



apoyo urbano

urbanisme et aménagement du territoire participatif



EL ANÁLISIS Y LA GESTIÓN URBANA PARTICIPATIVA, HERRAMIENTAS DE GOBERNABILIDAD LOCAL DEMOCRÁTICA

Elementos metodológicos para acompañar la decisión pública concertada, la intervención espacial sostenible, y el reforzamiento de las competencias locales



Aportes ilustrados para América Central

Dra. Silvia ROSALES-MONTANO

Este documento ha sido concebido por :

Silvia Rosales-Montano

Socio-economista y urbanista salvadoreña, doctor en economía de transportes y ordenamiento de territorio. Presidente de la ONG "Apoyo Urbano, trabaja también en la Agencia de urbanismo del área metropolitana de Lyon-Francia, en la cual desarrolla la investigación urbana y la prospectiva societal aplicada a la elaboración de políticas públicas y planificaciones locales y metropolitanas. Es al mismo tiempo consultor internacional en estos campos profesionales . Múltiples experiencias profesionales en toda América Central, México, Colombia y Perú, Argentina además de Vietnam, China, Tchad. Preside también CITES (Ciudades y Territorios Solidarios) en El Salvador, y forma parte de la Iniciativa Ciudadana centroamericana "Observatorio centroamericano de prácticas de ordenamiento territorial".

Con el apoyo de :

Magali Queyranne

Licenciada en Planificación y Ordenamiento Territorial, con formación en sociología en Francia. Trabaja como consultora con Apoyo Urbano. En ese marco ha intervenido en Guatemala en el campo del transporte y la movilidad en la Mancomunidad de los Altos, del análisis urbano global para la revitalización de la Comunidad Concepción Las Lomas/Guatemala Ciudad con el Instituto INDIS de la Universidad Landivar. Encargada actualmente del departamento Hábitat, Alcaldía de Santa Tecla. Asegura un seguimiento de proyectos en Suchitoto y San Juan Opico (El Salvador), Siguatepeque (Honduras). Es también investigadora para CITES (Ciudades y Territorios Solidarios).

apoyo urbano

urbanisme et aménagement du territoire participatif

EL ANÁLISIS Y LA GESTIÓN URBANA PARTICIPATIVA, HERRAMIENTAS DE GOVERNABILIDAD LOCAL DEMOCRÁTICA

Elementos metodológicos para acompañar la decisión pública concertada,
la intervención espacial sostenible,
y el reforzamiento de las competencias locales

Aportes ilustrados para América Central

Dra. Silvia ROSALES-MONTANO

CRÉDITOS

Coordinador de la publicación

Dra. Silvia ROSALES-MONTANO

Redactores principales

Dra. Silvia ROSALES-MONTANO, con el apoyo de Lic. Magali QUEYRANNE,

Colaboradores directos e indirectos

Mgr. A. ABBEG, Ing. D. AUDRIC, Lic. L. CARDENAS, Ing. Mgr. L. DENOS, Arq. A. DUROUX, Dr. C. HARZO, Ing. J. JACOTOT, R. JESSEL, Ing. Arq. E. LAJUS, Dr. C. MAUCO, Arq. Ing. M. MARTEL, Arq. F. MONTMARTIN, Arq. A. PERRET, Arq. Ing. O. PICHOD, Ing.Mgr. J. REBOUILLAT, Mgr. M. P. SANCHEZ, Arq. L. TORLAND.

Diseño y Diagramación

Arq. Marion GUINET

Impresión facilitada por



Distribución

F&G Editores

www.fygeditores.com – informacion@fygeditores.com

Derechos reservados © **apoyo urbano**

83, cours Vitton 69006 Lyon-France, www.apoyourbano.org – apoyo.urbano@wanadoo.fr

PREFACIO

La gestión del crecimiento urbano y el ordenamiento sostenible de los territorios en Europa como en América latina, se encuentran en el centro de los desafíos de las políticas públicas contemporáneas. Estos desafíos no podrán ser alcanzados sin un amplio proceso participativo, que permita responder a las necesidades más urgentes a corto plazo y a la construcción colectiva de los futuros territorios.

En este contexto la Dirección de la Economía Global y de las Estrategias de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Extranjeros y Europeos de Francia, aporta su apoyo a una amplia difusión de este innovador documento metodológico. Los enfoques desarrollados por la ONG franco-latinoamericana "Apoyo Urbano", conducen necesariamente a la instauración de un diálogo permanente entre todos los actores implicados en la construcción de "territorios locales", regionales y nacionales. A través de los análisis propuestos y de las prácticas locales abordadas, se encuentran aplicados los principios generales de la cooperación internacional inscritos en la Carta Europea de la Cooperación en materia de apoyo a la gobernabilidad local que Francia ha sostenido particularmente.

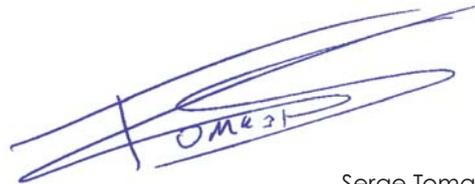
Las contribuciones reunidas en este documento tienen como objetivos : permitir la co-construcción social y política de un enfoque territorial coherente y prospectivo del desarrollo local, reforzar las capacidades locales, crear y consolidar un proceso de aprendizaje continuo y de intercambio dinámico de experiencias.

Estos enfoques son favorables a la gobernabilidad local y a la responsabilización real de los ciudadanos y autoridades locales en la gestión pública.

La propuesta metodológica concretizada en este documento contribuye al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local. Por un lado, consolida la legitimidad de las autoridades locales en la gestión de los bienes comunes, y por otro lado, apoya la participación activa de la sociedad civil en los procesos de construcción democrática de los territorios de vida y de trabajo. Todo esto necesita el apoyo del desarrollo de la implicación de los habitantes y de los actores locales en la elaboración y evaluación de políticas públicas y de intervenciones territoriales.

Interesa subrayar que el contenido de este documento se encuentra guiado por un enfoque social, como son intrínsecamente la lucha contra la pobreza y las desigualdades socio-económicas y territoriales.

Por todo esto, deseamos la más amplia difusión de este documento, para que pueda contribuir a la puesta en práctica de la gobernabilidad democrática, factor clave de un desarrollo humano sostenible.



Serge Tomasi

Director
Dirección de la Economía Global y de las Estrategias de Desarrollo
Ministerio de Asuntos Extranjeros y Europeos - Francia



ÍNDICE

Preámbulo	p. 7
 Parte I	
La participación ciudadana en la planificación, el ordenamiento y la gestión territorial, entre tendencias internacionales y especificidades latinoamericanas.....	p. 9
I.1 El desarrollo de la participación ciudadana en Francia y en América Latina, una competencia pública con objetivos múltiples.....	p. 10
A. En Francia, múltiples formas de participación ciudadana se institucionalizan a diferentes escalas territoriales.....	p. 11
B. En América Latina, la participación ciudadana se institucionaliza lentamente dentro de contextos políticos y territoriales complejos.....	p. 17
I.2 En América Central, “la participación ciudadana” se conjuga con democratización y descentralización.....	p. 22
A. La “participación ciudadana” en la gestión municipal, un fuerte marco legal desarrollado	p. 23
B. La “participación ciudadana” en las propuestas de Ley de ordenamiento y de desarrollo territorial,... ¿el reforzamiento de la institucionalización?.....	p. 28
 Parte II	
El análisis, la planificación y la gestión urbana participativa, un proceso y un instrumento de gobernabilidad democrática.....	p. 35
II.1 De los términos de referencia a la gestión de proyectos, un proceso de democracia participativa.....	p. 36
A. Un proceso interactivo y proactivo a organizar	p. 36
B. La participación ciudadana en el análisis y la gestión urbana, un desafío complejo pero fundamental.....	p. 38

II.2 La fase investigativa participativa, o el desafío de la coherencia y sostenibilidad de la gestión urbana.....	p. 42
A. La coherencia social y territorial de la decisión y de los proyectos, y su sostenibilidad, se juegan en esta fase.....	p. 42
B. La construcción de la "imagen territorial", facilita la realización de un pre-diagnóstico adaptado.....	p. 48
C. El pre-diagnóstico, elemento importante para la concepción de un diagnóstico jerarquizado.....	p. 54
D. El diagnóstico, un proceso de investigación y de análisis estratégico.....	p. 60
II.3 La fase de planificación y de diseño, o la concretización democrática del futuro deseado.....	p. 68
A. Del diagnóstico a la formulación de escenarios, una etapa clave de la planificación y gestión urbana.....	p. 68
B. La formalización de los objetivos, un desafío de coherencia.....	p. 70
C. La elaboración de los "escenarios", una construcción colectiva de los futuros deseados.....	p. 73
D. La opción consensuada de un escenario de "proyecto territorial", o la medida de la gobernabilidad.....	p. 81
E. El diseño del "plan" o del "proyecto", o la continuidad del proceso de implicación social.....	p. 83
II.4. La fase de la implementación y gestión participativa, un reto para alcanzar el futuro deseado.....	p. 90
A. De la comunicación del Plan o del Proyecto seleccionado a la observación de la ejecución.....	p. 90
B. Comunicar "hacia el exterior", un esfuerzo esencial para enriquecer la decisión consensuada.....	p. 92
C. Implementar también implica anticipar los cambios, evaluar y adaptar la respuesta.....	p. 96
D. Prolongar el sistema participativo, consolida la construcción continua de la gobernabilidad.....	p. 104
Bibliografía.....	p. 107

PREÁMBULO

La necesidad de aprehender los territorios y por lo tanto la ciudad como que espacios complejos e interactivos a estructurar, se ha convertido en una urgencia en todos los contextos nacionales y locales.

Para ello, el diálogo y concertación amplia y duradera entre actores, es esencial. Esto constituye la garantía de la coherencia territorial, temporal y social de la gestión pública a corto, mediano y largo plazo. Es también la garantía de una gobernabilidad y gestión democrática de los bienes comunes (suelo, espacios naturales y agrícolas, recursos hídricos, patrimonio humano y habitado...).

En materia de urbanismo y ordenamiento territorial, en casi todo el mundo, esta coherencia territorial es buscada a través de la implementación de múltiples procesos de "diálogo social local", que van desde la información o comunicación de base de la acción pública o privada hasta prácticas más complejas de concertación e implicación estructuradas de actores en todas las fases de los procesos de construcción territorial. Estos últimos procesos son menos desarrollados y por razones diferentes. Una de ellas es que el proceso mismo de una decisión pública participativa se ha complejizado, puesto que los propios actores a integrar han evolucionado. Otra razón, es la permanencia en muchos territorios de fuertes limitaciones en el "savoir-faire" de ediles y técnicos locales para asumir coherentemente y con capacidad política y profesional, procesos participativos amplios y estratégicos a mediano y largo plazo. En efecto, a una gestión local muchas veces de cortísimo plazo, se agregan bajos niveles de formación profesional y de visión estratégica, y muchas dificultades para comprender las múltiples interdependencias del sistema espacial.

Estos límites, y otros, tendrán un fuerte impacto en el tipo de visión del desarrollo local sostenible y en la gobernabilidad democrática local¹ de éste. Hoy día, muchas autoridades locales deben al mismo tiempo asumir estos desafíos y capacitarse en paralelo para enfrentarlos a todas las escalas territoriales y temporales, y con el máximo de actores. La labor es ardua puesto que se deben tomar en cuenta una multiplicidad de actores de "cooperación" con intereses y competencias diferentes : asociación de habitantes, representaciones corporativas, sector privado, Estado centralizado o entidades estatales desconcentradas, ONG, cooperaciones internacionales, etc. Y esta labor es aún más ardua en cuanto se trata de la construcción de los territorios de vida y de producción de esta generación y de las futuras generaciones.

Dentro de este contexto, y con el fin de apoyar una gobernabilidad democrática multi-escala en el campo de la planificación, ordenamiento y gestión urbana, Apoyo Urbano propone un proceso metodológico de aprehensión del análisis y la gestión urbana participativa. Inspirándose en los objetivos de la Carta Europea de la Cooperación en materia de apoyo a la gobernabilidad local, este aporte metodológico trata de :

- Apoyar los dispositivos institucionales favoreciendo el diálogo entre los diferentes niveles de gobernabilidad, de manera a asegurar una coherencia entre la elaboración, planificación e implementación de las políticas nacionales y locales.
- Desarrollar las capacidades de las estructuras locales para consolidar una contraparte política y técnica, capaz de dialogar de manera equilibrada con las instancias nacionales, y

¹ Se entenderá acá por "Gobernabilidad Democrática Local", el sentido dado por la Carta Europea de la Cooperación en materia de Gobernabilidad local : el proceso de decisión e implementación de las políticas públicas que alrededor de los gobiernos locales, favorece la participación equilibrada del conjunto de actores de un territorio, refuerza la responsabilidad frente al ciudadano y toma en cuenta las exigencias sociales en la búsqueda del interés común... y protección de los bienes comunes.

otros actores, en búsqueda de una gestión territorial coherente desde la planificación hasta la gestión y evaluación de la implementación.

Para ello, Apoyo Urbano propone describir e ilustrar los elementos de base, que permitan construir una planificación y gestión urbana interactiva y proactiva, a partir de sus experiencias de 10 años de acompañamiento y asesoría de la acción pública local, así como de formación-acción dinámica en América Central.

Este aporte forma parte de acciones iniciadas hace algunos años de formalización y transmisión de experiencias metodológicas. Dentro de éstas, la transmisión más estructurada, ha sido la realizada entre 2004 y 2006 con la Facultad de Arquitectura de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, dentro de la Maestría de Planificación y Gestión Urbana, y con el Instituto de Investigación de Diseño Industrial (INDIS) de la misma universidad².

En paralelo a estos avances, el apoyo de la Cooperación Francesa a las acciones realizadas por Apoyo Urbano en América Central, de 2000 a 2005, y el desarrollo por ésta de un enfoque específico de "governabilidad democrática", originaron la idea de formalizar una "guía metodológica" en materia de ordenamiento territorial, como instrumento de esta gobernabilidad. Esta primera idea se insertaba dentro del concepto global francés de "governabilidad" desarrollado en la estrategia de cooperación internacional³: el arte de "governar" articulando la gestión de la cuestión pública con las diferentes escalas territoriales, con sus interfaces local/mundial, regulando en paralelo las relaciones que se crean en el seno de la sociedad y coordinando la intervención de los múltiples actores implicados.

Aplicado a lo territorial, y sobre todo a lo urbano, este primer enfoque se transformó poco a poco en un enfoque de "governabilidad democrática", integrando así los mecanismos de coordinación social que participan a la acción política. El interés de este concepto, y de su apropiación para este aporte metodológico, es el de considerar la gobernabilidad como un proceso, y no como un conjunto de reglas o acciones. Este proceso facilita la participación en la definición de políticas públicas y en su implementación por múltiples actores con intereses y modos de regulación muchas veces divergentes.

El principal aporte de este documento, es el de abordar el análisis y la gestión urbana como un proceso que hay que apoyar, y no como un "modelo metodológico" pre-establecido que se debe aplicar.

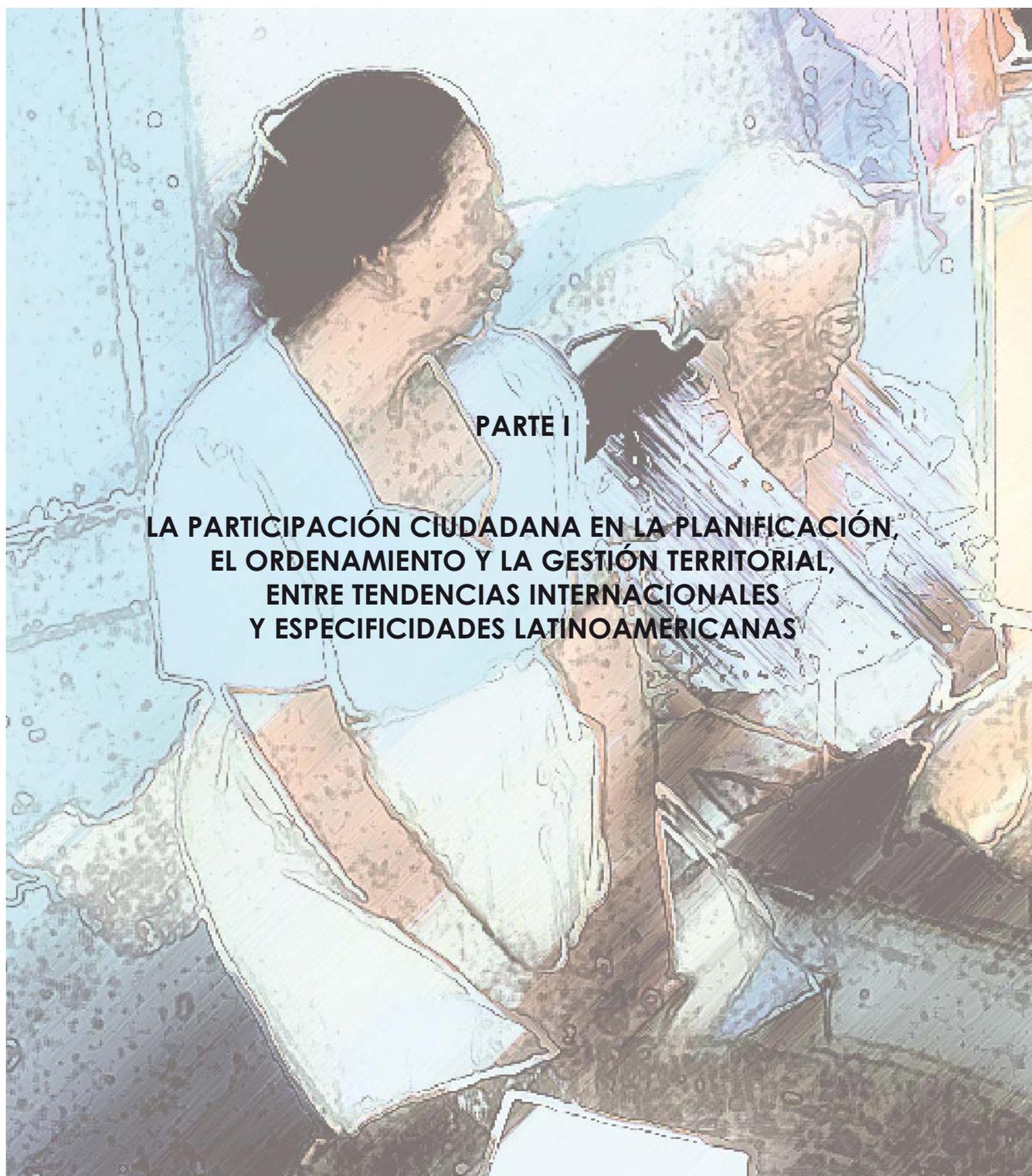
Comprender la complejidad del análisis y de la gestión urbana, y asumirla en todos los campos de la intervención pública, política y técnica, es esencial para el reforzamiento de las competencias locales, y por lo tanto de la "governabilidad".

El contenido de este documento, ilustrará a través de problemáticas ligadas al desarrollo sostenible así como a los objetivos del Milenio, los procesos y enfoques de base permitiendo co-producir territorios y sociedades solidarias bajo visiones comunes. Se trata de una síntesis que abarca tanto la experiencia local y la puesta en sinergia de las experiencias internacionales del equipo, como las recomendaciones propias y externas en vista de territorios sostenibles y solidarios.

Sin imponer "normas" y "métodos" estabilizados y universales, se tratará acá de aportar a cada actor interesado y a través de experiencias locales, la posibilidad de reforzar sus visiones y prácticas locales en materia de análisis, intervención y gestión urbana participativa.

² Otras acciones han sido realizadas en el mismo campo en Panamá y Colombia.

³ cf. DGCID, "L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique", MAE, Francia, 2006.



Para saber más

En el campo del ordenamiento territorial, la participación ciudadana se encuentra institucionalizada y estructurada de manera vertical : el ente público define las modalidades y el tipo de obligatoriedad de esta participación.

Existe sin embargo una apertura importante hacia la gobernabilidad democrática : el Estado y las autoridades locales, reconociendo siempre su papel fundamental como garantes del interés común, han creado múltiples instrumentos garantizando la consulta y concertación.

Para ilustrar estos avances en el campo de la planificación y de la gestión urbana, el ejemplo francés es interesante por el contexto en el cual esta participación se realiza : desarrollo desde final de los años 60 de algunas iniciativas locales que toman en cuenta de las opiniones ciudadanas en la decisión pública⁷, relativa reciente descentralización (1983), niveles importantes de concertación institucional desarrollados, crítica y enriquecimiento constante de procedimientos integrando antiguos instrumentos y creando nuevos, reciente renovación de la planificación y del ordenamiento territorial, proceso de apertura a la gobernabilidad democrática a escalas intermedias.

I.1 El desarrollo de la participación ciudadana en Europa y América Latina, una competencia pública con objetivos múltiples

Si la reglamentación de la participación ciudadana no es garantía de democracia participativa, la existencia de un marco legal, aunque imperfecto aún, facilita la integración de los actores locales en el proceso de la "toma de decisión" en los diferentes campos de las políticas públicas.

En Europa, esta reglamentación se ha fortalecido por el mismo reforzamiento de las prácticas consultativas, y con la transición importante hacia una democracia más participativa⁴ en todos los campos y en especial en el urbano. Esto es visible desde los años 80-90, aun cuando los procesos de consulta vía la utilización constitucional de referendums (Suiza, países nórdicos) o las encuestas públicas y otros (Francia) existen desde hace muchas décadas.

Estas evoluciones han modificado la acción pública, aunque la ingeniería de esta participación se encuentre más o menos desarrollada según el contexto local. Y esto concierne en particular, el campo del urbanismo y ordenamiento territorial en donde se ha confortado una fuerte reglamentación y aplicación obligatoria que toma en cuenta la opinión ciudadana.

En América Latina, la participación ciudadana ha sido por largo tiempo asociada a luchas políticas o a procesos electivos. En su desarrollo actual, esta participación encuentra sus raíces en la cultura política indígena⁵, y las prácticas más conocidas han sido desarrolladas por decisión pública, aunque hayan sido iniciadas por la sociedad civil⁶. En materia de planificación y gestión territorial, la participación social, se inscribe en procesos legales diversos : códigos municipales, leyes de planificación y ordenamiento territorial, ordenanzas, etc., pero sin una obligatoriedad y claridad de los procesos que se deben respetar para su implementación.

⁴ Para más información, cf. Varela Álvarez E. J., García Rubio F. La participación ciudadana en grandes ciudades. Dykinson, 2006.

⁵ Para más información, cf. DGCID. Balance de las políticas de descentralización en América Latina. MAE, Paris 2005.

⁶ Como por ejemplo : el presupuesto participativo de Porto Alegre – Brasil, la descentralización participativa en Montevideo-Uruguay, las políticas de lucha contra la corrupción en Morón – Argentina, los proyectos de inversión participativa en Rosario-Argentina, etc. Existen también una infinidad de prácticas menos conocidas en medios rurales y urbanos de pequeños o medianos países latinoamericanos. DGCID 2005, op.cit.

⁷ Para más información, cf. Healy A. Synthèse sur la "participation citoyenne". Reporte Interact. Gran Lyon- Francia, Julio 2004.

A. En Francia, múltiples formas de participación ciudadana se institucionalizan a diferentes escalas territoriales

En Europa, las bases de la reglamentación de la participación ciudadana en materia de urbanismo y ordenamiento territorial, parte de lo "local" y de la "proximidad". Esta participación puede variar pues concierne tanto los procesos de consulta de los planes de usos del suelo, como otros procedimientos que pueden ser municipales como intermunicipales.

