ayudándoles con sus estudios y mejorando sus conducta dentro de la sociedad Es una organización privada Persona, organización u organización relacionada: Coordina con carnicería Liliana, pollos norteños, pescadería celia cruz, supermercado buen amigo Depende de sus propios ingresos Es de carácter privado
Venta de comida típica cebiches, bebidas nacionales e internacionales	Persona, organización u organización relacionada: Depende de l misma organización Con quien coordina Con otras comunidades garifunas a lo largo de la costa garífuna y la comunidad Es una organización social Persona, organización u organización relacionada: De sus propios ingresos Con quien coordina

Con sus proveedores y miembros de la comunidad  
 Es publica o privada  
 Privada  
 Persona, organización u organización relacionada:  
 De sus propios ingresos  
 Con quien coordina  
 Con sus proveedores y miembros de la comunidad  
 Es publica o privada  
 Es privada  
 Persona, organización u organización relacionada:  
 Coordina con el proyecto costero sostenible personal  
 Depende de s propio ingreso  
 Es de carácter privada

## 5.2. Potencialidades de la ciudad de Trujillo

1. Hospital Salvador Paredes
2. Registro Nacional de las Persona
3. Registro Regional de las Personas
4. Instituto de la Propiedad
5. Juzgado de letras y de lo Criminal
6. Tribunal de sentencia
7. Centro Penal
8. Municipalidad
9. Policía Preventiva
10. bancos(2)
11. Fortaleza Santa Bárbara
12. Correo
13. Tres radios.
14. HONDUTEL
15. Obispado
16. Cooperativa Ceibeña Limitada
17. FUCAGUA – Fundación Capiro, Calentura y Guaymoreto
18. ENEE
19. Dirección Departamental de Educación
20. Dirección Distrital de Educación
21. Instituto Técnico Departamental Espiritu del Siglo
22. Instituto Nacional de Formación Profesional
23. Escuela Normal Mixta
24. Siete escuelas de educación primaria
25. Seis jardines de niños
26. Mancomunidad de Municipios Garifunas MAMUGA
27. Solidaridad Internacional
28. Departamental de Salud
29. Cuerpo de Bomberos
30. Siete café Internet
31. Mesa Regional (DATH) Programa de Administración de Tierras de Honduras
32. Centro Independiente para el Desarrollo de Honduras
33. Oficina de Turismo
34. Cámara de Comercio
35. Cuatro farmacias
36. Botánica
37. Supermercados
38. Iglesia Católica

- 39. **Comité de Emergencia Garifuna**
- 40. **Dirección de Investigación Criminal**
- 41. **iglesia Menonita**
- 42. **Comunidades de Cristales y Río Negro**
- 43. **Ferreterías**
- 44. **Deposito de pepsi**
- 45. **Panadería Clotter**
- 46. **Hoteles y hospedajes**
- 47. **Clínicas**

### 5.3. Metodología

1. **Discusión y elaboración de un concepto operativo sobre desarrollo y hábitat.**
2. **En un plano del barrio identificar el lugar donde está ubicada la casa de cada uno de los participantes, como mecanismo de familiarización con el plano del barrio.**
3. **Marcar las calles, avenidas, callejones, ríos y puntos de referencia reconocidos.**
4. **Elaborar el Mapa de Problemas.**
5. **Elaborar la Ficha de Problemas identificado en el Mapa de Problemas.**
6. **Elaborar el árbol de problemas.**
7. **Hacer una consulta comunitaria para identificar problemas, la técnica usada es la lluvia de ideas, el Equipo Técnico Comunitario solo conduce la reunión no participan en la discusión.**
8. **Cotejar el mapa de problemas elaborado por el Equipo Técnico Comunitario y la lluvia de ideas de la reunión de consulta comunitaria.**
9. **Corregir y ampliar las Fichas de problema con la nueva información recogida en la consulta comunitaria.**
10. **Elaborar el árbol de objetivos.**
11. **Elaborar la Ficha de Líneas de Propuesta.**
12. **Hacer una consulta comunitaria para validar las líneas de propuesta.**
13. **Corregir y ampliar las fichas de líneas de propuesta en base a la información proporcionada por la consulta comunitaria.**
14. **Elaborar la Ficha de Líneas Estratégicas.**
15. **Elaborar el Mapa de Potencialidades del barrio**
16. **Elaborar las Fichas de Potencialidades identificadas en el barrio.**
17. **Elaborar un listado de potencialidades de la ciudad.**
18. **Elaborar la Historia del barrio.**
19. **Integrar el informe del plan de desarrollo con los diferentes instrumentos elaborados durante el taller.**
20. **Presentación Pública del Plan de Desarrollo.**

## 5.4. Lista de Participantes en la Consulta Comunitaria de Diagnóstico

Fecha: 25 / 02 / 06

Lugar: Cdo. Mazapa

Barrio Cristales Parte abajo

<u>Nombre</u>	<u>Firma</u>
1): Julio Amador Llanesponsal.	Julio Amador
2): Julia Alvarez	Julia Alvarez
3): Leda Bernárdez	Leda Bernárdez
4): María Claudia Sánchez	Sánchez
5): María Petronita Castrillo	María Castrillo
6): Marcos Reyes	Reyes
7): Evelyn Idab Bernárdez	Evelyn Bernárdez
8): María Elena Bonello	Bonello
9): Maury Calderón	Maury Calderón
10): DADO NUNEZ	DADO NUNEZ