El caso francés es interesante puesto que es un sistema mixto, en el cual el poder del Estado en materia de reglamentación de la participación ciudadana es amplio, pero donde el "municipio"⁸ es considerado el referente principal del ciudadano, aún en casos de planificación intermunicipal.

En ambos casos, aun cuando este poder sea ejercido "verticalmente", ha abierto puertas para la implementación de procesos con características de "democracia participativa". Se trata casi de un sistema "híbrido" (entre democracia representativa y democracia participativa) que si bien posee muchas limitaciones, ilustra como la descentralización de competencias se acompaña también de reglamentaciones que permiten al ciudadano "participar" y "ser consultado" en planificaciones tanto estatales como locales.

De la Encuesta Pública a los "Consejos de desarrollo", una multiplicidad de formas de integración ciudadana en la gestión territorial

Sin desarrollar en detalle estos procedimientos, se analizan acá a continuación algunos procesos utilizados, antiguos, reactualizados o nuevos.

• La "Encuesta Pública", la base de toda consulta y concertación

Se trata de un procedimiento que ha precedido múltiples decisiones locales desde el siglo XVIII, y se aplica más ampliamente desde 1983, por medio de la Ley Relativa a la Democratización de las Encuestas Públicas y a la Protección del Medio Ambiente (12 julio 1983).

Para saber más

¿Qué es un "ciudadano" en Francia y en el campo de la planificación territorial?

En materia de planificación, los procedimientos franceses de democracia participativa existentes no confieren al "ciudadano" el poder de la decisión, sino el derecho de ser consultados, informados, y sobre todo integrados en el proceso de concertación. La noción de "ciudadano" es amplia en su acepción: habitantes, asociaciones, usuarios de servicios públicos, empresas, etc.

¿Qué es una Encuesta Pública?

Es un procedimiento previo a las decisiones o realizaciones de Planes o proyectos en Francia. Los objetivos son informar al ciudadano concernido, recoger sus apreciaciones, sugerencias y contra-proposiciones, para que la autoridad competente disponga de todos los elementos necesarios antes de tomar la decisión.

Esta encuesta es dirigida por un Experto técnico y jurídico neutro.

Existen dos tipos de encuesta : aquellas que afectan el medio ambiente, y aquellas de "derecho común". Ambas pueden cubrir tanto lo local (ej. creación de una zona de actividad), como lo regional (creación de una carretera nacional),... y lo micro-local (supresión de un camino, apertura de una nueva calle, la modificación de usos del suelo...).

⁸ Existen más de 36 000 municipios en Francia, y casi 16 000 "mancomunidades" a principios del 2008 (de los cuales 20600 disponen de fiscalidad propia).

(cont.)

La encuesta se desarrolla así :

- Preparación del proyecto por las autoridades competentes,
- Decisión de apertura de la encuesta, por medio de una ordenanza pública, y nominación del Experto.
- Comunicación del lanzamiento de la encuesta : anuncio legal anticipado vía la prensa local, afiches, etc. que contenga todas las informaciones sobre contenido, lugar de consulta de informes, fechas de reunión y consulta, etc.
- Proceso de consulta : el ciudadano expresa oralmente y por escrito sus opiniones e interrogaciones y el Experto debe contestar y anexar todo al reporte final. Los ciudadanos pueden organizarse en asociación hacer peticiones públicas, organizar debates, aportar documentos, etc.
- Al final de la encuesta el Experto entrega un reporte público y consultable en los lugares previstos. Los ciudadanos pueden apelar los resultados si consideran que no se ha respetado el procedimiento.

Su reforzamiento ha sido desde ese momento sistemático, por medio de la reactualización inducida por la Ley Relativa al Reforzamiento de la Protección del Medio Ambiente (Ley 2 febrero 1995) y la Ley Relativa a la Solidaridad y "Regeneración Urbana (13 diciembre 2000).

Este instrumento se aplica a los principales procesos de planificación territorial existentes hoy día : Directrices territoriales de ordenamiento (DTA), Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT), Planes Locales de Urbanismo⁹ (PLU), "Mapas Comunales"¹⁰, Planes de preservación y de valorización" (PSMV)..., y todos los procedimientos relativos al derecho de la propiedad.

El principal límite en la aplicación de este instrumento, es que se implementa cuando el proyecto se encuentra en su fase final, y limita así las modificaciones de opciones iniciales.

• **La concertación obligatoria durante el proceso de elaboración de documentos de urbanismo y ordenamiento territorial**

Aparte de esta Encuesta Pública, existen en paralelo otros mecanismos que contribuyen a esta participación. Una concertación obligatoria previa al proyecto territorial definido en sus opciones fundamentales y su implementación, es así prevista en muchos casos. Por ejemplo, en la elaboración o la revisión de un SCOT, o de un PLU, en la elaboración de una Zona de Ordenamiento Concertado (ZAC), así como en muchas operaciones de urbanismo que podrían modificar substancialmente los modos de vida de una zona o municipio.

Esta concertación impide que ulteriormente se desarrolle un proyecto (o Plan) diferente al que ha sido debatido, y que se recomience de cero todo el proceso. Sin esta concertación previa, el proyecto es anulado.

⁹ Principal documento de urbanismo y de planificación municipal e intermunicipal, que reemplaza el Plan de usos del suelo desde 2000. Es un documento que contiene un proyecto territorial y no sólo una normativa de suelos, para todos los territorios a la excepción de aquellos de interés nacional (centros históricos y zonas de grandes proyectos nacionales). Está compuesto por un "reporte de presentación", que comporta un análisis del estado inicial del medio ambiente, un diagnóstico territorial, un análisis del efecto del proyecto territorial sobre el medio ambiente y las medidas preconizadas para limitar los efectos negativos. A éste se agrega un "Proyecto de ordenamiento y desarrollo sostenible"(PADD), las orientaciones de ordenamiento, un documento gráfico de reglamentos de usos del suelo, el reglamento mismo.

¹⁰ Los municipios pequeños pueden optar por la realización de un PLU o de un "mapa municipal de usos del suelo", que es un PLU simplificado. Este "mapa" puede concernir todo o una parte del municipio.

Estos procedimientos obligatorios han permitido que las asociaciones locales de protección del medio ambiente, o usuarios reconocidos sean objeto de consulta.

- **Todos los procedimientos existentes son reforzados por normas y leyes en múltiples campos**

La integración ciudadana a la escala local o nacional ha beneficiado en Francia de un auge sin precedentes. Este se ha acompañado de una importante batería legal, dentro de la cual se pueden citar leyes que conciernen :

- **El Derecho a la información accesible a todos¹¹**

Esta ley reglamenta la puesta a disposición de una información presupuestaria y financiera pública, sobre todo durante el debate preparatorio al voto del presupuesto de los municipios (3500 habitantes y más).

Ofrece la posibilidad de organizar "Comités Consultivos" compuestos de habitantes, asociaciones de usuarios, etc., y asociarlos a asuntos de interés municipal. Estos Comités pueden transmitir al Alcalde propuestas relativas a todo problema sobre el cual han sido consultados. También prevé la creación de "Comisiones Consultivas de Usuarios" de servicios públicos locales, etc.

- **La Democracia de Proximidad¹²**

La Ley organiza la participación ciudadana en el proceso de concepción e implementación de grandes obras públicas. A parte de reglamentar el debate público, permite la creación de "Consejos de Barrios" (obligatorios en los municipios de más de 80 000 habitantes y facultativos en aquellos de menos de 20 000 habitantes) como fuerza de proposición hacia el Alcalde y Consejo Municipal.¹³

Para saber más

A iniciativa mancomunada o regional, los dispositivos participativos se desarrollan.

La Carta de la Participación y los Talleres de Diálogo Urbano de la aglomeración de Lyon

Los dispositivos creados en la Mancomunidad de Lyon, reposan desde 2001 sobre conceptuales y metodología de la concertación (Carta de la Participación, Guía Metodológica de la Concertación) ; a uso de los técnicos y actores que conducirán proyectos. Esto se acompaña de múltiples dispositivos de información, comunicación, pedagogía y consulta, dentro de los cuales se encuentran la experimentación de los Talleres de Diálogo Urbano. Estos talleres, que completan la Casa del Proyecto (lugar de exposición-información de proyectos), tienen como objetivo los intercambios de ideas y experiencias alrededor de múltiples temáticas territoriales.

La participación democrática en la Región Ile de France

Desde 2004, el Consejo Regional ha puesto en obra múltiples dispositivos participativos, priorizando la consulta de los jóvenes y de las personas invalidez minusválidas : el Consejo Regional de Jóvenes (CRJ), el Consejo Regional Consultivo de Ciudadanos Inválidos (CRCCCH). A estos se agrega la concertación del Plan Maestro regional, los Encuentros Regionales de la Democracia (asociaciones, sindicatos, universidades, etc.).

¹¹ Ley del 6 de febrero de 1992 relativa a la Administración Territorial Pública, que completa lo previsto por las leyes relativas a la informática y los ficheros de información (6 de enero 1978), a la comunicación de los documentos administrativos y al derecho de los ciudadanos con respecto a la administración (leyes 17 julio 1978, 12 abril 2000) y sobre los archivos (ley 3 enero 1979).

¹² Ley del 27 febrero de 2002.

¹³ El perímetro del barrio, su denominación, la composición y las modalidades de funcionamiento así como los créditos necesarios al este consejo son definidos por el Consejo Municipal.

Para saber más

¿Qué es un "Consejo de Desarrollo" en Francia?

El "Consejo de Desarrollo", es un grupo amplio (medios profesionales, habitantes, asociaciones...) que se organiza libremente a la escala local (mancomunidad), y debe ser reconocido por el ente público.

En el seno de una aglomeración o mancomunidad los Comités de Desarrollo son asociados a la elaboración de un Plan o Proyecto de aglomeración (Plan Maestro, etc.), así como a su implementación y evaluación.

Estos Consejos se reagrupan en una asociación nacional informal llamada Coordinación Nacional de Consejos de Desarrollo. Este organismo organiza encuentros anuales sobre temáticas amplias, incluyendo cuestiones europeas de impacto local.

En 2006, existían en Francia 500 Consejos de Desarrollo. Estos son asociados y consultados por las mancomunidades sobre toda cuestión relativa al ordenamiento y desarrollo del territorio.

Estos Comités pueden también organizar debates amplios sobre temáticas diversas de interés local.

La entidad pública tiene que informar este Comité, al menos una vez por año sobre los avances de las acciones públicas ligadas al desarrollo y ordenamiento territorial.

- Las orientaciones para un Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible¹⁴

Ley que permite la creación y asociación de los "Consejos de desarrollo" en el seno de una aglomeración o mancomunidad, y para tratar temas de desarrollo y ordenamiento territorial.

Son así asociados a la elaboración de un Plan o Proyecto de aglomeración (Plan Maestro, ...), así como a su implementación y evaluación.

- El reforzamiento y la simplificación de la cooperación intermunicipal¹⁵

La Ley prevé entre otros la creación de "Comisiones consultivas de usuarios de servicios públicos locales", asociando ente público, asociaciones locales y personalidades calificadas. Estas comisiones deben ser consultadas sobre la creación o funcionamiento de los servicios públicos, sea cual sea el régimen de explotación.

Quedan muchas más figuras legales y de iniciativa local que pueden ser citadas : las Comisiones Locales de Información y Vigilancia en materia de desechos, las "Oficinas del Tiempo" que proponen de manera concertada nuevas formas de organización de los tiempos de trabajo, de servicios, de sociabilidad noche/día, etc.

De la consulta al reforzamiento de la democracia participativa a escalas intermedias

Si el desarrollo del proceso consultivo es innegable en Francia, y esto a todas las escalas, existen hoy día elementos que conllevarán a una democracia participativa más fuerte.

• Los Consejos Económicos y Sociales, instrumentos consultivos y de orientación de alto reconocimiento nacional y regional

En Francia desde finales de los años 50 existe un organismo consultivo o "lugar" de consultación y de concertación, nacional llamado "Consejo Económico y Social" (CES).

Se trata de una asamblea constitucional consultiva bajo mandato del poder público, quien a través de la representación de las principales actividades económicas y sociales se facilita la colaboración entre diferentes categorías profesionales para asegurar la participación a la política económica y social del Gobierno.

¹⁴ Ley del 25 de junio de 1999 que organiza el principio de colaboración entre ediles, medios socio-profesionales y asociativos, culturales, etc.

¹⁵ Ley del 12 julio de 1999.

Este Consejo posee tres grandes misiones :

- Aconsejar al Gobierno y participar a la elaboración de la política económica y social.
- Favorecer a través de su composición, el diálogo entre diferentes categorías socio-profesionales.
- Contribuir a la información de asambleas políticas.

El Gobierno puede solicitar al CES sobre todo tipo de problemática o texto en el campo económico y social en su acepción amplia. Y el CES a su vez puede igualmente auto-solicitarse sobre los temas de su competencia.

Las opiniones, estudios y reportes realizados por el CES son transmitidos al Primer Ministro, enviados a las dos asambleas del Parlamento, y escuchados en comisión pública. Estos son publicados en el Diario Oficial.

El CES, comprende 231 consejeros, por una duración de 5 años. Estos representan las organizaciones sindicales, las corporaciones profesionales (industria, servicios, comercio, ...y las profesiones liberales), organismos mutualistas, asociaciones que representan a las familias, expertos en el campo de la vivienda, economía, ahorro, social...), etc.

Estos trabajan en secciones temáticas como por ejemplo: asuntos sociales, asuntos laborales, economía regional y ordenamiento territorial, vida social y medio ambiente, finanzas, relaciones exteriores, actividades productivas, investigación y tecnología, agricultura y alimentación, cuestiones generales de coyuntura.

Los trabajos son validados por voto en asamblea plenaria, en reuniones públicas.

A parte de este CES nacional, existen en Francia otras figuras que se le asemejan en cada Región.

• **Más democracia participativa a escalas intermedias, un desafío grande y un proceso lento de implementación**

Si los municipios, son la escala territorial de base de la "participación democrática" en Francia, este privilegio es asegurado y ampliado por la Ley relativa a las Libertades y Responsabilidades Locales (13 agosto 2004) – a los Departamentos y a las Regiones.

Para saber más

¿Qué es un Consejo Económico y Social Regional en Francia?

En Francia existe también en cada Región un CESR, y es con el Consejo regional la asamblea más importante.

Tiene un papel consultivo, y opina o realiza estudios de su propia iniciativa o a solicitud del Consejo Regional.

Pero es obligatoriamente consultado en los campos de su competencia, antes de la decisión del Consejo Regional y sobre todo en cuanto a la preparación y ejecución de los Contratos del Proyecto Estado-Región, sobre los presupuestos de la región, sobre los esquemas a mediano y largo plazo de competencia regional, ...

El Consejo Regional es sin embargo el único habilitado a tomar la decisión final.

En general los consejeros del CESR se reparten en 4 grupos : 35% representan las empresas de la Región, 35% los sindicatos, 25% los organismos y asociaciones que participan en la vida colectiva regional, y 5% personalidades, expertos, etc.

La duración del mandato de los consejeros es de 3 años, renovable.

La figura CESR existe en más de 50 países en el mundo, a diferencia de la del CES a escala nacional cuya figura sólo existe en España y Bélgica.

Para saber más

¿Qué es una Agenda 21 Local? - Internacional

Es un proceso interactivo, y permanente, cuyas principales etapas son: el diagnóstico, la concertación, y la redacción de los planes de acción.

El diagnóstico está compuesto de dos partes : un balance territorial (historia, recursos, fuerza y debilidades, presiones, respuestas...), y una evaluación de políticas implementadas con respecto al desarrollo sostenible.

Es con este resultado que se lanza el proceso de debate o diálogo social, con actores públicos, privados y sociales.

La redacción del Plan de acción debe restituir las proposiciones emitidas durante la concertación, jerarquizando y planificando su implementación y su evaluación. Cada proposición se analiza en términos de pertinencia global con respecto a las competencias de la Autoridad Local, la incidencia financiera, los impactos ambientales y sociales.

El derecho de los municipios y mancomunidades de hacer uso de la consulta ciudadana es fuerte. Por ley esta consulta puede ser utilizada en todos los campos de las competencias locales, a partir de la proposición del Alcalde o del consejo municipal, y en cualquier momento a la excepción de periodos electorales.

Desde 2003, las principales evoluciones en los dispositivos de participación conciernen la práctica posible de la participación ciudadana a las tres escalas territoriales de las autoridades locales existentes : Municipios (o Mancomunidades), Departamento y Regiones. Esto está previsto en la reforma constitucional del 28 de marzo de 2003, relativa a la Administración Descentralizada de la República y el relanzamiento de la democracia directa a la escala local.

Los electores de cada territorio podrán, según una cuota parte definida, solicitar información sobre temas de competencia local.

La experiencia participativa francesa actual, como otras europeas aun más desarrolladas en todos los campos (ej. en los países nórdicos), permite constatar que más allá de la aplicación de la ley, existen numerosas iniciativas informales que han sido facilitadas por esta revisión de "renuevamiento" de leyes.

• Las recomendaciones internacionales aplicadas en lo local : el caso de concepción participativa de la Agenda 21 Local

La apropiación local de procesos interactivos internacionales, como es el caso de la elaboración – municipal o intermunicipal – de la Agenda 21 local, es interesante.

Esta Agenda es un programa de acciones que trata de cuestiones económicas, sociales y culturales, ambientales, etc. – ligadas a la puesta en obra de los conceptos de desarrollo sostenible. En el proceso se asocia al máximo de actores: habitantes ; asociaciones profesionales, empresas, administración pública, sindicatos profesionales...).

En un sentido estricto esta Agenda corresponde a los Planes de desarrollo sostenible : un programa de acciones que define los objetivos y los medios de implementación del desarrollo sostenible local. Una vez definido, este Plan es sometido a votación de los ediles de la mancomunidad.

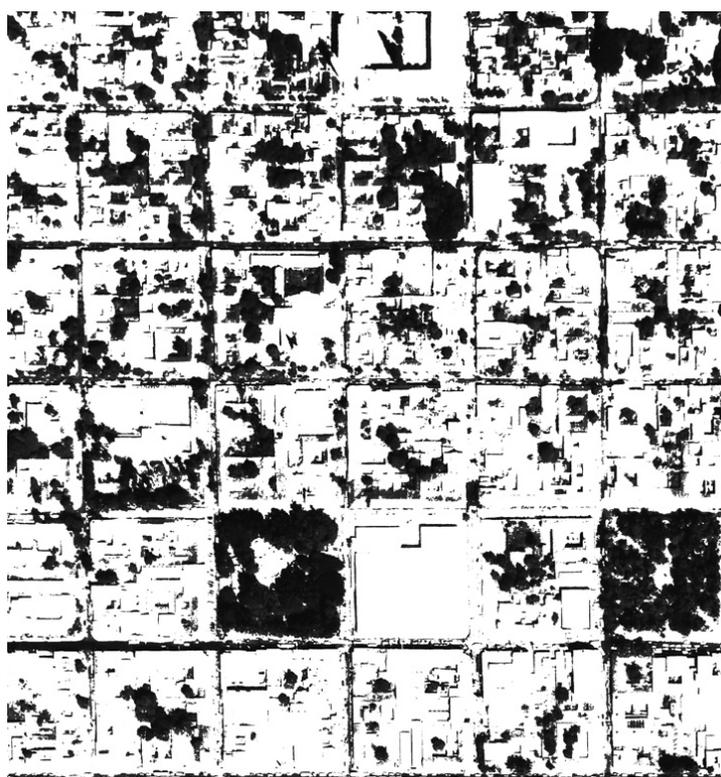
En Europa, casi todas las grandes metrópolis han elaborado o están elaborando una Agenda 21.

B. En América Latina, la “participación ciudadana” se institucionaliza lentamente dentro de contextos políticos y territoriales complejos¹⁶

En América Latina, la “participación ciudadana” se realiza en contextos políticos y territoriales muy diversos. Se desarrolla tanto en los países federales como en países unitarios, con descentralización o centralización de competencias.

En todos los casos, la participación ciudadana ha tomado auge en los procesos de descentralización, a tal punto que puede ser considerada en América Latina, como un medio para reforzar la democratización del continente, la eficacia y la eficiencia de la actuación estatal, el reforzamiento del papel municipal y de escalas intermedias.

Sin tratar del caso centroamericano que será objeto de un análisis específico, se ilustrará esto con ejemplos de algunos grandes países del norte como del sur latinoamericano, como esta participación se inscribe en los procesos políticos nacionales y locales.



Para saber más

Descentralización :

Transferencia progresiva de competencias y recursos del Estado central hacia las entidades infranacionales (municipios, departamento, provincias, regiones) que da lugar a una nueva entidad jurídica, distinta del Estado, es decir, un nuevo centro de poder político y jurídico.

¹⁶ Esta parte ha sido realizada utilizando parcialmente el balance sobre la descentralización en América Latina por la DGCID - MAE, 2005, op. cit.

Para saber más

En México, no existe ninguna ley que confiera al ciudadano el derecho a la co-concepción y co-gestión de políticas públicas, aunque muchas organizaciones de base - como los Comités de Solidaridad - ligadas al desarrollo local han sido integradas en la ejecución parcial de ciertas políticas.

La “participación ciudadana” en los países federados : caso de México, Brasil y Argentina

En el caso de los países federados como Argentina, Brasil y México, la participación ciudadana se vuelve aun más compleja puesto que se agrega a esto tres niveles de gobierno : federal, federado y municipal.

• México, una “participación ciudadana” politizada y una legislación que define desigualmente esta práctica

Según los análisis consultados, en México desde la revolución de 1910, el sistema político corporativista ha influido considerablemente en la participación ciudadana a nivel local.

Desde hace muchos años es posible crear oficinas inframunicipales, llamadas comisarías o delegaciones. Estas oficinas, dirigidas por personas nombradas por el Presidente municipal, sirven de canal para reunir las demandas locales y distribuir los beneficios. La participación ciudadana, que se canaliza a través de estas estructuras, adopta la forma de Juntas de Vecinos que, en ciertos casos, se asocian para formar comités consultivos a escala municipal. Todas estas organizaciones comunitarias semioficiales trabajan bajo regulación de las autoridades municipales.

De 1989 a 1992, el PRONASOL reforzó la participación de las poblaciones desfavorecidas en la selección y la aplicación de proyectos, en particular a través de los fondos municipales de solidaridad. En 1992, estos últimos existían en el 87% de los municipios. En este marco, la participación ciudadana se había movilizado para la realización de infraestructuras de pequeño tamaño, proyectos sociales y proyectos de inversión productiva. Los fondos eran administrados por comités locales llamados “Consejos municipales de solidaridad”, compuestos por autoridades municipales. Estos comités servían de enlace con los comités locales de solidaridad, que proponían proyectos. Aunque estos comités eran independientes oficialmente, los proyectos eran elaborados y seleccionados por los procesos oficiales y por dispositivos políticos.

Aun con estas trabas, emerge poco a poco legislaciones como la Ley de Asentamientos Humanos (1993) o el Plan Nacional de Desarrollo (1995), que aunque limitan la participación o la información (o no clarifican los mecanismos de implementación), marcan una evolución. A notar la existencia de leyes que estimulan y definen los dispositivos participativos sobre todo para el Distrito Federal : Ley de Participación Ciudadana (1998), Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones (2000), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (2000) y la Ley de Desarrollo Social (2000).