## 5.4. Lista de Participantes en Consulta Comunitaria para la Validación de Propuestas.

Lugar: Salón Mazapan B. Cristales Parte baja

Fecha: 9 de Marzo - 2006

Nombre

<u>Nombre</u>	<u>Apellido</u>
1) Maura Calderón	M Calderón
2) Julia Esmeralda Alvarez	Julia E. Alvarez
3) Maria Claudia Sanchez	Sanchez
4) Evelyn Bernardes	Evelyn B.
5) Leda Ma Bernardes	Bernardes
6) Lucena Matay	Lucena Matay
7) Belkis Morales	Morales
8) Darwin Francisco	Francisco
9) Beverly Blanco	Blanco
10) <del>Danica</del>	<del>Danica</del>
11) Mirtila Sanchez	Danica Marilu Ortiz
12) Evelyn Bernardes	Mirtila Sanchez
13) Susyapa Garcia	Evelyn Bernardes
	Susyapa Garcia

### 2.2.5. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO VER VERSION DEL FOLLETO

Esta forma de planificar directamente para indicar las inversiones y acciones de un año está sintetizada a partir de dos documentos y estudios elaborados por Claudio Accioly<sup>88</sup>, y por Martha Hannecker<sup>89</sup>, de los cuales se toman casi las palabras textuales, además de algunos folletos elaborados por el gobierno de Porto Alegre sobre el Presupuesto Participativo.

El triunfo de los gobiernos populares en Brasil, Venezuela y Uruguay propició la realización de los presupuestos participativos, como un método de planeamiento ligado a la decisión colectiva sobre cómo ejecutar las inversiones priorizadas por la población, a partir de amplias discusiones entre diversos actores. Solo en Brasil, donde la legislación regula la forma, alcance, fechas, roles y procedimientos de aprobación del Presupuesto Participativo, más de 150 ciudades los practican desde la década de los /90, mientras que la ciudad de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande do Sul, elabora este tipo de plan desde 1988.

Este método emerge como una práctica democrática y como un mecanismo de participación que dio un giro contra la forma tradicional y vertical de asignación de recursos que solo favorecían a los grupos poderosos. Además constituye un instrumento que ayuda a reafirmar los derechos ciudadanos convirtiendo al presupuesto público en un proceso transparente y responsable al nivel de los gobiernos locales, haciendo una sociedad muy receptiva a los canales de participación y consultas abiertas por gobiernos locales progresistas.

Combina 3 vías de participación: directa, a través de representantes y de forma virtual. La participación directa ocurre en las asambleas regionales y temáticas y en numerosas reuniones de las comunidades. La representativa queda constituida en el forum de Delegación Regional y Temática a través del Consejo del Presupuesto Participativo, que es el máximo órgano de decisión sobre las propuestas de presupuesto público. En 2001, una nueva posibilidad fue

88 Profesor del Instituto de Estudios de la Vivienda y el Desarrollo Urbano (IHS), Rotterdam, Holanda. Traba en una investigación sobre Presupuesto participativo en la Municipalidad de Santo André, Brasil

89 Directora del MEPLA

abierta en Internet que brinda las demandas y sugerencias a los forum de delegados. Para lograr la participación a nivel de base se aplican numerosas técnicas participativas.

Según describen Claudio Accioly<sup>90</sup> y OJO, en un estudio realizado:

“El presupuesto participativo es un proceso de priorización y toma de decisiones conjuntas entre los representantes de la comunidad y los gobiernos locales, quienes realmente deciden sobre la asignación final de la inversión pública de sus ciudades y comunidades sobre una base anual, basado principalmente en los recursos disponibles originados por los ingresos municipales.

Es, según refieren estos autores, “un proceso cíclico, complejo y transparente de organización, de reuniones públicas y debates de apoyo a la preparación del presupuesto municipal anual. Los delegados de la comunidad, elegidos en reuniones sustentadas por una base de confianza de distritos y vecindarios geográficamente definidos de la ciudad, conjuntamente con los representantes del gobierno local, diseñan un plan de inversión que es aprobado por el municipio e insertado dentro de la propuesta del presupuesto final”.

A través de este proceso las acciones y metas son acordadas, para ellas se asignan los recursos, se definen responsabilidades y se presupone el itinerario, año tras año.