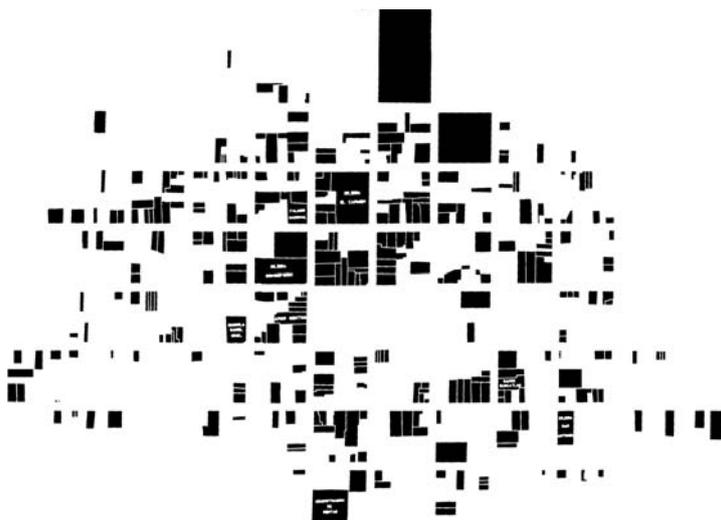
• **Brasil : consejos municipales participativos, consejos populares y asociaciones vecinales**

En Brasil, la fuerza política de los movimientos de protesta y reivindicativos durante y antes de los años 80, se refleja en la Constitución de 1988, que introduce la promoción de la participación ciudadana en los asuntos municipales vía el plebiscito y el referendo, o la "tribuna popular", en ocasión de los Consejos ampliados. También se acepta la iniciativa popular que permite que el 5% del electorado local pueda proponer una legislación.

La Constitución impone tres figuras o mecanismos de participación en actividades municipal :

- "Consejos Municipales" participativos, que reúnen a las organizaciones especializadas en un tema determinado y que pueden controlar y aconsejar al municipio sobre dicho tema.
- "Consejos Populares", o grupos territoriales de organizaciones que pueden aconsejar a las autoridades sobre las prioridades y los problemas locales.
- "Asociaciones Vecinales" que colaboran a menudo con el municipio sobre pequeños proyectos de inversión, proporcionando trabajo voluntario.

A título de ejemplo, y más allá del célebre proceso de Presupuesto Participativo, en Brasil se cuentan con un número importante de experiencias que van desde la creación de ordenanzas hasta intervenciones. Se puede citar también el enfoque de Gobernanza solidaria local y las estrategias para la promoción de la inclusión social de Porto Alegre.



Para saber más

Argentina, el recurso de amparo ciudadano y el "Defensor del pueblo"

La revisión constitucional de 1994 desarrolló nuevas herramientas de participación ciudadana. Gracias al recurso de amparo, los ciudadanos pueden recurrir los actos de las autoridades públicas que afectan a sus derechos y garantías constitucionales o jurídicas. El Defensor del pueblo por su parte protege los derechos humanos frente a la administración.

Los códigos municipales tienden a limitar la participación ciudadana al derecho a votar. Existen 687 cuerpos administrativos, a escala inframunicipal, situados bajo la jurisdicción de los municipios. Estos organismos disponen a menudo de poderes delegados por dichos municipios, de ingresos propios y, a veces, de un consejo electo. Algunos códigos municipales prevén unidades administrativas desconcentradas, cuyas autoridades son nombradas por el intendente y que tienen por cometido supervisar la implementación de los servicios locales.

Varias provincias, como la de Córdoba y La Rioja, han instaurado recientemente mecanismos que facilitan un alto grado de participación ciudadana en los asuntos municipales. Se trata, concretamente, de instrumentos tales como el referendo, la iniciativa ciudadana, sobre el que el Consejo debe debatir, y la posibilidad de deponer a una autoridad local.

También han sido efectuadas experiencias de presupuesto participativo, en concreto en La Plata, Buenos Aires, Rosario, Ushuaia y Córdoba. Otros municipios, como el de Morón, han creado mecanismos de control social.

Para saber más

Hasta los años 80, **Colombia** se caracterizaba por la ausencia de participación ciudadana a nivel local. Tras los paros cívicos de los años 70, el Congreso nacional de los movimientos cívicos y organizaciones populares, celebrado en 1983, exhortó a que se adoptaran medidas que permitieran una auténtica participación ciudadana en los gobiernos locales.

El componente político de la reforma descentralizadora de 1986 inscribió tres objetivos: la consolidación de la democracia participativa, el desarrollo de la democracia participativa y directa, y la mejora de la gobernabilidad. A partir de 1986, se observa una intensa producción normativa de instrumentos de participación ciudadana que permitieron obtener adelantos formales en la creación de espacios y medios de participación ciudadana.

La experiencia en Colombia, Chile y Bolivia

• Colombia, el país mejor dotado de instrumentos y procedimientos de participación ciudadana

Colombia es uno de los países mejor dotados en materia de instrumentos de participación ciudadana. Por un lado, se trata de instrumentos destinados a reforzar la democracia representativa, como la elección de los alcaldes y gobernadores, las Juntas Administrativas Locales (JAL) y el voto programático que, si no se respeta, puede provocar la revocación del mandato a nivel municipal. Se pueden así citar:

- La consulta popular, el referendo, la iniciativa popular legislativa.
- La creación de organismos generales de participación social como los consejos de planeación.
- La creación de espacios sectoriales de participación de la comunidad en la gestión de los asuntos públicos como: la participación de los grupos de consumidores en los consejos de administración de las empresas de servicios (de electricidad, agua, telecomunicaciones o la gestión de residuos sólidos), la creación de comités de desarrollo y control social de servicios públicos, de comités de participación en el campo de la salud, del seguro social, de los consejos de ordenamiento territorial, etc.

Varios elementos parecen haber limitado la eficacia de estos mecanismos, como por ejemplo las JAL, no son obligatorios para las entidades territoriales. La creación de un espacio de participación depende totalmente de la voluntad de los alcaldes y los consejos municipales de crear organismos que, en algunos casos, rivalizan con ellos pues disponen de las mismas facultades. También, las herramientas de democracia directa, como el referendo y la consulta, dependen, para su adopción, de la voluntad del poder ejecutivo. De hecho, estas herramientas no fueron muy utilizadas, puesto que su adopción depende de la iniciativa de los consejos municipales.

La reglamentación de los mecanismos de participación dificulta su creación y disuade a las organizaciones y ciudadanos interesados, en particular en relación con las consultas, la revocación del mandato o la participación de los usuarios en las juntas de dirección de los servicios públicos.

Pese a estos límites, ciertos mecanismos, como los Planes de Desarrollo destinados a determinar la utilización del presupuesto público, lograron imponerse y constituyen actualmente buenos ejemplos de prácticas participativas.

• Bolivia, y las organizaciones territoriales de base

Bolivia se caracteriza por la existencia de figuras de democracia directa indígena. Se trata, en las zonas rurales de los Ayllus, de sindicatos agrarios, comunidades y, en las zonas urbanas, de juntas de vecinos. Estos modelos comunitarios de organización han estado excluidos mucho tiempo del sistema de gobierno local : la jurisdicción de los municipios se ha limitado a las zonas urbanas, por lo que las zonas rurales se quedaban sin representación ; las organizaciones comunitarias indígenas, no eran reconocidas jurídicamente ni estaban autorizadas a presentarse a las elecciones municipales que eran, y siguen siendo, dominio reservado a los partidos políticos.

Sin embargo, los grupos de presión llamados "Comités Cívicos" o "Comités de Defensa de los Intereses Regionales", organizados a nivel departamental, en los años 60 y 80, han tenido un papel importante en las corporaciones regionales de desarrollo que realizaban la mayoría de los servicios públicos. Este movimiento obtuvieron en 1992, un proyecto de ley de descentralización.

El gobierno central, con su política de descentralización, empezó a reorganizar los canales de participación de la sociedad civil y a institucionalizarlos, principalmente mediante la Ley de Participación Popular, de 1994. Las organizaciones quedaron así reconocidas jurídicamente, con base territorial, y fueron definidas como organizaciones territoriales de base (OTB). Las OTB pueden ser comunidades campesinas, territorios indígenas situados en municipios rurales o grupos de vecinos, en los municipios urbanos. Esta definición excluye, a las organizaciones profesionales, como las organizaciones de productores, las cámaras de comercio o los colegios profesionales.

Las OTB - vía los Comités de vigilancia - pueden proponer, controlar y supervisar la realización de obras (así como los fondos), como la prestación de servicios públicos. Pueden participar en la gestión medioambiental y del desarrollo sostenible, aprobar las autoridades educativas o sanitarias y acceder a la información sobre los recursos destinados a la participación popular.

Queda por analizar las evoluciones más recientes.

Para saber más

Chile, y la participación la ciudadanía en la gestión del FOSIS

Hasta hace poco, la participación ciudadana se ejercía principalmente en el proceso electivo.

Los municipios cuentan con diferentes herramientas. Los alcaldes, por ejemplo, tienen la facultad de designar a delegados en las localidades que se encuentran bajo su jurisdicción. Pueden convocar, con el acuerdo del consejo, a demanda de dos tercios de sus miembros o por demanda ciudadana, una "consulta no vinculante" o plebiscito. Los municipios, además, pueden establecer "unidades vecinales".

La sociedad civil organizada puede, por otra parte, participar en los Consejos Económicos y Sociales provinciales y está asociada a la gestión de un gran programa social de carácter nacional : el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

El FOSIS empezó a proponer, a partir de los años noventa, un modelo de intervención que se basa en las organizaciones comunitarias territoriales y funcionales, así como en pequeñas empresas urbanas y rurales.

Desde su creación, el FOSIS ha registrado a 12 829 organismos, de las cuales 4 671 son organizaciones comunitarias territoriales o funcionales y 6 303 entidades desprovistas de personalidad jurídica. El método se apoyó sobre concursos semestrales de proyectos, abiertos a operadores públicos y privados diversos, según ejes temáticos o programas definidos. Así se ha creado un mercado de servicios de capacitación y de asistencia técnica.

Este método ha sido utilizado para numerosas políticas sociales : educación, equipamiento municipal, seguridad ciudadana, calidad de vida, salud.

Para saber más

En América central, el periodo post-guerra o post-conflictos políticos y sociales, se caracteriza entre otros por la puesta en marcha de reflexiones de fondo sobre el ordenamiento de los territorios, la planificación urbana, la gestión territorial. Dentro de éstas, la cuestión de la "participación ciudadana" es un punto común.

I.2 En América Central la "participación ciudadana" se conjuga con democratización y descentralización

Como el resto de los países latinoamericanos unitarios, en América Central se ha reforzado, estos quince últimos años, el proceso de desconcentración y descentralización de competencias del Estado hacia los municipios. Y esto en un marco de reforzamiento democrático.

Este reforzamiento democrático, sobre todo en lo que concierne la planificación y el ordenamiento territorial, ha dado lugar a múltiples procesos de consulta, y a la producción de planes de desarrollo local, de ordenamiento, planes estratégicos, etc. participativos.

El Estado (en sus propuestas de ley de ordenamiento y desarrollo territorial) como los municipios y mancomunidades han integrado, formalmente o no, los procesos de información y de consulta. A los cabildos abiertos, forma de base utilizada en los procesos de consulta, han venido a agregarse muchas iniciativas que van desde referendos, plebiscitos hasta la concepción de enfoques de "presupuestos municipales participativos".

Esta participación ciudadana en el caso centroamericano, es interesante puesto que aunque las modalidades no son suficientemente explicitadas y que se multiplican las formas de consulta en todos los campos, los proyectos actuales de leyes de ordenamiento territorial dan una gran importancia a este diálogo social. Estas leyes, que tratan de la desconcentración y/o de la descentralización, del ordenamiento territorial y urbanismo, integran la participación ciudadana en los principios o fundamento que las sostienen.

La lectura de los códigos municipales y los últimos textos de proyectos de ley son interesantes en cuanto se visualiza un cierto proceso de "institucionalización" de la participación ciudadana.

A. La “participación ciudadana” en la gestión municipal, un fuerte marco legal desarrollado

Las autoridades locales municipales centroamericanas disponen legalmente de la posibilidad de poder institucionalizar los procesos de consulta y de participación ciudadana amplia. Múltiples figuras son propuestas, así como normas mínimas de implementación. Aún cuando esto es un avance en sí, quedan sin embargo vacíos importantes sobre la obligatoriedad de esta implementación y sobre los campos de la acción social previstos, así como sobre los recursos legales disponibles para los ciudadanos para constituirse en “contra-parte” participativa, y otros.

Costa Rica¹⁷ y el alto grado de participación comunitaria a escala nacional y local

Costa Rica se ha caracterizado por un elevado grado de participación comunitaria local, pese a los límites impuestos por el antiguo código municipal de 1970, vigente hasta 1998.

Esta participación se ha caracterizado por haber sido estimulada por el Estado, pero fuera del marco institucional municipal.

En 1967, en el marco de un gran programa de desarrollo comunitario (DINADECO), el gobierno creó - y financió - una red nacional de grupos comunitarios llamados “Asociaciones de Desarrollo Comunal” (ADC), para llevar a cabo proyectos locales. Estas asociaciones que, en principio, debían coordinar sus actividades con la municipalidad correspondiente, funcionaron en realidad frecuentemente como cuerpos paralelos, en competencia con los organismos electos.

En el tiempo, se ha considerado que esta política tradujo finalmente una superposición de competencias y debilitó los esfuerzos de fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos municipales.

Esto se ha tomado en consideración en el código municipal de 1998, que prevé numerosos espacios de participación: cabildo, referendo, plebiscito, audiencias públicas, y comisiones de trabajo municipal.

Además de esto, este código ha otorgado a las municipalidades la posibilidad de dotar a los distritos alejados de la cabecera de cantón, de consejos representativos que disponen de una autonomía funcional y cuyas decisiones tienen fuerza de ley. No obstante, estas posibilidades son poco utilizadas por las autoridades locales y son poco reivindicadas por la población.

Para saber más

En **Costa Rica**, muchas municipalidades han puesto en obra experiencias de planificación participativa. Algunas de ellas han sido implementadas en el marco de programas sociales apoyados por el gobierno central, como el programa Triángulo de Solidaridad (1998-2002) que, a través de una metodología participativa, sirvió de marco a la realización de un diagnóstico y a la formulación de proyectos por parte del gobierno central, las municipalidades y la sociedad civil.

Fuera de ello, la “participación ciudadana” se ve reforzada en este país por la Constitución misma y en muchos campos, pues dota a cada ciudadano de la posibilidad de exigir la “anticonstitucionalidad” de ciertas decisiones que afecta la vida local.

Además existe también la “Defensoría de los habitantes”, órgano reconocido por las autoridades públicas nacionales y locales que debe ser consultado en muchos campos, incluyendo la planificación territorial.

¹⁷ DGCID – MAE 2005, op. cit.

Para saber más

El Código Municipal en **El Salvador**, propone que los habitantes de las comunidades en los barrios, colonias, cantones y caseríos, puedan constituir "Asociaciones Comunitarias" para participar organizada-mente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma.

Estas asociaciones, deben disponer de personalidad jurídica otorgada por el Concejo y contar con no menos de veinticinco miembros de la comunidad.

La participación de estas asociaciones puede ser en campos amplios: social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en "cualquiera otro que fuere legal y provechoso a la comunidad".

También se puede decir, que las figuras participativas previstas, y otras más informales, han sido puestas en obra en el medio municipal, de manera desigual. Los Planes Estratégicos Participativos (PEP), los Planes de Desarrollo Local Municipal (PDML), y otros, son desarrollados por medio de "mesas ciudadanas", talleres de consulta, "mesas de género", "mesas temáticas", etc. Pero estos procesos no van más allá cuando se trata de la implementación activa de planes o proyectos.

El Salvador, o la "promoción de la participación ciudadana" para fortalecer la "conciencia cívica y democrática" local

En el caso salvadoreño, el Código Municipal en curso, considera al Municipio como la unidad política administrativa primaria a la cual le corresponde garantizar y promover la participación ciudadana en la formación y conducción de la sociedad local. Y esto no sólo para solucionar los problemas locales, sino también para el fortalecimiento de la conciencia cívica y democrática de la población.

Esta competencia es al mismo tiempo una obligación, que se traduce en la promoción de la participación ciudadana, por medio de la comunicación pública sobre la gestión municipal, el tratamiento de los asuntos que los vecinos hubiesen solicitado y los que el mismo Concejo Municipal considere conveniente.

Los mecanismos de participación ciudadana incluidos en el Código, van desde la convocación a "sesiones públicas del Concejo", "cabildos abiertos", "consultas populares", "consultas vecinales sectoriales", hasta la realización del "Plan de Inversión Participativo" y del "Presupuesto de Inversión Participativa", pasando por la constitución de "Comités de Desarrollo Local", de "Consejos de Seguridad Ciudadana", etc.

A estos mecanismos y figuras participativas, se agregan otros mecanismos que estime conveniente el Concejo Municipal (decisión de la mayoría calificada de Concejales propietarios electos), o que nazcan por solicitud escrita de al menos el 40% de los ciudadanos del municipio habilitados para ejercer el derecho a sufragio, siempre y cuando ésta sea para fortalecer las decisiones del Concejo Municipal y políticas públicas locales, sin obstaculizar el ejercicio y conformación del Gobierno Local. En este último caso, durante esta consulta, la Municipalidad podrá solicitar la asesoría y asistencia del Tribunal Supremo Electoral.

Importante es de notar que el Código Municipal, prevé también que el Concejo no podrá actuar en contra de la opinión de la mayoría expresada en la Consulta Popular, si en ésta participa al menos el 40% del número de habitantes-votantes en la elección del Concejo Municipal, que antecede a la consulta, según certificación del acta que al respecto extienda el Tribunal Supremo Electoral. Queda por señalar, que sin embargo, pocos habitantes conocen las disposiciones legales que les confiere el Código Municipal en cuanto a su poder de contraparte local.

Guatemala, y el carácter vinculante de la participación de vecinos y comunidades indígenas

El Código municipal guatemalteco confiere una gran importancia al acceso a la información pública y al desarrollo de la participación ciudadana.

En este contexto, los Concejos Municipales deben facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Se considera así que todos los "vecinos" tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los Concejos Municipales, sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros financieros y contables, etc.

Se considera que los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades. Estas asociaciones (de vecinos, comunitarias y de pueblos indígenas) deberán disponer de personalidad jurídica.

Se agrega también que las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana, tales como los que se establezcan en los Concejos Municipales (o comunitarios) de Desarrollo - COCODES - en ejercicio de su potestad para auto-organizarse, no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, al alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

El Código Municipal, también prevé que los vecinos puedan solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas sobre asuntos que afectan a todos los vecinos del municipio. Esta solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el 10% de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados son considerados vinculantes si participa en la consulta al menos el 20%-50% de los vecinos empadronados – según los casos – y si la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.

Igualmente que en los otros países centroamericanos, muchas figuras existen, y poca información sobre los recursos legales disponibles de los vecinos, existe en general.

Más allá de esto, se puede, citar ejemplos de estas figuras : en la Ciudad de Guatemala existen los Comités Únicos de Barrio (CUB) reconocidos y promocionados por la Municipalidad. Estas figuras importantes para la gestión local, carecen de formación y aun de personalidad jurídica en muchos casos y no cubren todos los barrios. Hoy día, la Municipalidad está desarrollando un programa de formación y consolidación de estas asociaciones locales.

Para saber más

En **Guatemala**, en función de la trascendencia del asunto, y en caso de desacuerdo interno, la consulta ciudadana por parte de la Municipalidad, es obligatoria si se cuenta con el voto de los dos tercios de los concejales.

En cuanto, a las consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

El Código Municipal define también los derechos y obligaciones de los "vecinos", dentro de los cuales se cita :

- Participar en actividades políticas municipales,
- Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias,
- Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley,
- Integrar la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social,
- Participar en las consultas a los vecinos en conformidad con la ley,
- Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio.

NB - Cabe llamar la atención sobre los COCODES, que aunque criticados por ser "clientelares" son en sí una figura de consulta reconocida en el medio rural.

Para saber más

En **Honduras**, el Código Municipal, especifica también que los "vecinos" tienen derechos, entre otros, a hacer peticiones por motivos de orden particular o general y obtener pronta respuesta.

Estos "vecinos" también disponen del derecho a: reclamar contra los actos, acuerdos o resoluciones de la Municipalidad y deducirle responsabilidades si fuere procedente, participar de los programas y proyectos de inversión y ser informados de las finanzas municipales, participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales, pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa.

Honduras, una acepción amplia de la noción de "vecino" y el fuerte papel de los Consejeros de Desarrollo

El Código Municipal hondureño, asienta que la Municipalidad tiene que asegurar la participación de la comunidad, en la solución de los problemas del Municipio. Para ello, dentro de sus facultades se encuentra la de celebrar asambleas de carácter consultivo en cabildo abierto con representantes de organizaciones locales, legalmente constituidas.

Los Cabildos Abiertos, son las formas de base de la consulta ciudadana. Las sesiones son convocadas por el Alcalde previa resolución de la mayoría de los miembros de la Corporación Municipal. No menos de 5 sesiones en Cabildo Abierto al año deben de ser celebradas.

Además de esto, este código es interesante por múltiples razones con respecto a los otros analizados. Una de estas razones es que las representaciones de la sociedad civil pueden ser tanto comunitarias, sociales, gremiales, como sindicales, ecológicas y de otro tipo. Sin embargo, estas organizaciones – con personalidad jurídica - deben ser reconocidas por la Corporación Municipal, en tanto que actores que pueden ayudar a resolver situaciones que afecten a la comunidad.

Otro aspecto interesante, es que el código concede la posibilidad a la Municipalidad de convocar a plebiscito a todos los "ciudadanos vecinos", con el objetivo de tomar decisiones conjuntas sobre asuntos claves, a juicio de la Corporación Municipal. El resultado del plebiscito debe ser publicado y será de obligatorio cumplimiento.

EL Código Municipal prevé también que cada Municipalidad tendrá un Consejo de Desarrollo Municipal con funciones de asesoría. Este deberá de ser integrado por un número de miembros igual al número de Regidores que tenga la Municipalidad. Estos consejeros fungen *ad honorem*, serán nombrados por la Corporación Municipal de entre los "representantes de las fuerzas vivas de la comunidad".

Existe un déficit fuerte en la aplicación de estas indicaciones en los municipios hondureños.

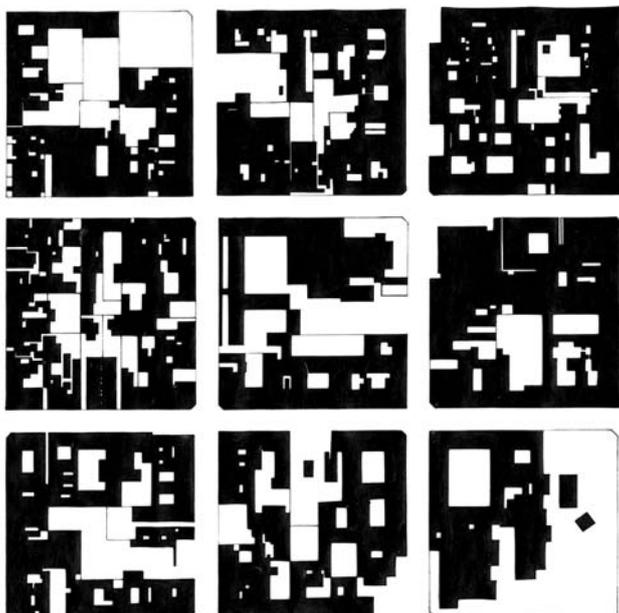
Nicaragua¹⁸, las leyes imponen al Alcalde la organización de Cabildos y el deber de transparencia, y a los ciudadanos el derecho de iniciativa legislativa

En este país, el fomento de la participación ciudadana corresponde a la época de la revolución sandinista, con el establecimiento de los Consejos Populares de Desarrollo Municipal. Los Cabildos Abiertos siguieron utilizándose en paralelo.

La participación ciudadana fue institucionalizada finalmente en 1988 por la Ley de Municipalidades, la cual imponía al alcalde la organización de dos cabildos al año y le permitía crear instituciones consultivas o Consejos Populares municipales.

Hoy día, los municipios disponen por Código municipal de numerosas herramientas, como por ejemplo las Delegaciones Territoriales elegidas, las asociaciones y organismos sectoriales de participación, y otras formas de consulta y de adopción de decisiones como son los cabildos, el referéndum, y los plebiscitos.

A notar que la Ley de participación ciudadana, adoptada en 2003, ofrece a los ciudadanos un derecho de iniciativa legislativa e impone a las autoridades públicas un deber de transparencia. Así los ciudadanos disponen de un derecho de iniciativa colegial e individual que les permite presentar proyectos de ordenanza y de resolución ante el Concejo Municipal. Los ciudadanos pueden asimismo asistir a las reuniones del Concejo Municipal.



¹⁸ Cf. Análisis in DGCID – MAE 2005, op. cit.

Para saber más

El Código Municipal Nicaragüense entiende que el Gobierno Municipal garantiza la democracia participativa. Cada Concejo Municipal podrá crear órganos colegiados e instancias de participación ciudadana, y los regularán en su respectivo Reglamento Interno. Estas instancias pueden agrupar instituciones estatales, organizaciones económicas y sociales comprometidas en el desarrollo socio-económico integral del Municipio.

El Concejo Municipal apoyará la creación de asociaciones de pobladores que tengan como fin el desarrollo municipal y fomentará la participación de las organizaciones y asociaciones sectoriales, culturales, gremiales, deportivas, profesionales y otras en la gestión municipal.

Los municipios situados en las regiones autónomas indígenas tienen la obligación de reconocer las autoridades formales y tradicionales que las representan y tomarlas en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal, así como en las decisiones que les conciernan.

Por último, cabe señalar que la participación constituye un criterio de selección de los proyectos presentados para financiación nacional.

Los Cabildos deben ser presididos por el alcalde y por el Concejo Municipal, y deben reunirse como mínimo 12 veces al año. Los Cabildos Ordinarios, deben reunirse al menos 2 veces al año para tratar el proyecto de Presupuesto Municipal y su ejecución, conocer el Plan de Desarrollo Municipal, etc. Los Cabildos Extraordinarios, a iniciativa de los ciudadanos y con el acuerdo del Concejo Municipal, no cuentan con un límite de sesiones.

Para saber más

En **Costa Rica**, se estipula también que el vecino, propietario o cualquier otra persona, que se oponga al proyecto que tienda a adoptar un plan regulador o alguno de sus reglamentos, tendrá oportunidad de exponer sus objeciones en audiencia pública prevista. Por lo demás, cualquier persona inconforme que invoque ilegalidad y perjuicio propio contra el acto o disposición administrativa que sea, podrá usar todos los recursos que la ley le brinda.

B. La “participación ciudadana” en las propuestas de Ley de ordenamiento y desarrollo territorial¹⁹,... ¿reforzamiento de la institucionalización?

Si el Código Municipal considera concretamente la cuestión de la participación ciudadana, los textos de las Leyes de ordenamiento y de desarrollo territorial integran hoy día estos aspectos en un campo más amplio.

En ambos casos, muchas de estas consideraciones son formales, y carecen de base jurídico-legal de implementación, puesto que son consideraciones amplias. Aún así, estos avances podrían reforzar institucionalmente los procesos de participación ciudadana, indicados como esenciales para la gobernabilidad democrática.

Se presentan acá de manera sintética los contenidos de los textos estrictamente ligados a la “participación ciudadana”, con el fin de disponer de una visión amplia de la integración de este proceso en la gestión territorial.

Costa Rica, la Ley de planificación urbana o el derecho de los ciudadanos a ser consultados antes de la implementación de planes territoriales

En ausencia de Ley de ordenamiento y de desarrollo territorial (o de texto de Ley reciente)²⁰, es la Ley de planificación urbana que es analizada acá.

Esta ley, conforme a la Constitución Política, reconoce la competencia y autoridad de las Municipalidades para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Así, cada Municipalidad dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores.

Esta ley estipula que previamente a la implantación de un plan regulador, la municipalidad deberá, entre otros, convocar a una audiencia pública, con quince días de antelación. Esta convocatoria se hace por medio del Diario Oficial, así como por otros medios de divulgación adicional necesaria. Se indica así el local, la fecha y la hora donde se dará a conocer el proyecto, y donde los vecinos o interesados podrán hacer las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles.

¹⁹ Los textos de los anteproyectos de leyes, son utilizados acá sólo para mostrar las evoluciones en la toma en consideración de la participación y concertación en las prácticas de planificación y ordenamiento del territorio. Es probable que al momento de la publicación de este documento, estos textos hayan sido modificados.

²⁰ Costa Rica posee leyes ambientales y de planificación urbana que son las que integran los elementos más importantes del ordenamiento territorial. Entre 1996 y 1998 se desarrolló en este país las principales propuestas de Ley de ordenamiento territorial, talleres prospectivos, y una propuesta de Plan nacional de ordenamiento territorial.

EL Salvador²¹, o la concertación privilegiada entre “iniciativas pública – inversión privada”

El anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, dispone de un artículo sobre la participación ciudadana. Este estipula que los proyectos de Planes de Ordenamiento y Desarrollo en todos sus niveles territoriales deberán de ser de acceso público de la sociedad civil, el sector empresarial y el sector académico : 90 días antes de su consideración final por el organismo público respectivo, y 60 días antes deben celebrarse sesiones públicas para considerar propuestas.

En la propuesta, el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial propuesto, además de formular el proyecto de la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, y su implementación, promoverá la descentralización, la autonomía municipal y la libertad de asociación y el desarrollo local y fomentará los procesos de consulta ciudadana.

Los textos proponen que las estrategias regionales y los instrumentos de planificación territorial, integren en sus objetivos una mejor coherencia y sinergia entre iniciativas públicas y las inversiones privadas. Se trata así de establecer el marco de acción de unos y otros en cada sector, así como “generar un proceso de participación ciudadana” en el origen, validación, control y evaluación de los proyectos públicos en cada región.

En cuanto al ámbito local, los Gobiernos Municipales de manera individual o mancomunada (dentro de la sub-región definida y respetando los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial establecidos) disponen de atribuciones que les permitirán someter los “Planes Locales”, coordinados e impulsados por ellos, así como las ordenanzas y sus enmiendas a un proceso amplio de divulgación y consulta territorial, de acuerdo con lo acordado en el Código Municipal y la ley. Estos “Planes Locales” son : planes municipales, micro-regionales y sub-regionales de ordenamiento y de desarrollo territorial, planes parciales y esquemas municipales.

Para saber más

En el caso salvadoreño, la problemática de la participación ciudadana y de la concertación se considera en los principios fundamentales de la Ley :

- **la “Participación Ciudadana”** de los sectores sociales y de los ciudadanos : se encuentra garantizada mediante los “mecanismos” previstos por la ley, en la formulación, ejecución y evaluación de los instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- **la “Concertación”** : las decisiones sobre el territorio seguirán los procedimientos de información y participación ciudadana e institucional, que favorezcan los acuerdos entre los distintos niveles de Gobierno con los habitantes, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil, ... desde su concepción, en todos los instrumentos de planificación para el ordenamiento y desarrollo territorial.
- **el “Acceso a la Información”** : toda la información sobre los distintos instrumentos del ordenamiento y desarrollo territorial, desde su formulación implementación, evaluación y seguimiento, serán de carácter público garantizando su difusión oportuna.
- **la “Gobernabilidad Democrática”** : las decisiones sobre el territorio se tomarán en base al diálogo, la concertación, la participación, la transparencia en la gestión pública y el respeto al orden jurídico garantizando con ello el equilibrio entre las demandas de los ciudadanos y la capacidad de respuesta del Estado.

²¹ Anteproyecto de ley de ordenamiento y de desarrollo territorial – versión 25 abril 2008.

Para saber más

En **Guatemala**, la propuesta de ley en discusión, estipula que con el objeto de garantizar la participación de los ciudadanos a la adopción de decisiones relativas a los contenidos de la presente ley, se creará en los distintos niveles del sistema de los consejos una Comisión de Ordenamiento Territorial. Esta desarrollará temas y asuntos relativos a las materias comprendidas en la Ley de Ordenamiento Territorial, y emitirá un informe previo a la adopción de decisiones por parte de los Concejos.

La denominación de la Comisión podrá adaptarse, a nivel municipal y de las comunidades según los usos y tradiciones del lugar, lo que hará constar el secretario municipal en el acta de la sesión constitutiva. La integración de las comisiones de trabajo será regulada por el reglamento de la presente ley.

En la propuesta, existe también un artículo que precisa que las instituciones públicas promoverán la participación social a efectos de profundizar el proceso democrático en el ordenamiento territorial utilizando, como mínimo: las directrices y los instrumentos específicos de ordenamiento territorial que se establecen por la presente ley. Así, toda persona interesada podrá tener iniciativa para proponer con la debida fundamentación, las directrices y los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes.

Guatemala²², y los “Derechos territoriales de las personas”

En Guatemala el proyecto de ley de ordenamiento y desarrollo territorial, en su cuarto borrador, además de delimitar las competencias de las entidades públicas, establecer los principios y el contenido mínimo de los instrumentos de ordenamiento, ocupación, planificación y programación de los usos, etc., establecerá los derechos y deberes en el ámbito de las actuaciones realizadas en el marco de la presente ley. Es en esta última parte que se considera que la participación social es un principio general de los procedimientos derivados del ejercicio de las competencias, en materia de ordenamiento y el desarrollo territorial.

La promoción de la participación social en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial, forma así parte de los principios rectores de este ordenamiento.

A este principio se suman otros, dentro de los cuales se encuentra el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social, y el carácter público de la información territorial producida por las instituciones del Estado.

La propuesta de ley, integra un artículo sobre los “Derechos territoriales de las personas”, en el cual se precisa que todas las personas físicas o jurídicas pueden ostentar al derecho a:

- un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales y al bien común,
- acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados,
- ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en el plazo máximo de tres meses, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una zona determinada.
- participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas.
- obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

²² Anteproyecto de ley de ordenamiento y de desarrollo territorial – versión 4, septiembre 2008.

Honduras²³, la “planificación territorial proactiva” y un amplio abanico de figuras de participación ciudadana

Honduras es pionera en materia de ley de ordenamiento y de desarrollo territorial pues ésta se encuentra aprobada por el Congreso Nacional, y ha inspirado las propuestas en El Salvador y Nicaragua.

El texto del decreto de Ley de Ordenamiento y de Desarrollo Territorial, integra desde el inicio una serie de definiciones base que regirán la implementación : concertación, descentralización, gestión participativa, y participación ciudadana. Esto explica que el texto consultado, anota que uno de los principios de la Planificación Nacional de Ordenamiento Territorial, es la participación proactiva ciudadana, puesto que permite impulsar colectivamente, con las instancias de Gobierno, el desarrollo nacional y las condiciones que determinan su sostenibilidad.

Es interesante notar que el decreto aborda, en los objetivos fundamentales de la Ley, tanto el de establecer los principios y normas, el marco administrativo, etc. del ordenamiento territorial, como el de crear los mecanismos de la participación ciudadana (sus alcances, el marco de actuación, y los mecanismos de concertación, coordinación, armonización y de resolución de conflictos) entre todos los niveles de actuación.

La aplicación de esta estrategia participativa debe ser observada en el proceso de organización. Así se crea el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) como órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, integrado tanto por los secretarios de Estado de diferentes instancias gubernamentales, como por representantes de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), de las entidades étnicas del país, de las organizaciones campesinas, de las organizaciones de trabajadores, de la Federación de Patronatos (representaciones sociales) , de las organizaciones de la mujer, de la juventud... universidades, y partidos políticos legales.

En la implementación, aparece la figura de los “Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial”, que servirán como “agentes de concertación y de conducción de iniciativas departamentales y locales” proponiendo las políticas y estrategias de ordenamiento territorial. Y en lo que conciernen las mancomunidades, se concibe que ellas puedan organizar sus propios “Consejos de Ordenamiento Territorial”, los cuales se integrarán con delegados de organizaciones públicas y comunitarias de cada municipio.

A parte de esto, el decreto de Ley, propone un artículo preciso sobre la participación ciudadana, que indica que la promoción

²³ Decreto de Ley nº 180-2003 Ley de Ordenamiento territorial.

Para saber más

El decreto de Ley en Honduras, desarrolla desde el inicio una serie de definiciones base que la regirá. Así entre múltiples definiciones globales y técnicas, aparecen :

- **Concertación** : “Acuerdos en los cuales se alcanza un consentimiento generalizado por parte de personas o grupos en torno a una temática de Ordenamiento Territorial”.
- **Descentralización** : “Proceso político-administrativo que involucra el traslado de decisiones a entidades de gestión pública o de participación comunitaria en sus asuntos privados y que por derechos lógico les corresponden resolver.”
- **Gestión Participativa** : “Intervención conjunta de la sociedad y el Gobierno, que comparte decisiones, responsabilidad, costos y beneficios en la ejecución de proyectos establecidos conjuntamente”.
- **Participación Ciudadana** : “Intervención proactiva de la sociedad frente al Gobierno, que aporta información, decisiones y recursos que permiten la identificación y la ejecución de acciones y proyectos de interés público”.

El decreto considera como “mecanismos de expresión ciudadana y de información a los ciudadanos”, los siguientes :

- Las expresiones de opinión pública canalizada vía encuestas y foros de opinión cuando en ambos casos se ajusten a los fundamentos éticos, legales y a criterios científicos objetivos ;
- Las manifestaciones, marchas y otras expresiones de voluntad colectiva y particular, siempre y cuando su realización sea en forma pacífica, y no agreda los derechos constitucionales de otros ciudadanos y no ocasione

(cont.)

daños a la propiedad pública y privada ;

- La rendición de cuentas por parte de la Administración Pública, conforme lo regulan las leyes respectivas ; y,
- Los sistemas de información a los ciudadanos establecidos en el marco de los instrumentos de la presente Ley y de otros esquemas organizativos del sector público.

En este contexto, la propuesta de ley enmarca todas las acciones de petición ciudadana, las cuales se canalizarán según los procedimientos administrativos y judiciales, previstos en un ordenamiento jurídico procedimental respectivo.

Cuando en el accionar ciudadano surjan conflictos irreconciliables, el texto anota que se podrá acudir a los "Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial" o al "Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial", como entes conciliadores y de arbitraje.

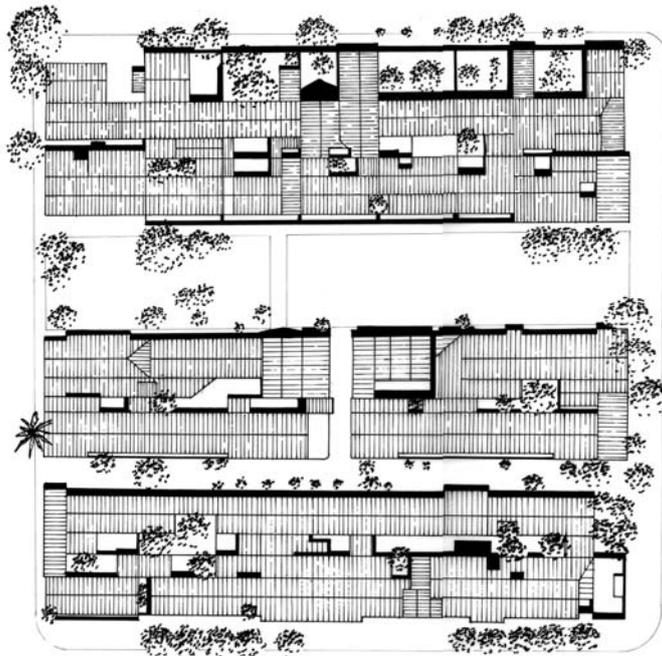
Todo esto debe en principio concernir la concepción :

- del Plan de Nación (horizonte 20 años),
- los Planes Maestros Sectoriales incorporados en el Plan de Desarrollo Nacional,
- los Planes Estratégicos Municipales elaborados por los gobiernos locales en procesos de participación ciudadana,
- los Planes Estratégicos Especiales, instrumentos de planificación multisectorial prioritarios en áreas bajo régimen especial con visión de mediano y largo plazo.

de la participación ciudadana es uno de los ejes fundamentales del Ordenamiento Territorial. Estos textos, acuerdan que en su accionar la participación ciudadana buscará el consenso, acuerdo, compromiso equitativo, el derecho a estar informado, y la pronta solución de problemas y conflictos conforme los procedimientos de petición que establece la Ley.

Los mecanismos e instancias de participación ciudadana son precisados :

- El "Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial", los "Consejos Departamentales de Ordenamiento Territorial", redes de apoyo, organizaciones comunitarias y demás instancias que con tales propósitos se prevean en la Ley,
- Cabildos abiertos, plebiscitos, asambleas de consulta, audiencias y otros mecanismos de participación previstos en la Ley de Municipalidades ;
- Foros y audiencias sectoriales celebrados por iniciativa de grupos de interés público y privado o por convocatoria de instituciones representativas del Gobierno,
- Otras instancias y mecanismos de participación y expresión ciudadana, señalados como tales por la Ley.



Nicaragua²⁴ y el reconocimiento de la participación indígena en la gestión de territorios

La propuesta de ley de ordenamiento y desarrollo territorial, como en el caso hondureño, integra la concertación y la participación en los principios rectores de la Ley :

- La **"Concertación"** : las decisiones sobre el uso y ocupación del territorio deberán concertarse entre los distintos niveles de la administración pública, y entre ésta y los ciudadanos, agentes económicos y organizaciones de la sociedad civil. Se garantizará así los procedimientos de información y participación ciudadana en tanto que elemento clave de la construcción democrática.
- La **"Participación Pública"** : garantiza la participación de la sociedad civil en el Ordenamiento y Desarrollo Territorial, mediante los mecanismos previstos en las leyes correspondientes, promoviendo asimismo la integración del sector privado con y sin fines de lucro en la formulación, gestión y ejecución de los instrumentos de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.
- La **"Gobernabilidad Democrática"** : el respeto de los derechos de propiedad y de ordenamiento territorial, las garantías sobre el acceso a la información, las prácticas de concertación y de participación, son fundamentos de la gobernabilidad democrática.

Estas definiciones deben en principio ser aplicadas a los procesos de elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), de los Planes regionales, departamentales, y municipales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, de las Zonas de Micro-Planificación Territorial municipal, de los Territorios Bajo Régimen Especial, de las Zonas de Protección Municipal, etc.

La aplicación de estos fundamentos va un poco menos lejos que en Honduras, puesto que la Comisión Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial que se propone crear, está compuesta de representantes de los Ministerios, y representantes también por los Gobiernos Regionales de los territorios autónomos, un Delegado de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC). Y es el presidente de esta Comisión, quien a sugerencia de los miembros, tendrá la potestad para invitar a otros organismos públicos y privados a participar en los trabajos de la misma.

Para saber más

En **Nicaragua**, el texto de ley, integra artículos que conciernen las comunidades indígenas, sobre todo las de las Regiones Autónomas. Y se estipula que el Plan Municipal de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, puede abarcar varias comunidades de la misma etnia o de etnias diferentes, y que la asociación de ellas se hará constar por el registro de las mismas por el Consejo de su respectiva región.

En este contexto, las Comunidades Indígenas pueden organizarse de acuerdo con sus costumbres para participar en el proceso ciudadano de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

Se precisa también que las autoridades tradicionales indígenas, deberán nombrar un representante con poder suficiente y acreditado ante el Municipio pertinente, para la coordinación técnica del proceso de Planificación Territorial con el Municipio o con varios municipios con los cuales sus territorios se encuentren compartidos.

Así en el proceso de definición del Plan Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, los gobiernos municipales deberán respetar la legislación en materia de los derechos de las Comunidades Indígenas sobre la utilización de sus tierras. Cuando la tierra de las comunidades indígenas se superponga total o parcialmente con un Área Protegida Nacional, las autoridades tradicionales indígenas, serán responsables del Ordenamiento y Desarrollo Territorial en la parte del área que está bajo su jurisdicción, respetando las directrices nacionales. Asimismo participarán en la administración del territorio protegido, en el marco de la Asociación de Municipios del Departamento.

²⁴ Anteproyecto de ley general de ordenamiento y de desarrollo territorial – diciembre 2006.





Para saber más

El proceso descrito, es esencialmente interactivo, en el sentido en que no se trata de un enfoque lineal que adiciona etapas. Se trata así de una serie de "idas - venidas" que consienten la construcción de una visión común, base de la coherencia de la decisión y de su sostenibilidad.

Para lograr la interactividad, y provocar participación, se necesita construir "códigos" comunes entre los actores en función del proceso desarrollado.

El proceso es también pro-activo, puesto que la puesta en obra de un enfoque participativo, permite a los actores tomar iniciativas propias y proponerlas, incluso ejecutarlas. Los actores asumen así un papel activo, tomando iniciativas.

II.1 De los términos de referencia a la gestión de proyectos, un proceso de democracia participativa

El proceso del análisis urbano propuesto se basa en cuatro grandes fases operacionales, que pueden también resumirse en tres etapas consolidadas. Si bien estas etapas son básicas, el agregado participativo le confiere a este proceso una fuerza social sin igual.

A. Un proceso interactivo y proactivo a organizar

Estas fases pueden simplificarse en el esquema adjunto :

• Fase investigativa y de análisis participativo

Esta etapa es al mismo tiempo la fase de consolidación de los objetivos por los cuales se lanza el proceso analítico operacional. En ella se encuentra inserta la concepción y re-validación participativa de los "términos de referencia", así como las fases de pre-diagnóstico y diagnóstico jerarquizado.

• Fase de formulación participativa de los desafíos y de las orientaciones principales

Íntimamente ligada al proceso de diagnóstico, en esta fase se elaboran los desafíos y orientaciones generales sobre los cuales se fundamentará el "proyecto" (Plan, proyecto urbano...). Acá, un papel importante es otorgado a la co-elaboración de escenarios y a la selección colectiva del escenario-proyecto adaptado.