Hay a menudo negociaciones por encima de las prioridades y demandas del plan para el presupuesto, entre los representantes de la población y del gobierno, o entre los representantes de la población quienes salvaguardan las prioridades de las diferentes zonas de la ciudad”

Las fases del Presupuesto Participativo - impregnadas de un arduo proceso de discusión por todo el territorio- son cuatro:

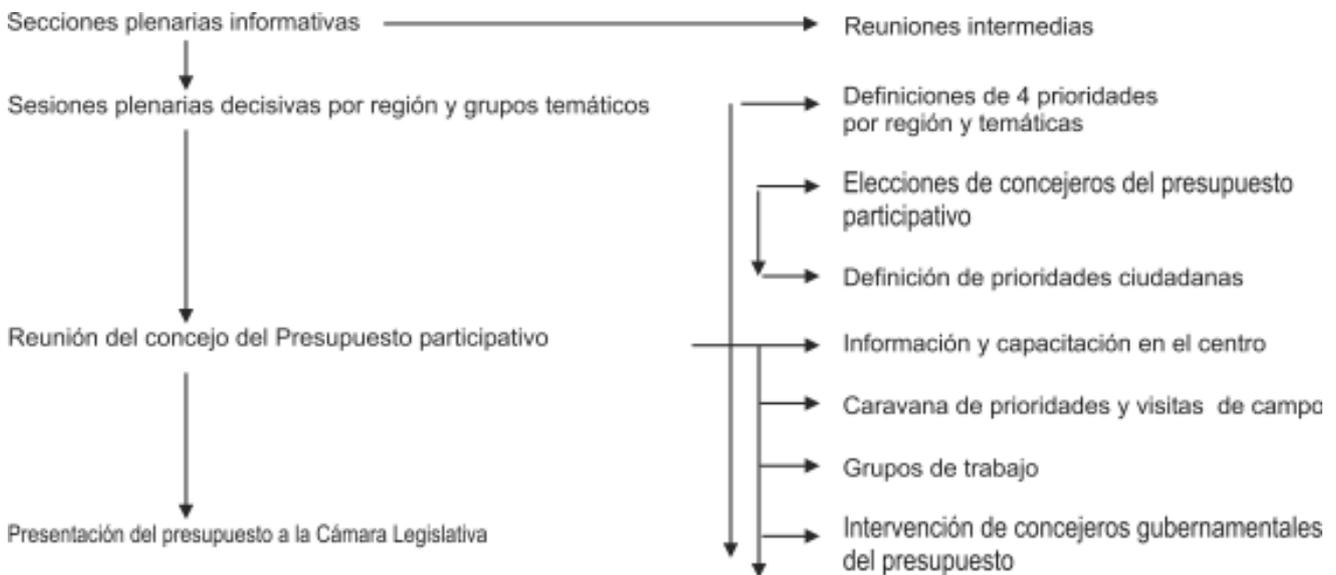
1. **Interna.** La Secretaría Municipal y secciones definen un diseño de la propuesta;
2. **Pública.** El alcalde y la Secretaría discuten la propuesta del presupuesto con la ciudadanía a través de reuniones que eran organizadas en toda la ciudad.
3. **Ajuste.** Se realiza una comparación del presupuesto con

90 Profesor del Instituto de Estudios de la Vivienda y el Desarrollo Urbano (IHS), Rotterdam, Holanda. Traba en una investigación sobre Presupuesto participativo en la Municipalidad de Santo André, Brasil

los recursos disponibles y las demandas de la población, emprendida por el alcalde, su Secretaría, los equipos financieros y técnicos.

- 4. Legislativa.** El presupuesto final es presentado y se discute en la Cámara Municipal.

## LOS PASOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SON:



**Ventajas y desventajas del Presupuesto Participativo,** según describe Martha Hanneker, las ventajas han sido:

- Aumento de la participación popular, estimándose en las ciudades de Porto Alegre y Betim cerca del 10% de los residentes involucrados en este movimiento
- Resulta un poderoso instrumento contra el clientelismo y el intercambio de favores
- Eficaz medio para agilizar la máquina administrativa, hacerla más competente y disminuir la burocracia
- Mayor satisfacción de la población por las obras realizadas y el mejoramiento de su calidad de vida
- Disminución de la corrupción y del desvío de los recursos
- Aumento de las recaudaciones municipales

- Práctica crítica a las formas de representación política clásica
- Politización de la población

**Mientras que las desventajas** apuntan a:

La historia de la administración pública en Brasil muestra que el presupuesto público ha sido repetidamente una fuente de manipulación, corrupción, paternalismo y clientelismo político en todos los niveles del gobierno.

- La inestabilidad del presupuesto conspira contra la ejecución de las aspiraciones
- Relación tensa con los Concejales
- Desgaste por atraso de las obras
- Falta de cuadros preparados para el trabajo comunitario
- Continuidad institucional del proceso.

## 2.3 técnicas utilizadas en el planeamiento



## 2.3 técnicas utilizadas en el planeamiento

Diversas han sido las técnicas utilizadas para contribuir a la elaboración de los planeamientos que aquí se presentan. No siempre son técnicas exclusivas para el planeamiento, son herramientas que sobre todo ayudan a una participación mucho más conciente y activa de los involucrados, a hacer más efectivo el contacto para los fines que se proponen. 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 hagan surgir las mejores ideas con creatividad, provoquen acortar el tiempo para que estas afloren 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<sup>91</sup>.

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. Por esta razón las Lics. Aymara Hernández y Susana Chapottin, sociólogas de dos de los Talleres de Transformación Integral de los Barrios aportan una serie de recomendaciones:

- Las técnicas deben estar dirigidas siempre hacia el logro de un objetivo concreto, preciso.
- Es necesario precisar el procedimiento a seguir para su aplicación de acuerdo al número de participantes y el tiempo disponible
- Una sola técnica por lo general no es suficiente para trabajar un tema. Siempre debe estar acompañada de otras que permitan un proceso de profundización ordenado y sistémico
- Es importante saber ubicar las características particulares de cada técnica: sus posibilidades y límites
- Para la aplicación de cualquier técnica hay que tener creatividad e imaginación, para modificarlas y adecuarlas de acuerdo a los participantes y a 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, solo como medio para buscar un fin ellas son eficaces y nunca podrán sustituir la reflexión sobre cada uno de los pasos que se están efectuando. Cualquier paso en el planeamiento tiene necesariamente que darse a partir de mentes creativas y también de mentes analíticas.

Entre las técnicas más practicadas en los planeamientos se pueden distinguir, por grupos:

- **Técnicas de dinámicas de grupos**, estas son fundamentales para trabajar con grupos de personas y lograr su participación efectiva. (Talleres, lluvia de ideas, dialogo semi-estructurado, formación de grupos enfocados, entre otras)
- **Técnicas de visualización**: se apoyan en representaciones gráficas se logra la participación de personas con diferente nivel de educación. (Matrices, planos, mapas, esquemas, diagramas.)
- **Técnicas de entrevista y comunicación oral**. Asegura la triangulación de información desde diferentes puntos de vista de los distintos miembros de la comunidad (entrevistas a diferentes actores, informantes clave, carteles, trípticos, videos)
- **Técnicas de observación de campo**: buscan recolectar en el terreno, en forma grupal, informaciones que serán analizadas posteriormente usando técnicas de visualización. (Recorridos en campo, levantamientos de vivienda, topográficos, ubicación de problemas en el terreno)

Este tipo de herramienta puede utilizarse en las diferentes etapas de un planeamiento participativo, es decir, para obtener y sintetizar la información especialmente cualitativa del diagnóstico, para vislumbrar la perspectiva en cualquiera de sus etapas y pasos, para ubicar territorialmente y tener un mapa psicológico, para generar objetivos, metas y acciones, para darse cuenta sobre cuales acciones e intervenciones son importantes y factibles acometer, para buscar el ámbito de gestión más preciso, para monitorear y evaluar. En fin, solo se presentan aquí unas pocas pero útiles técnicas que han sido utilizadas en los métodos de planeamiento descritos anteriormente

Para la aplicación de cualquiera de ellas es indispensable tener en cuenta las reglas básicas de la facilitación, conducir al grupo de forma adecuada y llegar a obtener aquello que se ha propuesto. Solo así las técnicas que a continuación se

91 Felipe Chibás Ortíz:

proponen tendrán éxito. Ellas son el Taller y técnicas que se asocian a su producción, el Mapa Cognitivo, la Matriz de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO), el Gráfico de Mejor Opción.

## 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 en colectivo de ideas a partir de un conjunto de personas.

Los **talleres** son ámbitos de reflexión y acción sobre un tema específico y en donde se pretende superar la separación entre el conocimiento abstracto y el conocimiento empírico, entre la teoría y la vida cotidiana. Es un espacio en donde las personas se deben sentir escuchadas y además debe permitir conocer algo más que la problemática de su institución o de su ámbito, tiene que ser un instrumento de educación y actualización de la situación.

El número de personas participantes en un taller debe ajustarse a la posibilidad de que cada una pueda intervenir y sea escuchada. Lo mejor es que se vean las caras, -por lo que se suele sentar en círculos-, que sea facilitado por una persona elegida dentro del grupo que motive las intervenciones, controle el tiempo, haga centrarse en el tema, resuma ideas consensuadas, cree un clima de participación y creación, y evite agresiones y disgustos en el grupo.

Es importante también designar un relator que compile las ideas producidas y hasta anote el clima que se va produciendo en el grupo. Al final del Taller tanto la persona que facilita como el relator deben devolver a los participantes, leyendo y comentando los resultados a los que se han arribado en conjunto e incluso agradeciendo los aportes.

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.

Generalmente un “Taller” contiene diferentes técnicas, dentro de las que ha sido mayormente utilizadas la Tormenta de ideas, la Trituración del Problema, el Diagrama Causa – Efecto, la Técnica 6-3-5-, la Delphi, y su variación, los Grupos Nominales que a continuación se describen sintéticamente.

## La Tormenta de Ideas:

La técnica consiste en formar el grupo con 8 a 10 personas ( 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 las ideas 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 ser enriquecidas por el colectivo.

## La Trituración del Problema:

Consiste en obligar a los participantes a que enfoquen el problema en estudio desde ángulos nuevos que deben ser sugeridos, 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. Tanto esta técnica como la próxima son útiles en la etapa de diagnóstico.

## El Diagrama Causa Efecto o Espina de Pescado:

Es la técnica gráfica que consiste en analizar las distintas causas y los efectos que ha producido el tema que se está analizando.