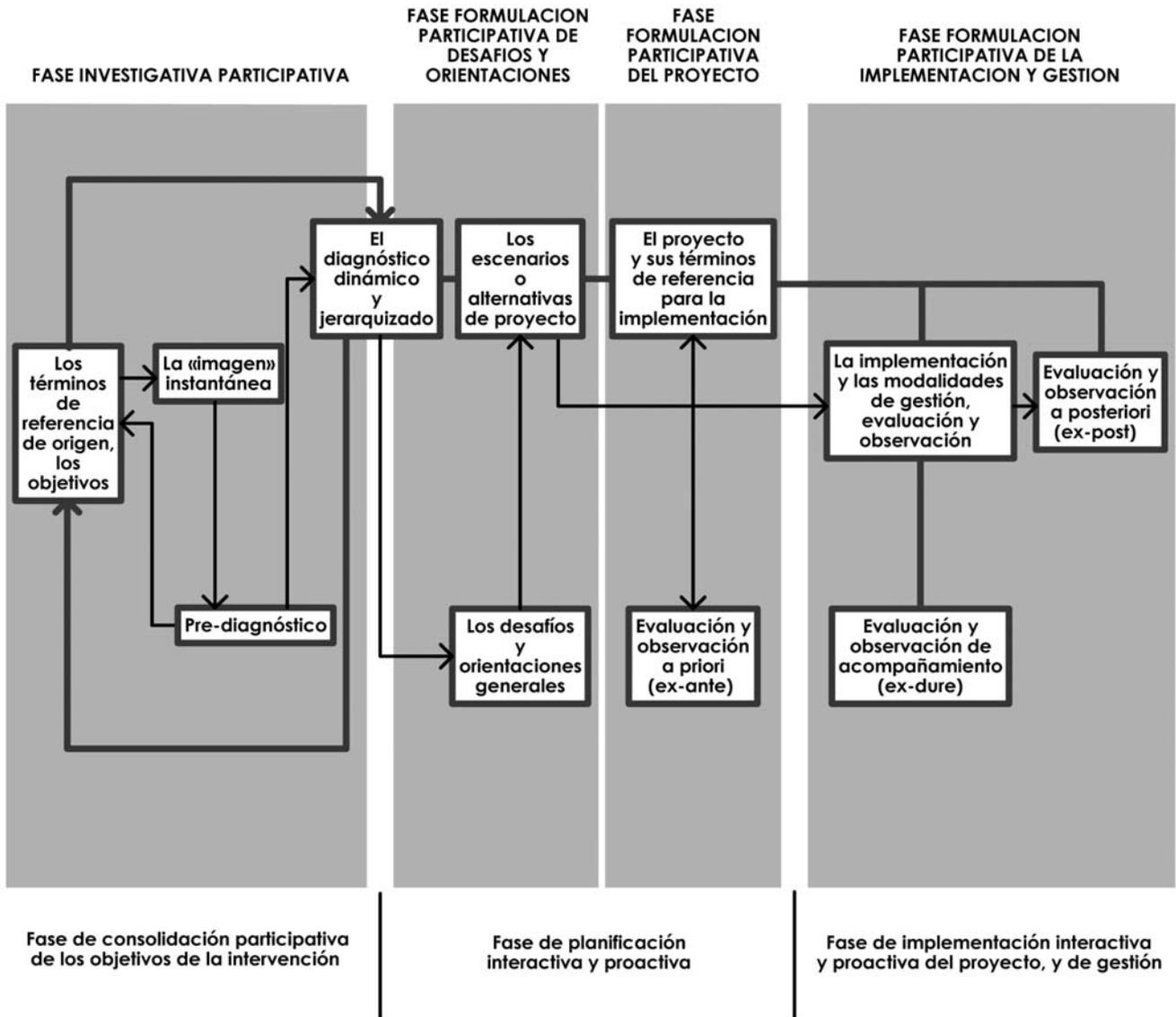
• Fase de formulación participativa del "proyecto"

Con la anterior fase, ésta forma parte de la etapa global de planificación interactiva. Acá se ha decidido del "proyecto" (Plan, intervención urbana, etc.), de sus términos de referencia de implementación, y de sus modalidades de evaluación "ex ante" (u observación). Este último elemento es fundamental en la gestión urbana.

• Fase de formulación participativa de la implementación y de gestión del "proyecto"

Última etapa del proceso simplificado presentado, se trata acá de la fase de implementación y gestión permanente del "proyecto". Significa así la puesta en obra del proyecto en sí, así como la formulación e implementación de las bases de observación, acompañamiento y evaluación "ex post".

El análisis y la gestión urbana – un proceso participativo en cuatro fases



Fuente : propuesta síntesis a partir de experiencias propias de Apoyo Urbano

Para saber más

Múltiples instrumentos y figuras de participación ciudadana existen, que van de los más simples a los más complejos en función de la implicación deseada :

- Cartas a domicilio, visitas de promotores sociales,...
- Fichas informativas, mantas, afiches, volantes, boletines de información, carteles,...
- Buzones de sugerencias, ..
- Encuestas y entrevistas formales e informales, o itero-interactivas,...
- "Open house", "casa de consulta",...
- Exposiciones, eventos públicos de carácter lúdico-informativo,...
- Cabildos informativos o de debate,...
- Reuniones públicas de barrios, sobre un tema o sobre enfoques de prospectiva,...
- Foros de debates multi-actores, mesas redondas,...
- Talleres de concertación permanentes o no,...
- Audiencias,...
- Tele-participación (foros internet...)
- Jurados o Asambleas de ciudadanos permanentes o puntuales,...
- Comités consultativos de ciudadanos, comités interinstitucionales, talleres permanentes de trabajo,...
- Referéndum,...

B. La participación ciudadana en el análisis y la gestión urbana, un desafío complejo pero fundamental

El análisis, la planificación, la intervención y la gestión urbana participativa, son tanto elementos de gobernabilidad democrática como de un proceso de capacitación - acción ciudadana. Esta última característica es importante, integra algunos de los desafíos de los dispositivos participativos : por un lado el del "empoderamiento" social, político y técnico, cuyo resultado se medirá en la transformación gradual de los grupos marginados del "saber técnico del análisis urbano" en una "contra-parte no especialista" pero informada, y por otro, la metamorfosis de las autoridades y técnicos locales en verdaderos "gestores" territoriales y sociales.

La participación ciudadana, múltiples niveles a tomar en cuenta durante todo el proceso

Es fundamental bien discernir y comprender los 7 niveles de la "participación ciudadana" ideal. Del nivel de desarrollo de estos niveles dependerá la amplitud y profundidad del debate que se desea establecer.

Los primeros cinco niveles pueden formar un "proceso" o "secuencia" en función de los objetivos y problemáticas. Cada nivel no implica necesariamente la puesta en marcha de un "debate" o intercambio entre actores²⁵ :

- **Información** : Comunicar con los actores de manera equilibrada y objetiva, con el fin de ayudar les a comprender (y elaborar más tarde) el problema, las alternativas, las oportunidades, las soluciones.
 - **Consultación** : Solicitar a los actores, para obtener opiniones, comentarios sobre los objetivos, los análisis, las alternativas, las decisiones, etc.
- Estos dos primeros niveles son los más comúnmente aplicados en los procesos "participativos" en los cuales no se abre la posibilidad a negociaciones o debates que puedan modificar el proyecto in fine.
- **Implicación** : Involucrar a los actores durante el desarrollo del proceso para asegurarse que sus preocupaciones y aspiraciones sean comprendidas y tomadas en cuenta de manera coherente.
 - **Asociación** : Coligar a los actores en cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de las alternativas y la identificación de las soluciones definidas.

²⁵ Cf. aportes in APANGO. Participation des ONG dans les processus d'urbanisme et d'aménagement (en Europa). Interreg III, Union Europea. 2007.

- **Habilitación** : Autorizar a los actores a la toma de decisión. Esto implica autorizar a la acción, a delegar, etc.

Estos tres últimos niveles permiten la construcción del proceso participativo "ideal" para muchos : la co-decisión (ver la co-elaboración de un proyecto).

Los dos niveles suplementarios son más transversales, puesto que permiten implantar un real proceso de debate, y pueden situarse en otras fases :

- **Capacitación** : Preparación de los actores implicados, ya sea a partir de elementos básicos que permitan un lenguaje común para debates, o de elementos más sofisticados para reforzar las capacidades técnicas, políticas o sociales.
- **Concertación** : Deliberar con los actores cuando no se ha logrado un consenso fuerte. Se trata en si del "momento del debate" entre actores, con el fin de llegar a un acuerdo para realizar juntos una acción, aún cuando no todas las aspiraciones sean tomadas en cuenta en el proyecto o proceso planteado.

Estos siete niveles cohabitan, y toman un peso diferente según los objetivos y el tipo de actores a implicar.

Antes de iniciar el proceso : clarificar los objetivos y las formas de participación, así como sus posibles contradicciones

La ausencia de claridad jurídica y metodológica con respecto a la participación ciudadana, puede explicar parcialmente que esta sea muchas veces limitada a la fase informativa o a la fase consultiva. Sin embargo, estos mismos vacíos han permitido en muchos casos, la producción de una gran riqueza de prácticas.

Para que esta participación sea la más rica posible, conviene clarificar cual es el objetivo principal de ésta. Existen al menos tres objetivos generales observados²⁶, que si bien están sumamente imbricados, condicionarán los resultados :

- **¿Una "participación funcional"?** El objetivo es el de mejorar la gestión urbana integrando las necesidades o aspiraciones de los habitantes, limitando así los posibles conflictos, el tiempo de la implementación del proyecto, etc.

Para saber más

Los siete niveles de participación ciudadana, cohabitan en el proceso de planificación y gestión.

Estos se estructuran diferentemente según se dirijan – y en función de la agregación de actores - a de ciudadanos organizados o no, a técnicos locales o nacionales, a ediles o actores económicos.

Pueden diferir también en su contenido según los objetos de estudio: procesos de planificación, marcos jurídicos, proyectos, y aún constitución de "espacios" de concertación.

²⁶ Aportes colectados In DPSA. Synthèse sur la "participation citoyenne". Reporte- Grand Lyon, Red temática europea Interact, Julio 2004. ; Cf. también los diferentes análisis producidos por R. Lefebvre, M. Nonjon sobre la cuestión de la participación ciudadana y la democracia local. Francia, 2003.

Para saber más

En los dispositivos participativos es importante definir las fronteras del proceso mismo que se desea poner en práctica. Para ello, es necesario :

- Definir lo que está abierto a concertación y lo que no, lo que es negociable y lo no negociable. Esto último bajo bases y argumentos legitimados por opciones de "nivel superior".
- Definir dónde y cuándo se realizarán las diferentes etapas del proceso participativo, en qué momento del proyecto la participación se organizará.
- Identificar y mostrar quién lanza el proceso, los interlocutores, el nivel de representatividad esperado y definido, los dispositivos previstos para coleccionar la opinión de aquellos "sin voz", etc.

Para evitar ambigüedades, es importante clarificar si el dispositivo participativo persigue que el proyecto sea el más adaptado a la situación, o que sea adoptado por la población.

- **¿La "participación social"?** Acá se busca mejorar la cohesión social o la sociabilidad mínima en un territorio. La participación es un objetivo en sí y no solo una herramienta. El ciudadano mismo o la autoridad local pueden estar al origen de este dispositivo.
- **¿La "participación política"?** Se trata de desarrollar – vía el proyecto u otro sujeto - el derecho de los habitantes a participar en la construcción de la decisión pública, o en la co-decisión. La decisión final queda en manos de los ediles, pero legitimada a través de la producción de un interés común a partir de intereses individuales.

... y tomar bien en cuenta las diferentes temporalidades de los actores en presencia²⁷

El análisis y la gestión urbanas son condicionados por temporalidades complejas e imbricadas : de los habitantes, de las instituciones, de las empresas, del edil, de las instancias gubernamentales, de los técnicos locales y nacionales, de los investigadores, etc.

Las **temporalidades sociales**, difieren si se toman en cuenta aquellas de los habitantes implicados directamente en un proyecto y de aquellos que no lo están. Difieren también de aquellas más institucionales. En el tiempo de los "habitantes", las historias colectivas e individuales pasadas, van a condicionar la manifestación espacial de los comportamientos y actitudes presentes. Y estos a su vez, van a condicionar las aspiraciones para la vida futura de las generaciones.

Sin ser necesariamente cronológicas, las secuencias de base del tiempo de la administración local se inician con la definición de objetivos que guiarán el mandato electoral, seguido de la elaboración de estudios, y completado por el tiempo de la implementación del proyecto, la inauguración y el lanzamiento de nuevos compromisos.²⁸ Para los técnicos, sus tiempos, están ligados al "proyecto", y comienzan por la definición de los desafíos y los objetivos del proyecto, ligados a un diagnóstico, seguido de la elaboración diseñada del escenario seleccionado y su transformación en proyecto, para llegar al fin a la implementación.²⁹

²⁷ J. Salomon. Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain. CERTU, 2008.

²⁸ Cabe notar que las **temporalidades políticas**, son más complicadas a articular sobre todo en contextos centralizados, puesto que los tiempos cortos (y las competencias) de la administración local no son los mismos de la administración nacional.

²⁹ J. Salomon. op.cit



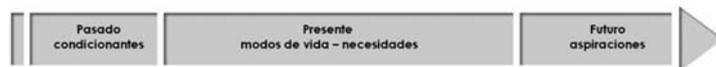
COMPRENDER LAS TEMPORALIDADES DE LOS ACTORES IMPLICADOS EN LA GESTIÓN URBANA

Durante el proceso investigativo como operacional, todos estos actores argumentarán con lenguajes específicos, que habrá que tomar en cuenta para que el “debate urbano” pueda llevarse a cabo minimizando las incomprensiones.

Es durante este proceso participativo que los actores legitimarán cada uno de sus papeles, más allá de la legitimidad adquirida vía el voto (edil), el conocimiento (investigador), la inversión (empresas), la técnica (técnicos), o la “existencia social” (habitantes), etc.

El tiempo de los actores, desfases y convergencias a tomar en cuenta

Temporalidad del habitante / ciudadano = tiempo de la vida cotidiana



Temporalidad del edil / política = tiempo de la administración pública



Temporalidad del técnico = tiempo del proyecto



Temporalidad del investigador / prospectivista = tiempo de la teoría- práctica



Temporalidad de actor economico = tiempo de inversión



Fuente : interpretaciones libres a partir de J. Salomon, op.cit.

Para saber más

Es importante tomar en cuenta el tiempo del investigador. En los contextos locales centroamericanos, este actor es poco incluido en el análisis y la gestión territorial, aún cuando él posee una indispensable capacidad de observación, análisis, evaluación, interrogación, etc. del quehacer urbano.

Para saber más

Lo más importante en los dispositivos participativos es movilizar el máximo de los actores implicados o necesitando ser implicados.

Esta participación se logra muchas veces por medio de lo que puede llamarse "vectores movilizadores"³⁰. Se trata de procedimientos cuya innovación o adaptación permiten un máximo de interactividad.

Estos vectores pueden ser de naturaleza diferente según los objetivos, y pueden ser co-construidos con la población misma que se desea implicar.

Un principal vector es la comunicación y animación alrededor del proceso mismo de participación.

Existen muchos ejemplos de vectores ampliamente utilizados : concepción de folletos de comunicación por la misma población, organización de "paseos críticos" sobre espacios públicos de proyecto, murales ; simulaciones tamaño real, maquetas de proyecto.

Otro vector puede ser el proceso de "benchmarking" como también las encuestas de opinión, los estudios sociológicos cualitativos, ... así como el financiamiento de iniciativas creativas por la autoridad local.

Muchos de estos vectores solicitan financiamiento específicos que deben de anticiparse y considerarse en sí.

II.2 La fase investigativa participativa, o el desafío de la coherencia y sostenibilidad de la gestión urbana

Esta primera fase es incontestablemente la más importante de todo proceso de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial. Así, de la rigurosidad de la investigación y de la profundidad de la participación ciudadana, como de la claridad en los objetivos, dependerá la solidez y coherencia del Plan o del proyecto deseado.

A. La coherencia social y territorial de la decisión y de los proyectos, y su sostenibilidad, se juegan en esta fase

Esta primera fase, cuenta con cuatro momentos bien precisos :

- Esbozo de los primeros términos de referencia y organización del dispositivo participativo.
- Realización de la primera investigación-participativa y retroalimentación de los términos de referencia y de las modalidades organizativas.
- Realización del pre-diagnóstico y de las orientaciones del diagnóstico.
- Realización del diagnóstico y de los desafíos de política pública.

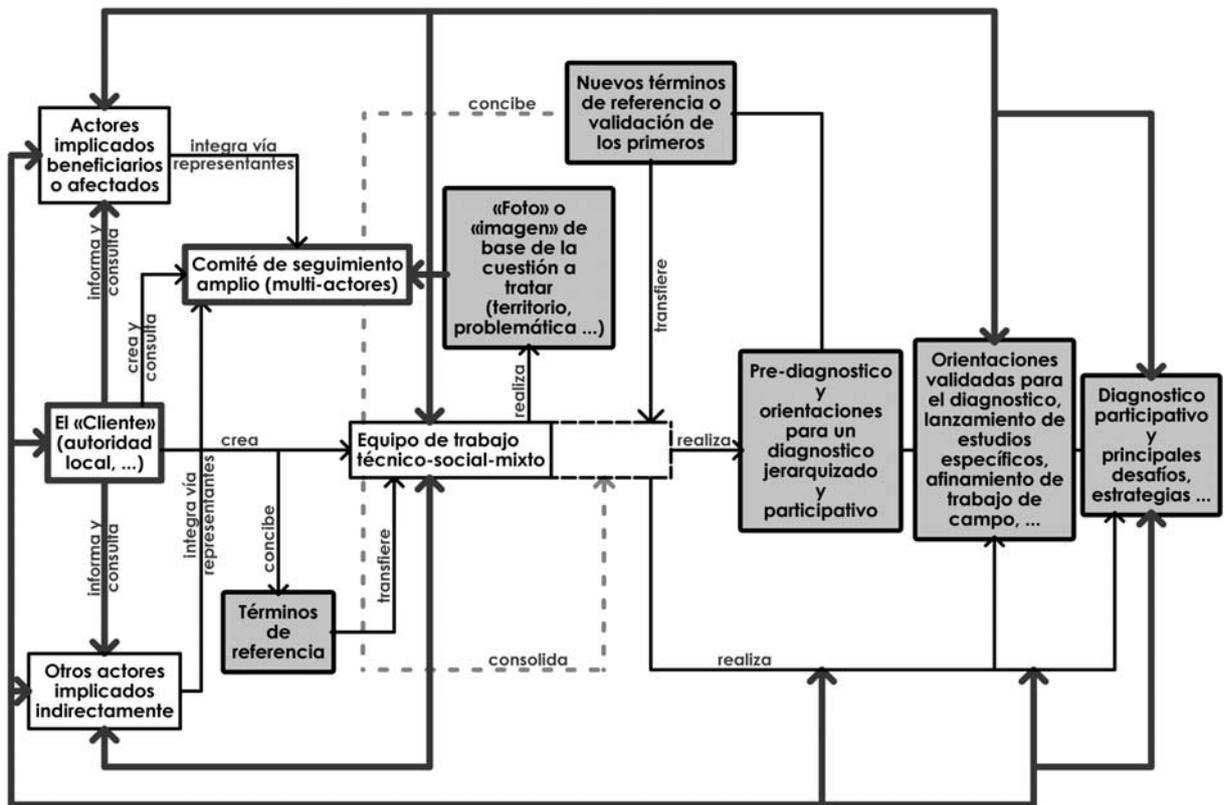
Estos momentos se descomponen en nueve sub-fases :

- Las seis primeras corresponden globalmente al proceso de consolidación de los términos de referencia (y a la primera etapa participativa), del equipo de trabajo, de los actores implicados y a implicar.
- Las tres últimas, corresponden globalmente a la parte investigativa, bien que esta parte se inicia también en la etapa anterior.

³⁰ Cf. DPSA. Synthèse sur la "participation citoyenne". op.cit.

Fase I : Fase Investigativa Participativa

Las etapas ideales del proceso de definición de los términos de referencia y de la realización del diagnóstico



— Información/formación/consulta/implicación/asociación/habilitación/concertación

■ Documentos importantes a producir.

Fuente : propuesta síntesis a partir de experiencias propias Apoyo Urbano.

Para saber más

Para establecer el grado de poder que tipifica a cada actor o grupo de actores, se debe utilizar indicadores de medida del grado de influencia que se ejerce en los procesos del desarrollo territorial :

- El papel que desempeña cada actor,...
- El espacio geográfico, la población y los recursos que son involucrados, afectados o beneficiados por el actor,
- Las herramientas con que cuenta el actor para hacer prevalecer su decisión (legales, huelgas, económicas, políticas, corrupción de personas...),
- El peso que tiene para oponerse o facilitar el desarrollo del proceso de planificación...

Se aconseja³¹ así realizar una matriz de análisis donde pueda ser ordenada la información y permita la reflexión y la toma de decisiones conducente a la estructuración del grupo que sustentará el proceso y los productos esperados.

Esbozo de los primeros términos de referencia y organización del dispositivo participativo

Este momento se declina en 3 fases, las cuales determinan la significación y relevancia de la participación deseada :

- **Esbozo de los términos de referencia, por el “cliente” o “autoridad o grupo competente”, que define los objetivos y los resultados esperados.**

Acá es donde se identifican los territorios pertinentes, los actores a implicar (beneficiarios, afectados, recursos de opinión o de transformación, actores de conflicto, etc.).

- **Definición del proceso de implicación y asociación de los actores implicados y a implicar.**

Fase de información, comunicación y de consulta que permite definir las formas de implicación programadas puntuales (talleres, reuniones...) o permanentes (Comités de seguimiento, etc.) en todo el proceso.

- **Definición del equipo mixto de trabajo (social, económico, político, técnico e investigativo), y de su consolidación.**

Aquí se formaliza el equipo técnico de trabajo (profesionales externos, técnicos municipales,...) y la forma de asociación de actores externos implicados (ciudadanos, empresas,...).

Matriz de análisis de actores

	Rol que juega en el territorio	Interés	Las acciones que realiza	Jerarquía en el ejercicio del poder
Actor	¿Qué papel desempeña en el proceso de ocupación, uso y transformación del territorio (toma de decisiones, etc.)?	¿Qué objetivos persigue con su actuación?	¿Cuáles son las principales acciones que realiza directamente o indirectamente?	¿Obstaculiza o facilita el Plan o Proyecto? ¿Por qué? Se anota el nivel de poder : muy alto=1, moderado=2, bajo=3...).

Fuente : cf. propuesta de SINPET, Segeplan, 2006 op.cit.

³¹ Cf. SINPET. Guía de facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y el Plan de desarrollo municipal (PDM), SEGEPLAN, Guatemala, 2006.



CONSTITUIR UN COMITÉ DE PILOTAJE" Y UN "COMITÉ DE SEGUIMIENTO" PARTICIPATIVO DEL PLAN O DEL PROYECTO

¿Qué es un Comité de Pilotaje?

Instancia compuesta por los responsables del Plan o del Proyecto, y por aquellos actores locales considerados indispensables para la correcta ejecución de proceso de planificación.

El Comité se encarga del análisis de la información presentada por el equipo técnico, valida los resultados e informes, supervisa y asegura que todos los temas (sectoriales y transversales) hayan sido tomados en cuenta, incluso soluciona las principales problemas ligados al proceso de trabajo, y decide del proceso mismo metodológico. Se encarga de la coordinación del calendario de trabajo, fija las misiones del equipo técnico de base, define lo que espera del Comité de seguimiento, y se encarga de la comunicación y concertación con los actores implicados.

El Comité debe disponer de legitimidad, y ser reconocido como entidad referente capaz de monitorear el(los) proyecto(s), tomar decisiones de manera democrática, servir los intereses colectivos, referirse a la participación ciudadana cuando sea necesario y tener un diálogo constante con las instituciones que financien y tomen las decisiones políticas.

¿Comité de Seguimiento?

Instancia consultiva y "asesora" permanente durante el proceso, acá están representados todos los actores implicados en el Plan o Proyecto.

Su papel puede ser asimilado al de un "órgano de consenso social", en tanto que la representatividad de todos los actores de vida local se encuentran presentes. El comité transmite la información a la población por los medios disponibles sobre los avances significativos durante todo el proceso.

Este Comité está en contacto permanente con el territorio y su población para reforzar la participación ciudadana y la integración del colectivo en ciertas fases de trabajo de ese comité.

El Comité se encarga, entre otro, de monitorear el proceso y los resultados, comprobar que el proceso de investigación, diagnóstico, propuestas, etc. haya sido realizado correctamente, etc. Cada actor presente, informa y consulta al grupo que representa con el fin de remitir las ideas, desacuerdos y sugerencias eventuales que tendría este grupo.

Si el Comité puede reunirse con la frecuencia que establecen los miembros, un amplio quórum es necesario (al menos el 50% de los miembros del comité reunidos) para la toma de resoluciones.

En su conjunto, este Comité es el elemento dinamizador del proceso, y el garante de la buena toma en consideración de los desafíos intersectoriales etc.

Para saber más

Los procesos de construcción y ejecución del(los) Plan(es) y Proyecto(s) no depende de un actor sino de un grupo garante de una mayor consciencia del interés colectivo.

Con amplia representatividad, se mitiga el riesgo de tomar decisiones o construir proyectos no consensuados por el conjunto de los actores, y fuente de conflictos.