Cada una de las causas debe ser analizada por el grupo detenidamente para señalar aquellas que probablemente provoquen el efecto que se ha detectado. Este método de selección y análisis es repetido hasta que se agoten las causas posibles y las subcausas que están incidiendo. A continuación se establecen las prioridades de las causas enumerando cada una de ellas, lo que permite asumir las respuestas en el orden dado

Para la generación de causas puede utilizarse la técnica de tormenta de ideas o cualquiera que provoque su producción.

**Técnica 6 - 3 - 5:**

Se unen sobre una mesa 6 personas que van a escribir en un papel 3 ideas sobre el tema en cuestión, cada 5 minutos (de ahí el nombre de la técnica). A continuación se pasa el papel a la persona que está al lado, guardando siempre el mismo sentido con el fin de añadir nuevas ideas o variantes a las ya obtenidas, hasta que la producción de ideas se vuelva lenta. Al cabo se generan una serie de ideas cada vez más elaboradas sobre el tema, que se socializan entre todos los participantes. Esta técnica ha sido muy ventajosa en la fase de producción de acciones en el planeamiento

**Técnica Delphi:**

Se localizan los expertos sobre el tema en cuestión y se les solicita su cooperación para analizar la posibilidad de ocurrencia de diferentes alternativas sobre una cuestión. Estos expertos generalmente se encuentran dispersos, así que su contribución se busca mediante un cuestionario con propuestas alternativas, mayormente una encuesta que se les envía. Se les solicita expresen los porcentajes de probabilidad de ocurrencia de las alternativas que se ofrecen que 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, informándose sobre las opiniones recibidas de forma anónima.

Teniendo en cuenta que a los expertos no se les puede estar convocando frecuentemente, esta técnica se utiliza por ejemplo en la construcción de escenarios de los planeamientos estratégicos donde su contribución es decisiva.

**Grupos Nominales:**

Este es una variación de la técnica anterior (Delphi), donde una vez conformado el grupo que va a trabajar y se definen el o 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

**EL MAPA COGNITIVO**

Los mapas cognitivos han sido utilizados como técnica 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 cognitivo<sup>92</sup> 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 como se configura la información sobre el territorio y su pertenencia a la conducta individual de los sujetos. Aquí la individualidad deja paso a la colectividad.

El 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 mera descripción de los comportamientos. Estos mantienen un doble juego: por un lado obedecen a una plataforma perceptual que los inspira y por otro contribuyen en un proceso de retroalimentación a robustecer el esquema perceptual.

En esta actividad partimos del *criterio de observación*, tal como se práctica 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 y si esta observación se repite en múltiples desplazamientos, permite adoptar la hipótesis de que posee un conocimiento espacial interiorizado. Es decir que

<sup>92</sup> 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. (Lowenthal, David: *Environmental Perception and Behavior*, University of Chicago, Dept of Geography, Research Paper n° 10, 1967). Actualmente también la utilizan planificadores, arquitectos, urbanistas, sociólogos urbanos, antropólogos, personal de marketing, neurólogos y psicólogos ambientales

La ilustración siguiente pone de manifiesto dos asentamientos de la memoria, uno más bien transitorio - inmediata, a corto plazo, producida mediante un mecanismo de repetición-, y otro consolidado y duradero. La memoria que interesa investigar es la memoria profunda a largo plazo. A través del funcionamiento de esta memoria adquieren continuidad los sucesos y acontecimientos y se articulan a la personalidad. Este sentido constructivo de la memoria alienta también en la memoria geográfica. Esta es una memoria siempre abierta a recibir elementos de información, que cuando penetran a la de largo plazo adquieren una *estructura propia*.

**Esquema tomado de P. Lindsay & D. Norman. Introducción a la Psicología Cognitiva (Tecnos 1983, página 365)**

**el mapa<sup>93</sup> cognitivo consiste en un dispositivo mental<sup>94</sup> que nos orienta a diario en nuestra navegación<sup>95</sup> urbana.**

La percepción a través de un desplazamiento no se resuelve en una visión panorámica del conjunto de percepciones.

93 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 a la percepción de objetos aislados.

94 Por **dispositivo mental** se entiende como 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 u otra para llegar al punto deseado.

95 El término **navegación** ha sido utilizado para indicar que los movimientos en el espacio urbano que un determinado rumbo, ya que nos desplazamos con la idea de llegar a un determinado lugar.

nes sino en una operación integradora<sup>96</sup> 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; por ejemplo esta distinción puede aplicarse a lo que se domina de un “golpe de vista” (una habitación) (espacio en micro escala) o percibir un entorno urbano (ir de la habitación a la parada del autobús) (espacio en macro escala).

Cuando el peatón inicia un desplazamiento viene en su apoyo la memoria urbana, de la memoria total emergen aque-

96 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 quién domina todo el escenario de los recorridos a “ojo de pájaro”. En los desplazamientos se manejan unos hitos orientativos (los landmarks 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.

llos “puntos o símbolos” que sirven para preparar un recorrido, 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 solo determinados elementos que en este caso se constituyen en hitos urbanos componiendo el itinerario orientativo que precisa el peatón.

### El mapa cognitivo a manera de plano.

Si bien el mapa cognitivo es el que se lleva y utiliza en la cabeza<sup>97</sup>, para el trabajo de campo 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. Es posible combinarlo con observaciones de técnicos, con el fin de lograr un plano urbano que integrara la percepción urbana que tienen los distintos habitantes del lugar y los técnicos.

Es cierto que esta aplicación no está apegada totalmente a la visión geográfica sino que es una adecuación a lo que quiere buscarse; en donde se funde la experiencia visual del plano con la experiencia directa del peatón, y esta fusión supone un proceso de lectura paralelo sobre dos realidades<sup>98</sup>.

La aplicación de esta técnica fue realizada en la Planeación Urbana, a través de los pasos siguientes:

- Delimitar el ámbito del entorno “familiar” al habitante.
- Reunir un “repertorio” de hitos orientativos (a través de recorridos en campo y pláticas)
- Efectuar desplazamientos, mediante narración de los habitantes
- Proyectar desplazamientos no acometidos por el sujeto (en plano)
- Aplicar la observación participante en la realización de recorridos en campo.
- Exteriorizar la estructura interiorizada de la memoria geográfica.

97 Ponce, Gabino; Dávila, Juan Manuel y Navalón, María del Rosario “Análisis urbano de Petrer: Estructura Urbana y Ciudad Percibida. Universidad de Alicante 1994, página 63

98 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)

- Contrastar estos datos (por grupo o persona) con la obtención de datos colectivos (con los otros grupos). Representación colectiva.
- Traducir estos datos a estrategias y/o acciones.
- Producir planos y proyectos urbanos.

### La Matriz DAFO

La Matriz D.A.F.O. permite relacionar aquellos elementos significativos (categorías)<sup>3</sup>, tanto positivos como negativos, y tanto internos como externos que caracterizan al ámbito de estudio, y buscar los mayores impactos entre ellas, de forma tal que el resultado del análisis que se realiza 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 de los que hay que cuidarse, así como cuáles son las oportunidades que pueden potenciarnos 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 para hacer aflorar acciones posibles que serán retomadas posteriormente en el Plan de Acciones a seguir.

Se procede preparando una matriz de doble entrada en la que se ubicaran por uno de los lados las categorías internas, cruzándolas por la vertical con las categorías externas, de manera que se forme un damero en el que cada escaque vincule **y mida el impacto entre unas y otras, según considere el colectivo que está elaborando la matriz. La disposición conduce a 4 cuadrantes que vinculan a dos de las categorías cada vez, que en el sentido convencional son: Debilidades con Oportunidades; Fortalezas con Oportunidades; Fortalezas con Amenazas y Debilidades con Amenazas.**

**Para medir el impacto es necesario asignar valores convencionales que expresen una escala capaz de clasificar los impactos de mejor a peor – puede ser muy bueno, bueno, medio, bajo, nulo, o cualquiera que pueda - . El impacto se clasifica a partir de relacionar los dos elementos del escaque respondiendo a las preguntas que aparecen señaladas en el gráfico. De esta manera se van generando además una serie de posibles soluciones a convertirse en posibles acciones.**

La sumatoria de los valores de cada categoría permite seleccionar los elementos de los cuales se puede apoyar la organización para seguir adelante y a cuáles aspectos debe prestárseles atención y debe superar prioritariamente.

	<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Sumatoria de valores (<math>\Sigma</math>)</b>
	<b>F1 F2 F3 F4 F5 F6</b>	<b>D1 D2 D3 D4 D5 D6</b>	
<b>Oportunidades</b>	<i>Cómo utilizar nuestras actuales fortalezas o cómo incrementarlas a fin de aprovechar las oportunidades actuales y las nuevas que se nos presentan?</i>	<i>Cómo disminuir o eliminar nuestras debilidades y así hacernos capaces de aprovechar las oportunidades que se nos presentan?</i>	
<b>O1</b>			<b>O1</b>
<b>O2</b>			<b>O2</b>
<b>O3</b>			<b>O3</b>
<b>O4</b>			<b>O4</b>
<b>Amenazas</b>	<i>Cómo utilizar nuestras fortalezas para enfrentar, neutralizar o atenuar las amenazas que nos sobrevengan?</i>	<i>Cómo disminuir nuestras debilidades haciéndonos así más capaces para enfrentar, neutralizar o atenuar las amenazas que nos sobrevengan?</i>	
<b>A1</b>			<b>A1</b>
<b>A2</b>			<b>A2</b>
<b>A3</b>			<b>A3</b>
Sumatoria ( $\Sigma$ ) de los valores:	<b>F1 F2 F3 F4 F5 F6</b>	<b>D1 D2 D3 D4 D5 D6</b>	