El diálogo permanente entre el Comité de Pilotaje, el Comité de seguimiento y el equipo técnico mixto es esencial. La calidad de este diálogo reposa sobre todo en el equipo técnico, y en su capacidad de informar-capacitar a los actores para acompañar la buena decisión local.

Para saber más

Para identificar el nivel de significación y de relevancia de los actores, es posible utilizar una Matriz de Relevancia Actoral.

Esta permite explicar el porqué de la selección de cada actor.

Una vez que estas informaciones existen, se pueden analizar más en profundidad con instrumentos tales como : la Matriz de Menciones, la Matriz de Relevancia Actoral Ponderada, la Matriz de Impactos Cruzados (MIC) que identifica la relaciones de fuerza/poder entre actores con su plano de influencia y dependencia de actores), y el Sociograma.

Es indispensable tener claridad sobre el nivel de influencia y dependencia que tienen estos actores frente a otros.

Existen al menos cuatro tipo de actores según estos niveles : actores dominantes, actores dominantes/dependientes, actores autónomos, y actores dominados.

Los actores pueden también ser clasificados como actores primarios o secundarios, a partir de una ponderación de menciones.



IDENTIFICAR EL NIVEL DE SIGNIFICACIÓN Y DE RELEVANCIA DE LOS ACTORES Y DE SUS INTERRELACIONES³²

1- Ficha para la Matriz de Relevancia Actoral

	Actor relevante reconocido				
	1	2	3	4	N
Lo ha mencionado seleccionado porque considera que su(s)...					
participación en el proceso es...					
imprescindible					
necesaria					
deseable					
capacidad de aportar algún tipo de recurso es...					
alta					
mediana					
baja					
intereses y expectativas son...					
imposterables					
convenientes					
atendibles					
relación con los demás es...					
influyente					
dependiente					

Fuente : interpretación a partir de cuadros in [C+T] Consultores. op.cit.

³² Síntesis interpretativa y adaptada a partir de los análisis desarrollados in [C+T] Consultores. Dossier de herramientas para el análisis de actores y planteamiento de escenarios para el estudio de alternativas de intervención. In Apuntes para una metodología de planificación y gestión. Rosario, Argentina, 2001.

Realización de la primera investigación-participativa y retro-alimentación de los términos de referencia y de las modalidades organizativas

Tres momentos componen esta etapa :

- **Realización de “Imagen instantánea” o de la “visión espontánea” del objeto o sujeto de los términos de referencia**

Primera fase investigativa, que se lleva a cabo para producir una imagen de base de la situación sobre la cual va a realizarse un pre-diagnóstico. Acá también se valida, enriquece o hace evolucionar los términos de referencia.

- **Revalidación participativa de los términos de referencia, o concepción de nuevos términos de referencia**

Esto, como resultado de debates y validaciones precedentes, para la realización de un pre-diagnóstico más coherente y aceptado.

- **Consolidación del equipo mixto de trabajo**

Se agrega en esta fase los elementos profesionales, expertos a consultar y actores locales-recursos de opinión complementarios.

Realización participativa del pre-diagnóstico y de las orientaciones del diagnóstico

Se trata acá de dos momentos investigativos esenciales :

- **Realización participativa del pre-diagnóstico y de las orientaciones para un diagnóstico dinámico jerarquizado**

Segunda fase investigativa-participativa, éste permite definir el territorio pertinente (o marco) de trabajo, los territorios anexos, el funcionamiento de base del territorio y de los actores, etc.

- **Concepción participativa de las orientaciones para el diagnóstico y lanzamiento de estudios complementarios**

Tercera fase investigativa participativa, en la cual se profundizan aspectos que consolidarán las orientaciones vía estudios o trabajo de campo complementarios, sobre la base de objetivos jerarquizados y problematizados...

Realización participativa del diagnóstico y de los desafíos de política pública

Cuarta fase investigativa participativa, se realiza sobre la base de objetivos jerarquizados y problematizados.

Para saber más

Según el concepto de “gobernabilidad democrática” que los actores urbanos manejen, puede existir discusión sobre el momento adecuado de iniciación del debate urbano.

En esta guía, se propone un debate a todos los niveles del proceso de análisis y de gestión territorial. Este debe comenzar así desde el lanzamiento del proceso investigativo. Los intercambios permiten así de enriquecer o hacer evolucionar los “términos de referencia”, y debatir sobre la “imagen objetivo” de los actores.

Según el momento en el cual el debate sea previsto, así como de su forma, durabilidad y continuidad, este puede ser más o menos restrictivo, más o menos formal, más o menos serio.

Para saber más

En cuanto a la colecta de percepciones y opiniones detentadas por los actores, se puede privilegiar las entrevistas informales simples, bajo la forma de diálogo, alrededor de grandes temas :

- ¿Cómo se vive el territorio o la situación actualmente?...
- ¿Cuáles son los problemas principales del territorio o de la situación analizada?, ¿Dónde se concentran?...
- ¿Cómo se percibe la evolución pasada del territorio?, ¿Mejoras?, ¿Empeoramiento?, ¿En zonas precisas?...
- ¿Cuáles son las principales expectativas con respecto a un Plan o proyecto?...
- ...

Atención :

Un "informante calificado" o "recurso de opinión", es toda persona independientemente de su poder, conocimiento e implicación directa, capaz de describir dinámicas, relatar la situación y sus problemas, dar cuenta de las evoluciones, etc.

B. La construcción de la "imagen territorial", facilita la realización de un pre-diagnóstico adaptado

Esta primera fase investigativa-participativa alimenta los primeros intercambios entre actores. Permite consolidar o modificar los términos de referencia, elaborar una estrategia de integración de los actores en el debate, y consolidar el equipo mixto de trabajo.

Acá emerge la "imagen" o "fotografía mental" que los actores implicados han construido. A partir de esto, se elabora una primera "visión común" del territorio, sin por lo tanto abordar de manera real las dinámicas.

Lo que resulta del proceso, no es la descripción de la "realidad" sino una percepción común de "un territorio percibido", y de los territorios de referencia y de intervención "adaptados".

Lo esencial a realizar :

- Entrevistas simples, individuales o colectivas, con "informantes calificados" o "recurso de opinión".
- Visitas de campo de observación simple.
- Realización de "mapas perceptivos" de territorios de análisis.
- Colecta de informaciones de base (cartografías, estudios existentes, ...).
- Análisis simple de datos y organización de ellos para un retorno de información hacia los actores de base.
- Censo de nuevos actores indispensables a asociar, etc.

Los "productos" principales esperados :

- Talleres o acciones de información y comunicación.
- Una "primera fotografía" (escrita y/o cartográfica) de la situación (o territorio) sobre la cual se desea intervenir.
- Los territorios de análisis : de referencia o marco explicativo de las dinámicas, de intervención local amplia, y de intervención micro-local.
- Capacitación y formación-acción de los principales actores implicados.
- Una lista complementaria de actores, y una propuesta de su integración al proceso participativo definido.
- Recomendaciones para reformular si necesario los términos de referencia.



PRIVILEGIAR LA ENTREVISTA EN EL PRIMER ACERCAMIENTO INDIVIDUAL DE LOS PRINCIPALES INFORMANTES CALIFICADOS

En esta etapa investigativa, es importante privilegiar el acercamiento individual de los principales actores implicados, y de aquellos "recurso de opinión" (o informantes calificados), con el objetivo de lograr diseñar una visión común o contradictoria sobre el tema de trabajo.

Privilegiar un número limitado de actores, en función de los objetivos

En esta etapa se privilegia entrevistas con un número limitado de actores. Estos son aquellos considerados como los más estratégicos, ya sea porque son informantes confiables, o los más implicados o porque son actores conflictivos.

También se aconseja una inserción gradual de otros actores, según el nivel de influencia y de poder que se le haya atribuido. Esto permite analizar poco a poco los niveles de convergencia y divergencia de opiniones o relatos, y limitar los actores a agregar a la población de base.

Conocer los métodos de entrevistas

Se aconseja la realización de entrevistas-diálogos libres alrededor del sujeto de análisis o de entrevistas semi-estructuradas bajo una guía específica.

El tipo de entrevista – grabadas o no según lo acordado con el actor – y su estructuración, dependerá de los objetivos definidos : colecta de opinión, colecta de información sobre hechos vividos, colecta de información de evaluación, etc.

El tipo de preguntas dependerá del nivel de conocimiento (o de hipótesis), que el encuestador disponga de la situación para la cual utiliza este diálogo en las entrevistas. Estas pueden ser una mezcla de preguntas abiertas y cerradas, que permitan de relanzar el diálogo explicitando las razones de estas opiniones. Pero aún en una entrevista completamente abierta, el entrevistador debe de guiar al entrevistado para evitar fuertes digresiones.

Restituir los resultados para validar y completar las opiniones

El análisis de estas entrevistas debe alimentar un primer nivel de debate, por lo cual es fundamental restituir los resultados en reuniones abiertas, y presentar un balance de convergencias y divergencias de opiniones, de visiones, o de territorios de referencia o de análisis a elaborar. Lo más importante en este proceso es la "territorialización" de las opiniones o de los hechos relatados.

Esta restitución pública (limitada a los entrevistados o no) permite validar o invalidar esas visiones (incluso completarlas), y construir una primera visión común. Estos elementos guiarán el pre-diagnóstico.

Para saber más

Las ventajas de las entrevistas son múltiples, pero en el proceso participativo, la principal es el acercamiento de actores y su preparación para las fases ulteriores a las cuales se les implicará.

Otra ventaja de este método en el debate urbano es de abrir nuevos temas de discusiones, obtener una primera base de informaciones para después enfocar el pre-diagnóstico y diagnóstico sobre las problemáticas identificadas colectivamente como prioritarias con los entrevistados.

La principal desventaja de este método de investigación, puede situarse en la interpretación que se haga. Por ello es indispensable una restitución colectiva, permitiendo así limitar la subjetividad analítica a posteriori.

Hay que tomar en cuenta que estas entrevistas deben ser realizadas por personas capacitadas. Y los entrevistados deben ser percibidos como "neutros" para evitar sesgos en las opiniones.

La neutralidad del lugar de la entrevista debe de tomarse en cuenta. Se debe permitir al entrevistador la selección del lugar donde desea que se realice este diálogo, siempre y cuando no altere la calidad del diálogo.

Atención :

Las entrevistas pueden ser colectivas. En este caso, el entrevistador debe guiar su desarrollo, y estructurar las respuestas a posteriori, haciendo una diferencia entre el tipo de informante. Una entrevista colectiva puede facilitar entrevistas individuales a posteriori, y profundizar opiniones actor por actor.

Problemática

Plan de rescate y revitalización del "Centro Histórico" de Santa Tecla (actualmente Nueva San Salvador - El Salvador)

Con el fin de elaborar un pre-diagnóstico a debatir con la población, los actores económicos y las instituciones, el primer enfoque fue la redefinición del perímetro del Centro Histórico.

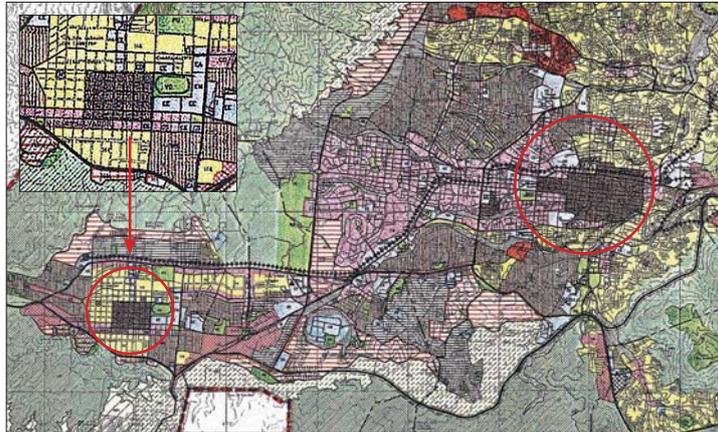
Esto conllevó a poner en relieve el perímetro propuesto por la OPAMSS vía el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano - PLAMADUR, los perímetros definidos por Concultura bajo una lógica patrimonial, los perímetros históricos, y aquellos de las dinámicas de usos del suelo y de gestión local.

Al mismo tiempo se validaran varias escalas de análisis, vía entrevistas con habitantes, ediles, técnicos locales y metropolitanos, etc.

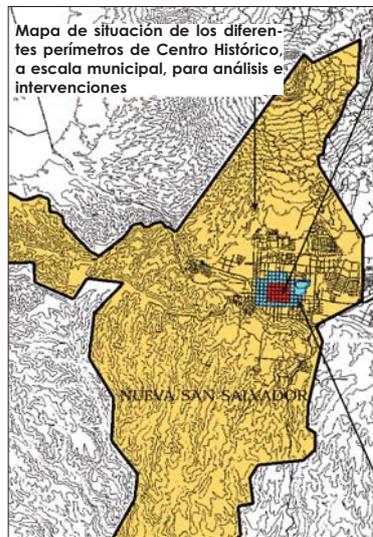
A partir de este enfoque, dos escalas permanentes se han seleccionado : el "Casco Viejo" conocido como "Zona 30", y el perímetro del Centro Histórico Consolidado (no integra las urbanizaciones colindantes).



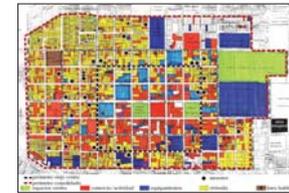
DEFINIR LOS PERÍMETROS DE ANÁLISIS Y LAS ESCALAS PERTINENTES CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS DEFINIDOS



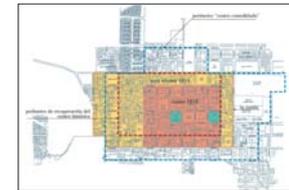
Mapa de usos del suelo Área Metropolitana de San Salvador y los Centros Históricos a recuperar - PLAMADUR



El centro en 1854, barrios y áreas de influencia



Los usos del suelo en 1999 en el área urbana

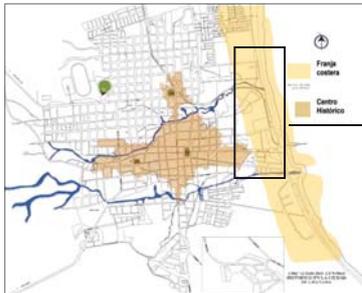


Los perímetros del Centro Histórico y sus evoluciones

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla (El Salvador) / Oficina del Centro Histórico. **Rescate urbano y social del Centro Histórico de Santa Tecla. Elementos y orientaciones para concebir un proyecto urbano participativo.** Marzo 1999.



REALIZAR MAPAS SIMPLES DE SÍNTESIS DE LOS OBJETIVOS DEL ANÁLISIS Y MAPAS SOCIALES DE REALIDADES PERCIBIDAS



Localización de la costa del Lago Cocibolca con relación al Centro Histórico de Granada



Plazos de recuperación de la zona más precaria para usos turísticos - 2002



Imagen de los usos deseados y factibles en la zona Carrillera y Miralago - 2002



Mapa social de usos del suelo del sector mostrando usos consolidados (vivienda informal y formal, etc.) - 2002

Problemática

Incorporación turística de la franja costera precaria del Lago Cocibolca al Centro Histórico de Granada (Nicaragua)

Dentro del Plan Maestro municipal y el Plan de Centro Histórico de Granada, la recuperación para fines turísticos de la franja costera del lago es un objetivo fundamental.

Para evaluar la factibilidad del proyecto global – con etapas 2002-2012 – se lanzó en 2005 un diagnóstico de los usos del suelo y de la dinámica urbana local.

Antes de iniciar el pre-diagnóstico y diagnóstico, un "mapeo" de los proyectos y percepciones fueron realizados con el equipo técnico, ediles, habitantes in situ y ex situ. Este trabajo fue realizado privilegiando cartografías "powerpoint", para limitar la inversión en mapas informáticos en esta fase.

Esta etapa permitió concentrar el análisis en los "barrios" Carrilera y Miralago, dos de los más consolidados. Se analizaron las probabilidades de mutación de estas zonas, la situación de la población con respecto a la propiedad, su inserción en la vida turística local, etc.

Fuente : Apoyo Urbano / Oficina de Preservación y Conservación del Centro Histórico de la Ciudad de Granada. ¿"La Carrilera" y "Miralago", espacios mutables e integrables en las orientaciones de desarrollo turístico de Granada (Nicaragua)? Análisis exploratorio de las condiciones y capacidades de cambio. 2005.

Problemática

Propuesta de un sistema de señalización turística entre el centro de Masaya (Nicaragua) y el resto de los sitios turísticos en su entorno.

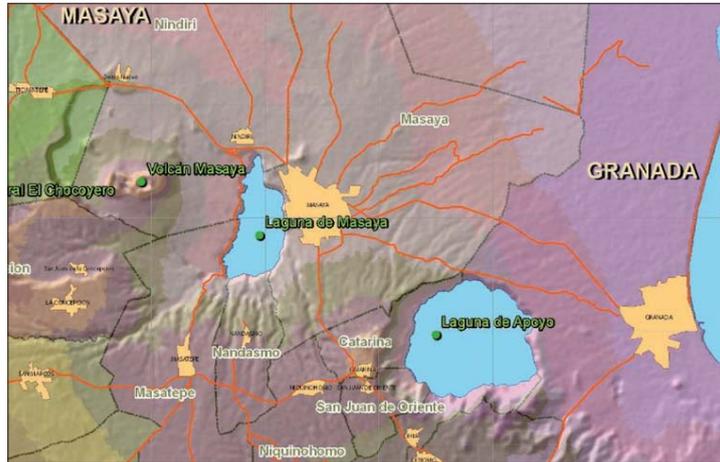
Con el fin de desarrollar el capital y potencial turístico de Masaya, se trataba de elaborar un sistema de señalización adaptado con respecto a la movilidad interna y externa de contacto con los Pueblos Blancos y otros sitios.

Un trabajo interno y de observación de las circulaciones locales y de intercambio, más entrevistas con turistas locales e internacionales permitió elaborar el "mapa" de intervención y el eje sobre el cual se articularía este sistema.

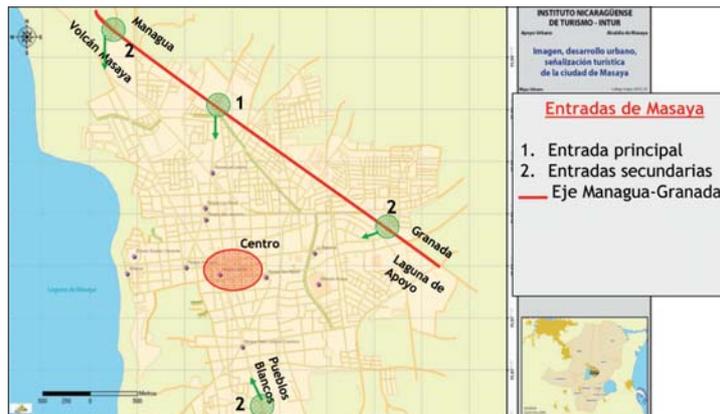
Todo el diagnóstico se presentó bajo el mismo formato, dejando en permanencia mapas más amplios de vialidad regional.



OPTAR DESDE EL INICIO POR EL "BUEN PERÍMETRO" Y POR LAS IMAGENES TERRITORIALES DE ANÁLISIS



Situación de la ciudad turística de Masaya con respecto a otros sitios atractivos y a la vialidad de conectividad - 2006



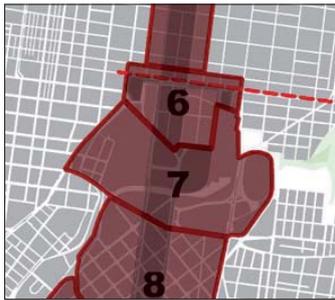
Definición y estabilización de un fondo permanente ligado a la problemática y utilizable durante todo el proceso de análisis y propuesta



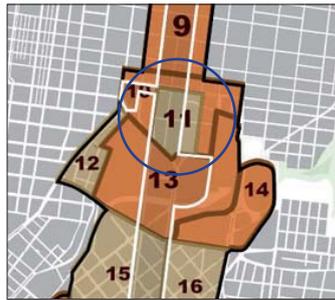
Fuente : Apoyo Urbano, Alcaldía de Masaya (Nicaragua), INTUR. **Imagen, desarrollo urbano y comunicación turística hacia la formulación de un plan de señalización Municipio de Masaya.** Primera parte : Diagnóstico y fundamentos del Plan de Señalización. 2007.



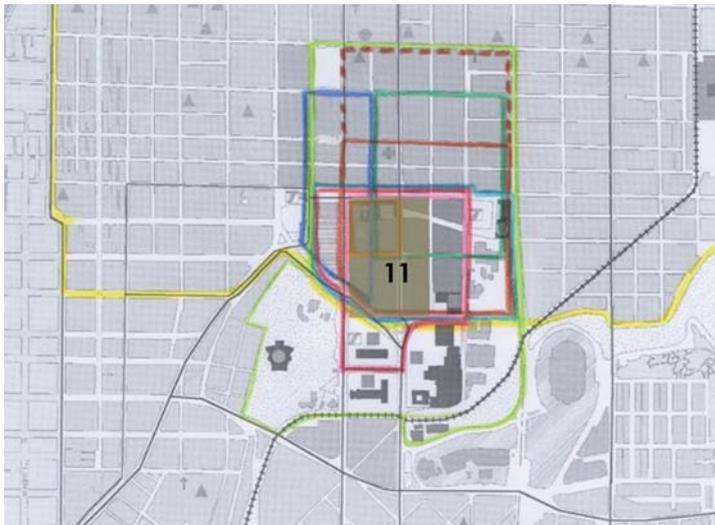
MOVILIZAR LA PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES CON EL FIN DE DEFINIR LOS PERÍMETROS DE ANÁLISIS Y DE PROYECTOS



Unidades de Intervención Urbana Integral. Taller Urbanística - 2008



Barrios y Núcleos Prioritarios Revitalizadores. Taller Urbanística - 2008



Perímetros del Barrio "La Habana" (Barrio Prioritario Revitalizador n°11), según diferentes actores consultados a partir de su percepción de vida y tipo de inserción local. Apoyo Urbano - 2008

Problemática

Diagnóstico social y urbano del "barrio La Habana", unidad de intervención prioritaria del Proyecto urbano Corredor Central Aurora Canias - Ciudad de Guatemala.

Entrevistas, análisis histórico de base y memoria colectiva, confrontación de perímetros legales, etc. se han puesto en sinergia con el fin de jerarquizar los espacios de intervención y sus áreas de influencia.

Los perímetros de intervención arquitectónica y de espacios públicos se enriquecen de las percepciones de los actores locales.

Construir un mapa "mapa mental de espacios de vida" tal como se presenta adjunto - borrador - permite reconsiderar otras etapas de afinamiento de los territorios de intervención. Estos deben confrontarse y debatirse.

Fuente : Apoyo Urbano, Urbanística Taller del Espacio Público. **Pre-diagnóstico de las dinámicas del "Barrio La Habana". Proyecto Corredor Aurora Canias, Ciudad de Guatemala. 2008.**

Para saber más

Muchas técnicas de investigación y de diálogo pueden ser utilizadas, en esta fase o en otras. A título de ejemplo se citan :

"Árbol de problemas"

Herramienta multipropósito que ayuda a identificar y priorizar problemas, objetivos o decisiones. El problema principal es representado como el tronco de un árbol y los factores relevantes, influencias y resultados se reflejan como raíces y ramas.

FODA

Método que se orienta principalmente al análisis y resolución de problemas y se lleva a cabo para identificar y analizar las Fortalezas y Debilidades de la organización, así como las Oportunidades (aprovechadas y no aprovechadas) y Amenazas reveladas por la información obtenida del contexto externo. El método de "lluvia de ideas" facilita la utilización de estos dos enfoques.

Atención :

Las informaciones así colectadas deben de ser verificadas, por medio de un trabajo de campo, de otros talleres, de análisis cruzados de información, confrontando también aquellas que surjan en otros talleres, etc.