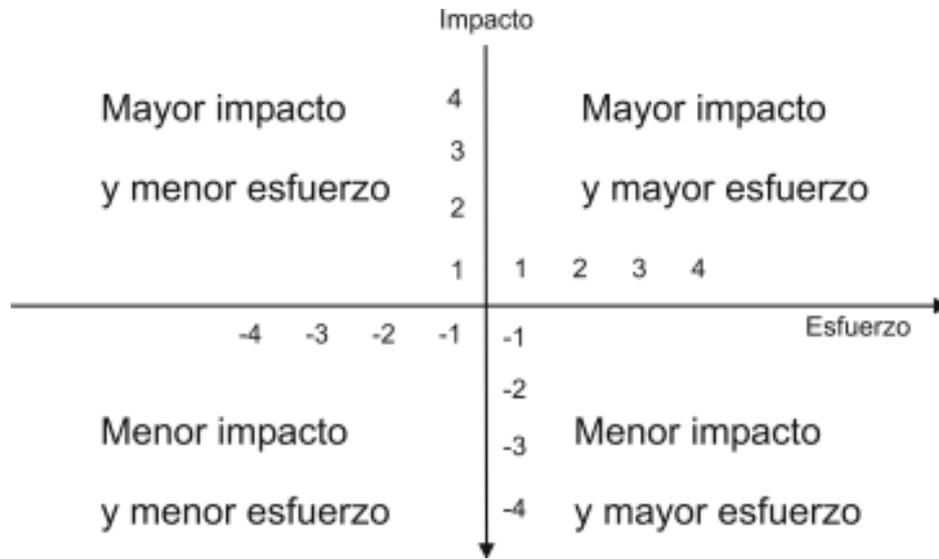
### Grafico para la mejor opcion

**Este tipo de técnica gráfica sirve para relacionar dos variables en cualquiera de los pasos no solo del planeamiento, pero ha resultado muy útil en la selección de acciones a acometer de forma priorizada. Es necesario recordar que en el Planeamiento Estratégico se aborda solamente lo esencial, por lo que es importante tener a mano técnicas que rápidamente y de forma consensuada ayuden a discriminar lo importante y lo urgente, lo que requiere de poco esfuerzo y recursos y produce mucho impacto, permitiendo así seleccionar sobre todo las acciones a acometer.**

Este es un gráfico donde se relacionan por un lado los valores de los impactos que se supone producen determi-

nadas 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 una 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 5 al 0. 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 0 al 5 según se valore) y un valor al esfuerzo que requiera (del 0 al 5), 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 aquellas acciones que estén situadas en el segundo cuadrante serán sobre todo las priorizadas para acometer

# Capítulo 3

Reflexiones y recomendaciones de aplicación de los métodos y técnicas del planeamiento participativo





### 3.1. Reflexiones y recomendaciones de aplicación de los métodos y técnicas del planeamiento participativo



### 3.1. Reflexiones y recomendaciones de aplicación de los métodos y técnicas del planeamiento participativo





**Accioly, C; Herzog, A.; Sandino, E. Andrade, VH, 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**

**Alvarez, C, Guzón, A. Política y gestión de asentamientos humanos. IPF. Cuba, 1997.**

### **1. Borroto, R. Informe de trabajo sobre experiencia en zona rural**

**Boeninger, Edgardo, (1995) « 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.**

Borja J y Castells, M. “Local y Global”. La gestión de las ciudades en la era de la información. Ediciones Hábitat/Taurus 2ª. Edición 1998

**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, El Salvador, 1983**

**Castell, Manuel. “Crisis Urbana, Estado y Participación popular” Compilación realizada por el Arq. Humberto Solares, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia, 1988.**

—————. “Crisis Urbana. Estado y Participación Popular en la **Planificación**”

**Chambers R. 1990 *Shortcut and participatory methods for gaining social information for projects. In Putting People First.***

Chibás Ortiz, Felipe. “Creatividad + Dinámica de Grupo = Eureka!”. Edit. Pueblo y Educación, 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 (1980) La investigación participativa y praxis rural. Nuevos conceptos en educación y desarrollo comunal. Lima: Mosca Azul ediciones**

**Connolly, P., Ortiz, E. y Romero, G., La producción de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, México DF, COPEVI-FOSOFI, 1977.**

**Coraggio (1997)**

**Coyula, Miguel. “Técnicas de Facilitación” GDIC, Ciudad de La Habana, 1997**

- **Coyula, M., Oliveras, R. , Coyula M. “Un Nuevo tipo de Comunidad: Los Talleres de Transformación Integral del Barrio”, GDIC, La Habana**

**Declaración de Santo Domingo a la que hacemos 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 a 12 de marzo de 1999.**

**Davidson, Forbes: “Planeamiento para la actuación: requerimientos para un desarrollo sustentable”, publicado en Hábitat internacional, mayo de 1996, y traducido por Miguel Padrón para la Revista Comunidad No. 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.**

- **Davidson, F.**

- **Documentos de los Planeamientos Comunitarios de los Talleres de Transformación Integral del Barrio,**