Acá intervienen otros métodos investigativos como son la observación simple, la observación participante, las encuestas, etc.

C. El pre-diagnóstico, elemento importante para la concepción de un diagnóstico jerarquizado

El pre-diagnóstico es la fase investigativa que se lanza cuando la organización general del proceso de trabajo ha sido globalmente consolidada, y la primera "visión común" elaborada. Aquí se afina la problemática, define la amplitud del "problema", y acta el "hasta donde vamos" retro-alimentando los "términos de referencia".

Tres grandes objetivos tiene esta investigación participativa :

- La clarificación de los principales problemas, fortalezas, debilidades, obstáculos y amenazas del territorio.
- La visualización de las dinámicas en curso (proyectos, iniciativa...).
- El esbozo de los objetivos de un diagnóstico (y los estudios complementarios) jerarquizado.

Lo esencial a realizar :

- Entrevistas y encuestas cuantitativas y cualitativas estructuradas, individuales o colectivas.
- Talleres de pre-diagnósticos, etc.
- Colecta y síntesis de las reflexiones, estudios y propuestas existentes.
- Colecta y síntesis de los proyectos existentes, en estudio, abandonados, deseados, etc.
- Visitas de campo, observación/relevamientos, etc.
- Estabilización de fondos cartográficos de análisis, etc.
- ...

Los "productos" principales esperados :

- Reporte de Pre-diagnóstico : análisis y territorialización de los problemas, fortalezas, etc., del "futuro encaminado" (proyectos, etc.), y de los "ejes de deseo" de los actores...
- Los objetivos territoriales y los principios generales que guiarán el diagnóstico a realizar (los "términos de referencia" del diagnóstico), los estudios complementarios a realizar, etc.
- Foros, talleres u otros eventos de comunicación y de información pública amplia.



CONSTRUIR UN ÁRBOL DE PROBLEMAS PARA CLARIFICAR LA IMPORTANCIA DE ESTOS SEGÚN LOS ACTORES IMPLICADOS

El "Árbol de Problemas" permite identificar una situación negativa (problema central) a solucionar mediante la intervención del proyecto utilizando el encadenamiento causa/efecto.

Esta técnica facilita la puesta en orden del o de los problemas principales permitiendo identificar sobre cual(es) se concentrarán los objetivos del proyecto.

La enunciación del problema principal es compleja pues éste debe ser concreto y amplio, con el fin de elaborar un abanico amplio de soluciones alternativas. Así, de la manera como se formulen los problemas, dependerá la coherencia y riqueza de soluciones :

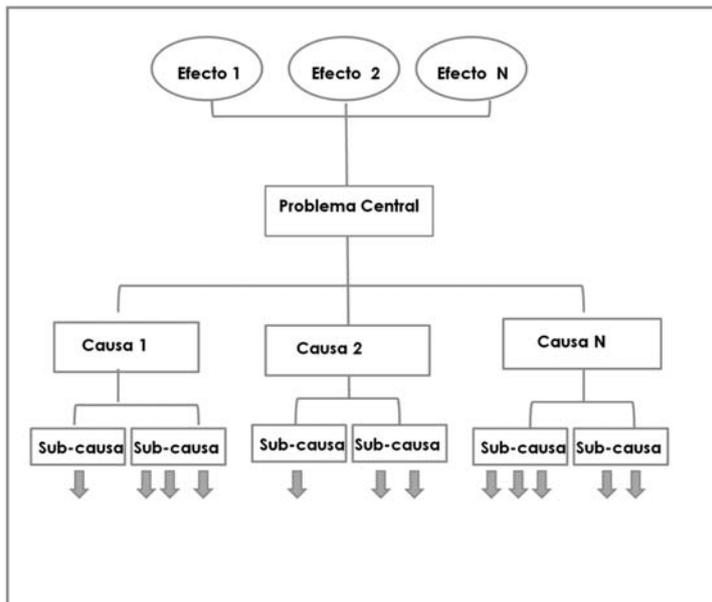
- Problema principal – enunciado 1 : Falta de programas de vivienda social.

Solución 1 : Concepción de programas de vivienda social.

- Problema principal – enunciado 2 : Débil oferta de vivienda y de financiamiento para familias en extrema pobreza.

Solución 2 : Concepción fina de alternativas o estrategias cruzadas.

Ilustración tipo de un "Árbol de Problemas"



Fuente : interpretación libre.

Para saber más

El "Árbol de Problemas" conduce al "árbol de soluciones", o sea a la formulación de los objetivos (o componentes) del "proyecto".

Cada componente del árbol de problemas corresponde una columna de jerarquía de objetivos de la herramienta de concepción y gestión de proyectos llamada Marco Lógico. Así el objetivo general del proyecto corresponde a la solución al problema central del árbol de problemas ; a los objetivos específicos o resultados esperados corresponde el control de las causas que generan el problema abordado en el árbol de problemas, etc.

Atención :

Si el interés de este instrumento es evidente en estos procesos de análisis, hay que notar ciertos límites. Los principales son aquellos que conllevan a la formulación de una visión común cuando se trata de actores con intereses divergentes y en contextos complejos. Así para llegar a un pre-diagnóstico o diagnóstico compartido, se debe completar este análisis con otros enfoques investigativos más transversales.

Para saber más

Las **fortalezas** son aquellos “diferenciadores”, que deben capitalizarse, reforzarse, mantenerse. Y las **debilidades** - o desventajas - deben mejorarse con el fin de transformarlas en fortaleza.

Aplicadas a los territorios, las fortalezas podrían clasificarse en :

- **Comunes** : cuando son poseídas por varios territorios, o cuando varios de estos pueden disponer de las mismas fortalezas.
- **Distintivas** : cuando una misma fortaleza es poseída por pocos territorios, pero con caracteres diferentes debido a sus propias estructuras sociales, económicas, ambientales, etc. que los componen. Esto significa que estos territorios no están en competencia.
- **De imitación** : son aquellas fortalezas copiadas de otros territorios ajenos a la especificidad del territorio en cuestión, pero desarrolladas muchos más allá de la copia.



UTILIZAR LA TÉCNICA “FODA” PARA ABORDAR Y ORIENTAR EL CONTENIDO DEL DIAGNÓSTICO A REALIZAR

FODA (DOFA o SWOT), es una técnica de análisis y de planeación utilizada ampliamente por las empresas privadas que buscan analizar los mercados y desarrollar estrategias de mercadeo.

En el campo de la planificación y del ordenamiento territorial, esta técnica permite abordar y sistematizar - por medio de un facilitador, y en reuniones amplias - las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, y Amenazas de un territorio de manera simple. Los resultados pueden sintetizarse en matrices simples o complejas.

La técnica facilita el pre-diagnóstico (ver el diagnóstico según los casos y la profundidad del análisis), ya que permite la descripción de las dinámicas visibles del territorio, y la elaboración de una jerarquía de problemas que deberán de ser analizados – selectivamente – ulteriormente.

Ilustración del esquema de la lógica de la técnica FODA

	Factores internos Fortalezas	Factores internos Debilidades
Factores externos Oportunidades	Estrategias para maximizar las Fortalezas y las Oportunidades	Estrategias para minimizar las Debilidades y maximizar las Oportunidades
Factores externos Amenazas	Estrategias para maximizar las Fortalezas y minimizar las Amenazas	Estrategias para minimizar las Amenazas y las Debilidades

Fuente : interpretación libre



TERRITORIALIZAR LOS PROBLEMAS, LAS SOLUCIONES, LAS ACCIONES O PROYECTOS, Y LAS "LINEAS DE DESEOS"



Tipo de cobertura espacial de los autobuses



Obstáculos / peatón y personas a movilidad reducida al de los autobuses



Conflictos de usos - vialidad / modos de transportes



Conjunto de "problemas" o disfunciones. Sintetizar territorialmente los "problemas" técnicos observables y percibidos.

El "futuro encaminado" y "deseado". Visualizar los "proyectos" en curso, las "líneas de deseo" (proyectos, proposiciones formales e informales) ligados a los problemas y objetivos.



Problemática

Diagnóstico y concepción de un Plan de transporte y de movilidad para el área central de la ciudad patrimonial de Suchitoto - El Salvador.

El aumento de la frecuencia de visitantes locales e internacionales, el crecimiento de la población permanente y de residentes temporales, el nuevo auge de actividades locales, la ausencia de una oferta de transporte local y de parqueos, la discontinuidad de las aceras, etc. plantearon la necesidad de dotar a la ciudad de un Plan de movilidad y de desplazamientos locales y de conectividad externa.

Este plan priorizó un pre-diagnóstico, que permitiese analizar espacialmente los problemas reales y percibidos, frente a las soluciones imaginadas.

Esta información se enriqueció con un enfoque de los "futuros encaminados": todos los proyectos en curso (teniendo impacto sobre la generación de flujos o de necesidades), y aquellos proyectos deseados por los actores, convergentes o no.

Esto permitió obtener los desfases y las convergencias existentes, tanto en la apreciación de los problemas como de las soluciones.

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. Plan de movilidad y desplazamientos sustentables para el centro de Suchitoto. Diagnóstico y primeras propuestas de acción. 2005.

Problemática

Diagnóstico y propuesta de elementos de base para la formulación de un "Plan Maestro Urbano" para Santa Tecla – El Salvador.

La ausencia de un "Plan de ordenamiento territorial municipal, que permita ir más lejos que los condicionantes estipulados por Plamadur, conlleva a la Municipalidad de Santa Tecla a lanzar una reflexión interna sobre las dinámicas urbanas y las tensiones que estas provocaban en el territorio.

Esta reflexión tenía como objetivos : alimentar los debates técnicos y políticos internos, facilitar la toma de decisión en cuanto al lanzamiento de un trabajo más amplio, definir los ejes temáticos de planificación.

Esta reflexión se basó inicialmente en la realización de una amplia cartografía de hechos observados – jerarquizados por los equipos locales - bajo una forma estabilizada. Esto con el fin de facilitar su lectura.

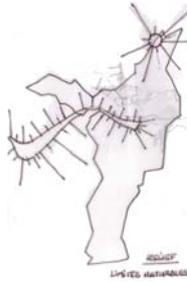
Con el fin de ampliar el análisis a las partes urbanas periféricas al denso centro, este trabajo permitió la actualización del "mapa urbano" usualmente utilizado.

Estos elementos, se cruzaron con una serie de entrevistas de actores locales (técnicos, ediles, planificadores, etc.), y se completaron con análisis técnicos existentes en documentos oficiales (Plamadur, PNOT, etc.).

Este análisis "clásico" en su formulación, se completa con un análisis territorial dinámico de las tensiones observables, perceptibles y emergentes. Esto marcó la transición analítica local.



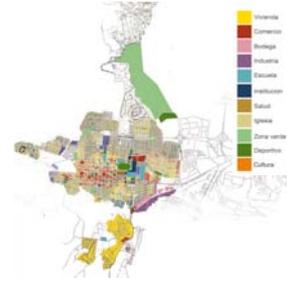
VISUALIZAR LAS DINÁMICAS TERRITORIALES, PASANDO DEL MAPEO DE "HECHOS OBSERVABLES"...



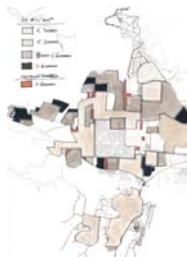
Relieve y "rupturas naturales"



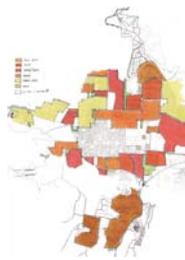
Zona urbana y áreas productivas



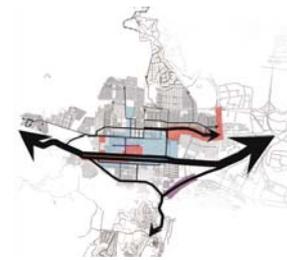
Usos predominantes del suelo



Densidad de viviendas / población



Distribución de la población por nivel socioeconómico



Distribución de flujos vehiculares



Periodicidad de la colecta de desechos



Zonas de riesgo

...

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. **Propuesta del componente urbano de un Plan maestro de ordenamiento territorial municipal.** 2007.

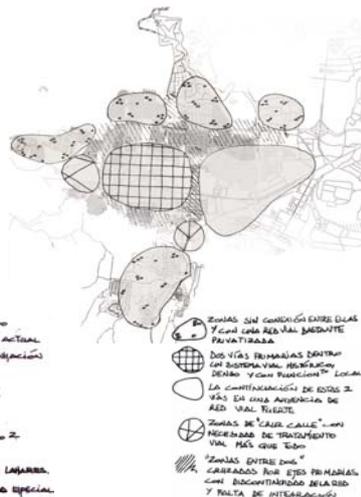
... AL MAPEO DE LAS TENSIONES TERRITORIALES, SOCIALES, ECONÓMICAS.

(cont.)

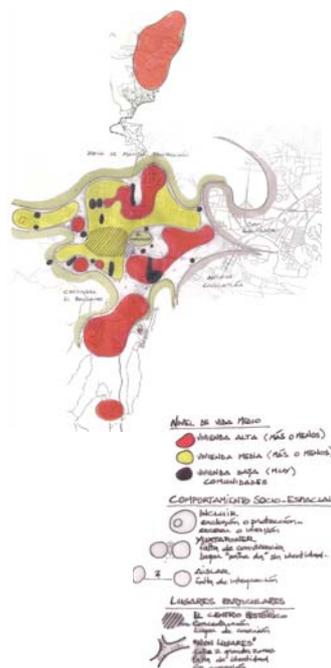
Dinámicas de la presión urbana



Dinámicas transporte-infraestructura / zonas de vida-actividad



Dinámicas socio-económicas / habitacionales



Tensiones funcionales, sociales y espaciales



En este proceso de construcción de la "imagen territorial" convergente, lo que más importa es la "co-elaboración" en el análisis de las dinámicas y las tensiones en el espacio urbano.

Se trata de elaborar mapas de "síntesis" de elementos temáticos puestos en perspectiva.

Esto se realiza por medio del cruce de la información, de la verificación de tendencias, de la confirmación de signos de cambio o de consolidación de las dinámicas, etc.

Una innovación es propuesta acá : el enfoque de "tensiones espaciales". A diferencia del enfoque de los "problemas" u "obstáculos", este permite poner en diálogo las dinámicas observadas.

Para este proceso de territorialización, se necesita una gran capacidad de síntesis dinámica.

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. Propuesta del componente urbano de un Plan maestro de ordenamiento territorial municipal. 2007.

Para saber más

La fase diagnóstica debe tomar en cuenta la consulta de expertos. Para ello, aparte del proceso de entrevista y de "brainstorming", existen métodos interactivos tales como el método Delphi y el Abaco de Régnier.

Estas técnicas buscan comparar y evaluar el alcance de las opiniones expertas, conocer las divergencias, convergencias e incertidumbres posibles, etc.

El **Abaco de Régnier** por ejemplo, se utiliza para consultar sobre un problema, sobre las causas de éste, y los problemas inducidos por el mismo.

Una vez los expertos seleccionados, se trata de valorar y debatir con ellos sobre el impacto de estos factores, sus jerarquías, etc.

La opinión de cada uno de ellos se visualiza utilizando una escala de colores: el color verde significa "actitud muy favorable" y el verde claro concierne una "actitud favorable"; el amarillo traduce una "actitud neutra", mientras que el rojo anota una "actitud muy desfavorable", y el rosado una "actitud desfavorable". El color negro significa "no se desea participar", y el blanco, "sin opinión".

Este método, esencialmente de debate y de intercambios, limita que un grupo adhiera por inercia a la opinión mayoritaria, o a la opinión de un líder, puesto que privilegia las opiniones de los que están en desacuerdo.

D. El diagnóstico, un proceso de investigación y de análisis estratégico

La elaboración de un diagnóstico implica la implementación de una estrategia de producción de informaciones transversales estructuradas por los objetivos y cuestionamientos planteados durante el pre-diagnóstico. Es un proceso investigativo y analítico delimitado, que busca comprender los fenómenos, las dinámicas, etc. y aportar recomendaciones de soluciones.

Acá no se trata de elaborar un análisis exhaustivo, sino examinar las dinámicas y prácticas territoriales, y las interdependencias que interesan.

En este contexto, las finalidades principales de esta fase son:

- Comprender las dinámicas pasadas (retrospectiva) y en curso, las interrelaciones positivas y negativas territoriales, sociales, ambientales, institucionales, etc. resultantes.
- Analizar las tendencias observables y aquellos signos de cambio, y esbozar los objetivos y las expectativas jerarquizados.
- Aprender la situación actual y su evolución, con respecto a las políticas públicas y comportamientos privados en obra.
- Establecer una territorilización coherente de estas dinámicas y de los desafíos.

Lo esencial a realizar:

- Entrevistas de actores, y expertos y otros actores.
- Reuniones de información, consulta, "capacitación"; talleres de diagnóstico, de análisis compartido, etc.
- Estudios (y evaluaciones) incluyendo aspectos de retrospectiva y prospectiva, así como de "evaluación de políticas públicas".
- Trabajo de campo, relevamientos, análisis de datos cuantitativos, cualitativos y espaciales, etc.

Los "productos" principales esperados:

- Caracterización de los territorios (o de las situaciones) con respecto a las dinámicas observables, clarificación y territorilización de los principales desafíos y orientaciones para un "Plan" o un "Proyecto", y formalización de objetivos-desafíos.
- Foros y talleres múltiples de debate, concertación y validación del diagnóstico.



COMPRENDER LOS OBJETIVOS DE BASE DE UN DIAGNÓSTICO³³

1. Finalizar las investigaciones sobre la base de los objetivos definidos por el Pre-Diagnóstico concertado

En esta etapa se realizan los análisis cruzados con los estudios complementarios orientados hacia problemas específicos. Acá se corrige lo avanzado en el Pre-Diagnóstico.

2. Pasar del análisis al Diagnóstico

Los análisis jerarquizados deben articularse y correlacionarse, para producir un "diagnostico global". Este debe permitir comprender las disfunciones o las dificultades principales de un territorio. La síntesis de esto y su formalización en Diagnóstico, sirven a definir los objetivos o desafíos precisos del "Proyecto" o del "Plan".

3. Expresar el Diagnóstico en términos de "disfunciones", dificultades o problemas, y en términos de "opciones de solución"

El objetivo de los análisis consiste en determinar de manera fina el o los problemas principales del territorio, alejándose de la descripción. Se trata entonces de poner en evidencia los problemas, pero para abordar las causas, la evaluación de su gravedad, sus orígenes, etc. El Diagnóstico debe asimismo clarificar las opciones de soluciones posibles, tomando en cuenta el pasado, la situación actual, las tendencias y los signos emergentes.

4. Concertar el "Diagnóstico Global"

El Diagnostico debe ser debatido para concretizarse. Y para ello, este debe de expresar tanto una representación global de la evolución del sistema estudiado y de sus consecuencias previsibles, como una síntesis de los desafíos y lineamientos.

Se debe privilegiar un enfoque multi-sectorial, que valore la legibilidad de los resultados, y de los datos, para lograr los intercambios deseados. Visto esto, el Diagnóstico debe :

- Poner en evidencia los principales déficits de coordinación entre actores y territorios.
- Caracterizar las evoluciones preocupantes, y sus impactos sociales, espaciales, económicos, etc.
- Comparar los principales desequilibrios, y evaluar la agudeza de los problemas sobre los sectores o territorios importantes.
- Precisar las incoherencias en las inversiones realizadas y a realizar, así como las posibilidades de mejoría.
- Poner en relieve los posibles grandes frenos a la elaboración e implementación de un Plan o de un Proyecto que retome los desafíos de principio elaborados.

Esta fase exige una fuerte coordinación y concertación entre los actores a todos los niveles del proceso de investigación y análisis.

Para saber más

En todo diagnóstico es importante :

- Organizar los resultados de manera clara, simple e inteligible.

Se trata de organizar la restitución oral y escrita de tal manera que se garantice el proceso interactivo y evolutivo. Así el acento será puesto sobre la legibilidad y la comprensión de los resultados y de los datos del análisis.

- Definir el nivel de detalle pertinente.

No se trata de lanzar estudios que no pueden integrarse en un enfoque de planificación global, ni de buscar la exhaustividad.

- Seleccionar los campos de análisis a profundizar.

En función de los ejes u objetivos propuestos en el Pre-Diagnóstico, el análisis será más o menos profundizado en ciertos temas.

- Integrar un análisis retrospectivo.

Todo diagnóstico debe desarrollar un enfoque dinámico de las tendencias pasadas (incluso en materia de decisión política e intervención urbana). La búsqueda de mapas históricos, datos en evolución, etc. deben privilegiarse, con el objeto de diseñar un panorama de un "pasado" reciente o más lejano.

³³ Cf aportes más precisos en materia de transportes, in Guide Plan de Déplacements Urbains, Certu, Francia, 1996.

Para saber más

Cualquier sean los tipos Delphi se pueden distinguir cuatro fases :

- La exploración del tema en discusión,
- La estructuración de acuerdos y desacuerdos que existen entre los participantes con respecto al tema,
- La clarificación de las razones de las diferencias y la evaluación de estas,
- La evaluación final a partir de una información previamente analizada y enviada para retroalimentación y para nuevas consideraciones.



DIALOGAR CON LOS EXPERTOS UTILIZANDO EL MÉTODO DELPHI³⁴

El **método Delphi**, o "método dialéctico", consiste en una serie de encuestas por cuestionarios secuenciales dirigidas a expertos (que no se conocen) sobre un tema en particular, con el fin de lograr un consenso.

Este método permite obtener una visión más detallada y profunda acerca de los supuestos y de las opiniones que existen) sobre este tema.

Dependiendo del objetivo que se persiga, el método Delphi puede utilizarse para :

- Proyectar variables, eventos, tendencias, que servirán de apoyo en la toma de decisión.
- Analizar políticas alternativas u opciones de solución a problemas, sin buscar el consenso, sino más bien, acentuar las divergencias.

El procedimiento de base es el siguiente :

- Selección del grupo de expertos (alrededor de 100 al menos, para lograr al menos 25% de participantes activos).
- Elaboración de un cuestionario sobre el tema de interés, el cual permite la cuantificación y ponderación de las respuestas.
- Envío del cuestionario nominativo, y respuesta anónima.
- Análisis de la encuesta.
- Envío de un nuevo cuestionario a los mismos expertos, con el objetivo de restituir la información obtenida de manera estructurada (de acuerdo a una mediana) y reforzar los resultados obtenidos. En este caso se solicita a los expertos posicionarse con respecto a estas opiniones medianas en este caso solicitándoles.
- Cálculo de nuevas opiniones medianas, y análisis final.

³⁴ Técnica creada en los años 50 para estructurar la comunicación de grupo, en los Estados Unidos.



UTILIZAR LAS ENCUESTAS POR CUESTIONARIOS PARA PROFUNDIZAR TEMÁTICAS O PROBLEMÁTICAS TRANSVERSALES

La importancia de una encuesta por cuestionarios

Un cuestionario busca coleccionar ideas, opiniones o comportamientos de los encuestados, por medio de una serie de preguntas administradas por un encuestador, o auto-administradas por el encuestado mismo. Este tipo de encuesta es útil cuando el objeto de estudio, el problema, etc. han sido definidos.

Modalidades de construcción de la encuesta por cuestionarios

El cuestionario puede ser nominativo o anónimo, en función de los objetivos buscados. Contiene preguntas generales (sexo, edad, lugar de residencia, status, etc.) permitiendo "reconocer" el tipo de persona seleccionada y sus opiniones específicas.

Aunque se privilegia un cuestionario "cerrado", o sea con preguntas precisas que esperan respuestas precisas, se puede concebir uno que incluya preguntas abiertas complementarias. En el primer caso, se opta por que el encuestado seleccione su respuesta entre alternativas; en el segundo, el encuestado personaliza aún más su opinión por medio de anotaciones explicativas o informativas.