- Ciudad de La Habana, 1997 - 2004.**
- **Documentos utilizados en los cursos de Educación Popular del Centro Memorial Martín Luther King Jr., La Habana, 1995-1997**
  - **Documentos para el Curso de Concertación para el Desarrollo Local, impartido por Laurent Thévoz, 2004**
- Davalos, Roberto. Profesores de Sociología Urbana de la Facultad de Filosofía e Historia de la Universidad de La Habana**
- **D'Paula, 1980:4**
- Enet . “Planificación Estratégica Sustentable en ciudades Medianas y pequeñas Latinoamericanas” · Tesis maestría en Desarrollo Urbano. FAU. UNC. Córdoba. Argentina. Octubre 2000.**
- Fernández Romero, A. “Aplicación de las Técnicas de Creatividad en el Proceso de Planificación” Rev. Alta Dirección, Número Monográfico La Planificación, Madrid, 1988**
- Falabella, Gonzalo (1990) Trabajo temporal y desorganización social en Propositiones 19/ Revista Latinoamericana de Sociología Rural.**
- Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición extraordinaria No. 6., 2000 Ley No. 91 De los Consejos Populares, Ciudad de La Habana**
- Galilea, Sergio. “Los desafíos Metodológicos en la Planificación Latinoamericana: Algunas Cuestiones Básicas, Solares, Colegio de Arquitectos de Cochabamba, Bolivia, 1988**
- Goethert, R, Hamdi, N. La Microplanificación. Un proceso de programación y desarrollo con base en la comunidad, Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial. Washington D.C. 1992**
- Informe del Equipo Técnico Asesor para el Grupo Ministerial para el Trabajo Comunitario. Versión Quinta y Sexta. La Habana, 1996.**
- Guercke, 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.**
- Hiernaux, Nicolás. 1998, en Marisa Carmona 1999., ver pag arreg 17**
- Hábitat 1984: 1**
- Hernández. A.; Chapottin, S. “Las Técnicas de Participación” GDIC, La Habana, 1997.**
- Hillary, G
- Hage, Cliff. Art A Commonwealth Perspective. Revista Hábitat Debate, Vol10, UN Hábitat, Dic 2004 Revista Hábitat Debate, volumen 10, Diciembre del 2004**
- Hanercker, Martha.
- Jaramillo S. “El desenvolvimiento de la Discusión sobre la urbanización Latinoamericana: Hacia un nuevo paradigma. Libro Urbanización Latinoamericana.**
- 
- Leff, Enrique (1998) “Ecología y Capital” Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable”. Edit. Siglo XXI. México.**
- López, N. “La Gestión Comunitaria en las Actuales Condiciones. El Taller de transformación Integral de Atarés” Universidad de La Habana, 1997.**
- Lynch, K, La Imagen de la Ciudad; Infinito Buenos Aires, 1966 pagina V**

- Martínez, Edín (editor), Postulados de la red „Viviendo y construyendo“ de cara a la Conferencia mundial sobre la ciudad- HABITAT II, FUNDASAL-CYTED, San Salvador, 1995**
- Mitnzberg, Henry. “Auge y Caída de la Planificación Estratégica”, Revista Harvard Business Review, 1994.**
- Montero, A.; Martínez, R. “La Martriz DAFO para la Formulación Estratégica. Aplicación al Sector Financiero”. Rev. Alta Dirección, Madrid, 1995.**
- Morin, Edgar, Introducción al pensamiento complejo, Barcelona, Gedisa, segunda reimpresión, 1998. (1ª edición en francés, 1990, *Introduction a la pensée complexe.*)**
- Nomenclador de Barrios y Repartos del Censo de 1981, Comité Estatal de Estadísticas.**
- Oliveras, R. “Planeamiento Estratégico Comunitario. Método, Técnicas y Experiencias”. Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital. La Habana, 1999**  
 ----- **La Estrategia Paso a Paso”. GDIC. La Habana. 1996**
- Oñate, Norma. Planificación y Política. Retos Estratégicos en Planificación y Gestión. Serie Cuadernos IVEPLAN No. 8, Octubre 1993.**
- Ortiz Flores, Enrique, Notas sobre la producción social de la vivienda, elementos básicos para su Conceptualización e impulso, México D.F., Casa y Ciudad, febrero 1998.**
- Pareyón, A. y Romero, G. „Caso mexicano“, en Menjibar, 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**
- Prefeitura de Porto Alegre. Administración Popular: Tríptico “The Capital of Participatory Budgeting”**  
 · **Víctor Pelli (1997).**
- Ponce, Gabino; Dávila, Juan Manuel y Navalón, María del Rosario “Análisis urbano de Petrer: Estructura Urbana y Ciudad Percibida. Universidad de Alicante 1994, página 63**
- Romero, Gustavo, “La producción social del hábitat: reflexiones sobre su historia, concepciones y propuestas”, en *Vivitos y coleando, 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, UAM – HIC AL, 2002. Compilado por Enrique Ortiz y Ma. Lorena Zárate**
- Rueda, Valderrama. 1991: 270.**
- Rey, G. “Resumen de Cuestiones Principales sobre Participación”. GDIC. La Habana, 1997.**
- Rossi, P.H.; Freeman, H.E. “Evaluación: Un enfoque sistemático para programas sociales”. 1ra Edición. Abril 1998, Ciudad de México, Edit Trillas.**
- Sanoff, Henry, *Community Participation Methods in Design and Planning*, Toronto/ Nueva York, John Wiley & Sons, 2000.**
- Silicio Aguilar, Alfonso y otros. 1999. Liderazgo, Valores y Cultura Organizacional. McGraw – Hill.**
- Taller de Transf**