Es importante limitar el problema del sesgo sobre las preguntas.

Es importante limitar el problema del sesgo sobre las preguntas. Para ello, se aconseja concebir las respuestas preconcebidas de tal forma que el encuestado produzca una opinión más fina. Se puede utilizar entonces:

- Una escala de valores: ej. medir la importancia de la respuesta de 1 a 10,...
- Un "diferencial semántico", o la colecta del sentir sobre la base de posiciones extremas: ej. escala que va desde "cómodo a incómodo".
- Un diferencial de acuerdo o desacuerdo: ej. escalas desde "completamente de acuerdo" hasta "completamente en desacuerdo".

Debe llamarse la atención sobre un elemento importante: la ausencia de respuesta puede ser en muchos casos un dato importante. Por lo tanto, debe diferenciarse la ausencia de respuesta de las otras tales como: "no lo sé", "sin opinión".

Para saber más

Existen al menos dos tipos de encuestas: la encuesta descriptiva y la encuesta explicativa.

La encuesta descriptiva se utiliza sobre todo para conocer las características de una población. En este caso se incluyen los datos personales y/o laborales de los encuestados con el fin de comparar estrategias de los actores encuestados.

La encuesta de tipo explicativa, busca, sobre la base de hipótesis, comprender los problemas, sus causas y los efectos posibles.

Atención:

Un aspecto importante es el tipo de lenguaje utilizado. Se debe privilegiar una formulación simple pero concisa, adaptada a la población investigada.

En función de la dificultad del tema, el orden de las preguntas puede variar. Las más importantes pueden situarse estratégicamente al principio, en medio o al final del cuestionario para limitar reticencias en las respuestas. Pero debe existir una coherencia en su presentación, y un orden temático o problemático.

Problemática

Diagnóstico, orientaciones y propuesta de banco de proyectos para el ordenamiento y el desarrollo local de la Zona 1 de Suchitoto (Colima, Las Delicias y San Cristóbal). El Salvador.

El Plan de Desarrollo Local existente ha planteado orientaciones generales para todo el municipio. En paralelo, un enfoque fino de planificación se ha realizado para la zona urbana patrimonial (Centro Histórico).

Con el fin de desarrollar enfoques de planificación y de acción sub-territoriales, se privilegiaron en 2008 dos zonas test, una de las cuales es la Zona 1.

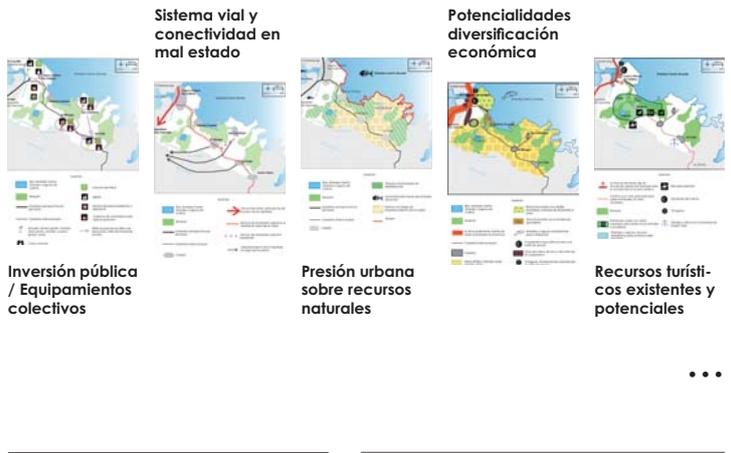
El trabajo realizado con los habitantes, ediles y con los cooperativistas que poseen aún una parte del territorio, fue el de concebir visiones comunes del funcionamiento de la zona.

Estas visiones, convergentes y divergentes, se sintetizaron bajo un formato cartográfico común. Un zoom del "Casco Viejo" fue realizado bajo la misma forma, y con los mismos objetivos.

Los primeros análisis conllevaron a debatir sobre el papel de la Zona 1 en el municipio, puesto que esta funciona sobre todo con los otros municipios fronteras.

A parte la prioridad dada a la integración de esta zona al funcionamiento del municipio, se elaboraron propuestas finas de acción tanto a escala zonal como a escala del Casco Viejo.

✓ APRECIAR LA SITUACIÓN ACTUAL Y LAS DINÁMICAS BAJO LA FORMA DE SÍNTESIS ESPACIALIZADAS...



Síntesis de los problemas predominantes



Síntesis de las potencialidades o riquezas

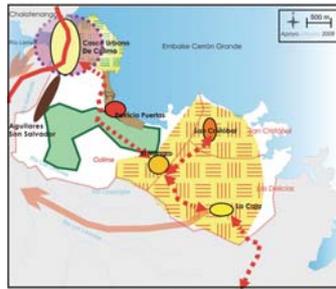


Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. Plan de Ordenamiento territorial y de desarrollo local – Zona 1 Colima-Las Delicias-San Cristóbal. Diagnóstico y orientaciones generales de planificación y de acción. Tomo 1 y Tomo 2. 2008.

... CON EL FIN DE CARACTERIZAR EL TERRITORIO, DEFINIR LAS VOCACIONES Y LAS PRIMERAS ORIENTACIONES DE ACCIÓN O DE POLÍTICAS LOCALES

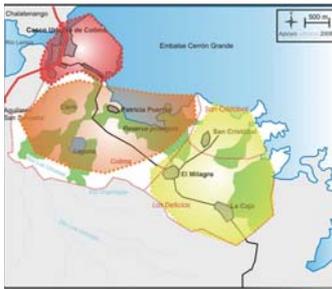
(cont.)

Caracterización del territorio



- Comunidades agrícolas con alto nivel de desarrollo (en rojo más oscuro que en amarillo)** donde la población vive de la cultura de la tierra y de la ganadería, **a apoyar**
- Tierras agrícolas baratas** donde se cultiva el maíz y las frutas, **a conservar, ver diversificar**
- Centro de servicios básicos** (cooperativas, iglesias, casas de salud), **a fortalecer**
- Tránsito del fideicomiso** acceso principal permitiendo actividad comercial pero creando una ruptura en el casco urbano, **a habilitar**
- Desplazamientos hacia Apulázar, a facilitar**
- Carreteras y servicio de transporte en primer estado, falta de conexión entre las comunidades, a desarrollar**
- Tierras fluctuantes muy fértiles** con cultivo de verduras, valde temporalmente, **a conservar**
- Embalse contaminado** utilizado principalmente para la ganadería y que tiene potencial turístico, **a descontaminar y habilitar por el futuro**
- Reserva natural** lagunas, bosques amenazados de deforestación, **a proteger y habilitar**
- Zona de ganadería, a mantener**
- Cultivo de teaca por la Cooperativa, a mantener**
- límites cantonales**
- Cantones de la Zona**

Las vocaciones del territorio



- Sub-zona Uno, "Casco Viejo de Colima"** Zona patrimonial mixta semi urbana y agrícola, a vocación urbana, a transformar para impulsar el segundo centro de servicio del Municipio de Suchitoto.
- Sub-zona Dos, "Corredor de transición verde"** a vocación turística y productiva, a habilitar para la explotación turística y mantener para la explotación industrial de teaca.
- Sub-zona Tres, "Zona agrícola elevada"** a vocación agrícola fortalecida, a conectar con el casco viejo de Colima y apoyar por el desarrollo rural.
- límites cantonales**
- Cantones de la Zona**

Cinco grandes mapas fueron elaborados y debatidos en el seno del Concejo Municipal y con los actores locales: la caracterización del territorio, las vocaciones de sub-sectores, las acciones globales y otras más urgentes a realizar, y una propuesta general de zonificación.

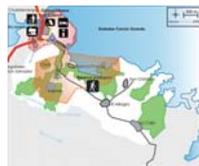
Estos elementos forman hoy día una base para el desarrollo de la primera carpeta estructurada de proyectos.

Las acciones globales a realizar



- Mejorar las condiciones ambientales**
- Restauración de áreas verdes y parques
 - Protección de áreas naturales
 - Manejo de residuos sólidos
 - Manejo de aguas residuales
 - Manejo de aguas pluviales
 - Manejo de riego
 - Manejo de plagas
 - Manejo de enfermedades
 - Manejo de riesgos
 - Manejo de desastres
 - Manejo de emergencias
 - Manejo de crisis
 - Manejo de conflictos
 - Manejo de controversias
 - Manejo de disputas
 - Manejo de litigios
 - Manejo de juicios
 - Manejo de procesos
 - Manejo de procedimientos
 - Manejo de trámites
 - Manejo de gestiones
 - Manejo de servicios
 - Manejo de prestaciones
 - Manejo de beneficios
 - Manejo de incentivos
 - Manejo de subsidios
 - Manejo de apoyos
 - Manejo de ayudas
 - Manejo de becas
 - Manejo de premios
 - Manejo de reconocimientos
 - Manejo de distinciones
 - Manejo de honores
 - Manejo de títulos
 - Manejo de diplomas
 - Manejo de certificados
 - Manejo de licencias
 - Manejo de permisos
 - Manejo de autorizaciones
 - Manejo de resoluciones
 - Manejo de decretos
 - Manejo de ordenanzas
 - Manejo de leyes
 - Manejo de reglamentos
 - Manejo de decretos
 - Manejo de resoluciones
 - Manejo de ordenanzas
 - Manejo de leyes
 - Manejo de reglamentos

Los proyectos priorizados



- Mejorar las condiciones ambientales**
- Restauración de áreas verdes y parques
 - Protección de áreas naturales
 - Manejo de residuos sólidos
 - Manejo de aguas residuales
 - Manejo de aguas pluviales
 - Manejo de riego
 - Manejo de plagas
 - Manejo de enfermedades
 - Manejo de riesgos
 - Manejo de desastres
 - Manejo de emergencias
 - Manejo de crisis
 - Manejo de conflictos
 - Manejo de controversias
 - Manejo de disputas
 - Manejo de litigios
 - Manejo de juicios
 - Manejo de procesos
 - Manejo de procedimientos
 - Manejo de trámites
 - Manejo de gestiones
 - Manejo de servicios
 - Manejo de prestaciones
 - Manejo de beneficios
 - Manejo de incentivos
 - Manejo de subsidios
 - Manejo de apoyos
 - Manejo de ayudas
 - Manejo de becas
 - Manejo de premios
 - Manejo de reconocimientos
 - Manejo de distinciones
 - Manejo de honores
 - Manejo de títulos
 - Manejo de diplomas
 - Manejo de certificados
 - Manejo de licencias
 - Manejo de permisos
 - Manejo de autorizaciones
 - Manejo de resoluciones
 - Manejo de decretos
 - Manejo de ordenanzas
 - Manejo de leyes
 - Manejo de reglamentos

La zonificación propuesta



- Mejorar las condiciones ambientales**
- Restauración de áreas verdes y parques
 - Protección de áreas naturales
 - Manejo de residuos sólidos
 - Manejo de aguas residuales
 - Manejo de aguas pluviales
 - Manejo de riego
 - Manejo de plagas
 - Manejo de enfermedades
 - Manejo de riesgos
 - Manejo de desastres
 - Manejo de emergencias
 - Manejo de crisis
 - Manejo de conflictos
 - Manejo de controversias
 - Manejo de disputas
 - Manejo de litigios
 - Manejo de juicios
 - Manejo de procesos
 - Manejo de procedimientos
 - Manejo de trámites
 - Manejo de gestiones
 - Manejo de servicios
 - Manejo de prestaciones
 - Manejo de beneficios
 - Manejo de incentivos
 - Manejo de subsidios
 - Manejo de apoyos
 - Manejo de ayudas
 - Manejo de becas
 - Manejo de premios
 - Manejo de reconocimientos
 - Manejo de distinciones
 - Manejo de honores
 - Manejo de títulos
 - Manejo de diplomas
 - Manejo de certificados
 - Manejo de licencias
 - Manejo de permisos
 - Manejo de autorizaciones
 - Manejo de resoluciones
 - Manejo de decretos
 - Manejo de ordenanzas
 - Manejo de leyes
 - Manejo de reglamentos

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. **Plan de Ordenamiento territorial y de desarrollo local – Zona 1 Colima-Las Delicias-San Cristóbal. Diagnóstico y orientaciones generales de planificación y de acción.** Tomo 1 y Tomo 2. 2008.

Problemática

Diagnóstico y propuesta general de las bases de estructuración de una red mancomunada de transportes colectivos con prioridad de integración social (Quezaltenango y 7 municipios). Guatemala.

La reciente colaboración intermunicipal llamada "Mancomunidad Los Altos", ha jerarquizado temáticas de gestión territorial compartida. Una de esas temáticas ha sido la gestión del sistema de transporte, y más particularmente la puesta en obra de un sistema equilibrado de transporte colectivo mancomunado.

Dentro de esta problemática, la noción de "servicio público" y de "cohesión social" fue permanentemente priorizada en el proceso de debate sobre las lógicas de colaboración institucional. Por ello, un enfoque específico fue desarrollado sobre la articulación entre transportes y pobreza.

Con el fin de consolidar los debates político-institucionales, y de aportar elementos de diálogo convergente o divergente constructivos, se elaboró un proceso de entrevistas y trabajo de campo, etc. con una multiplicidad de actores locales.

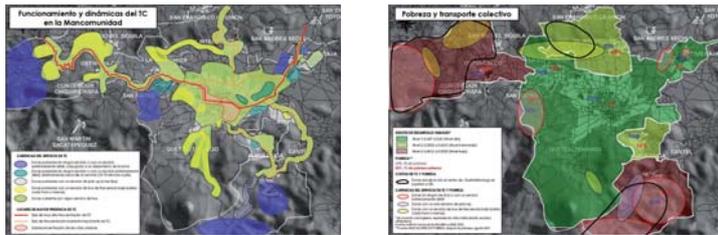
Los mapeos de las diferentes caracterizaciones territoriales, de los diferentes proyectos o ideas, así como de las propuestas acompañaron los debates internos entre ediles, y aquellos públicos.

Estos debates permitieron la elaboración de escenarios estructuración de alternativas de "oferta mancomunada".

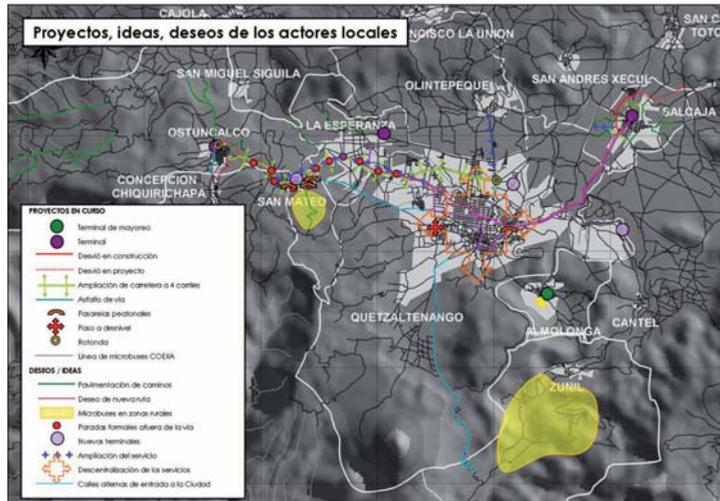


CONFRONTAR LA CARACTERIZACIÓN GLOBAL DEL TERRITORIO A AQUELLAS MAS ESPECÍFICAS PERCIBIDAS POR LOS ACTORES

Caracterizaciones territoriales generales y específicas a confrontar...



... con las ideas y propuestas de los actores locales



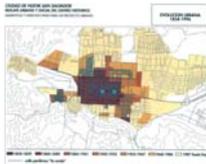
... puestas en debate con otras posiciones "particulares" o gremiales



Fuente : Apoyo Urbano / Mancomunidad Los Altos. **Diagnóstico, escenarios y recomendaciones para la construcción de una red mancomunada de transportes colectivos.** 2006.

CONCEBIR UNA IMAGEN PERTINENTE DE LAS ORIENTACIONES, PARA CREAR POLÍTICAS E IMPLEMENTAR PROYECTOS COHERENTES

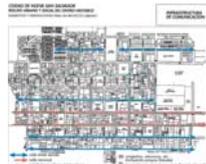
Crecimiento urbano



Infraestructura vial actual y proyectada



Los principales flujos



Los usos del suelo



El patrimonio arquitectónico



Las ventas callejeras



Problemática

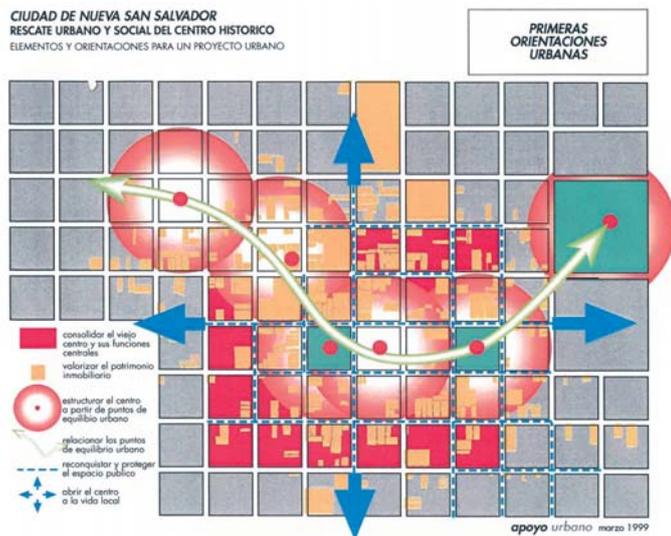
Propuesta de orientaciones amplias para el rescate y la revitalización del Centro Histórico de Santa Tecla, incluyendo un proceso de "apropiación" de los diferentes tiempos de implementación. El Salvador.

Las imágenes de diagnóstico construidas con los ediles, técnicos municipales, y actores locales diversos, se vieron reforzadas por la visión de un "futuro deseado": las primeras orientaciones urbanas para el rescate del Centro Histórico.

Esta imagen articula el desarrollo ideal interno y la apertura hacia el resto del municipio y del área metropolitana de San Salvador.

Estas imágenes fueron presentadas y puestas en debate en varios momentos durante 1999 y 2000.

Hasta hoy día, la "imagen objetivo" que sintetiza las orientaciones de rescate y revitalización del centro urbano permanece una referencia local.



Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. **Rescate urbano y social del centro Histórico de Santa Tecla. Elementos y orientaciones para concebir un proyecto urbano participativo.**1999.

Para saber más

Esta fase es una de las más importantes, y sin embargo es la menos implementada. Una de las razones es la falta de conocimiento y dominio del proceso y métodos de construcción de escenarios. Otra razón, es que la "urgencia de la decisión" que impone el quehacer local, induce a pensar erróneamente que la elaboración de escenarios alarga el tiempo de la toma de decisión inútilmente.

Estas razones traducen el desconocimiento in fine de la utilidad de este momento en la construcción de proyectos sostenibles social, política y técnicamente.

Tomar en cuenta esta realidad debe conducir a los equipos locales a reforzar los análisis y la gestión urbana por medio de un mejor dominio de lo que es la prospectiva societal-territorial y el "benchmarking territorial".

II.3 La fase de planificación y de diseño, o la concretización democrática del futuro deseado

La formalización diseñada de las orientaciones y soluciones posibles a los grandes problemas abordados, es un momento clave en la gestión urbana. En esta etapa es donde se construyen los futuros posibles y los deseados, por medio de escenarios y de un debate social amplio.

A. Del diagnóstico a la formulación de escenarios, una etapa clave de la planificación y gestión urbana

La fase de planificación puede dividirse en cuatro grandes momentos :

- **La formalización participativa de los objetivos del Plan o del Proyecto**

Se trata de definir y ordenar progresivamente los objetivos, con el fin de precisar y clarificar el nivel de competición, independencia o complementariedad entre ellos.

- **La elaboración de los escenarios**

Se construyen varios escenarios (posibles o deseados), conjunto de acciones alternativas reales que responden a los objetivos. Para ello, se utilizan procesos prospectivos tanto sociales como institucionales y territoriales.

- **Comparación y selección de uno de los escenarios, elaboración de los términos de referencia para la implementación**

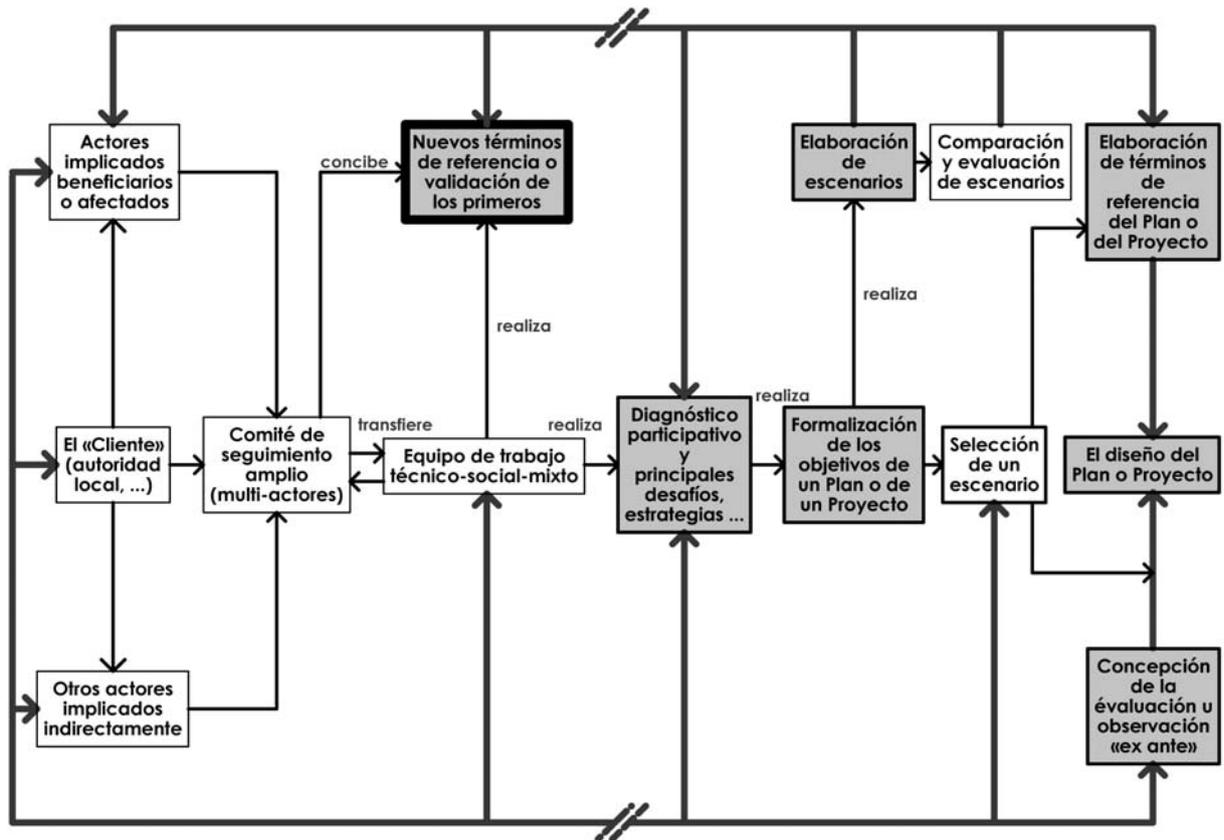
Se debaten los escenarios, y se selecciona uno de ellos (o se construye otro) utilizando indicadores de evaluación co-construidos igualmente. Una vez hecha la selección, se colectan y sintetizan experiencias similares en otros territorios ("benchmarking territorial"), con el fin concretizar las ambiciones bajo la forma de "términos de referencia".

- **Diseño del Plan (o proyecto) final y su gestión ex ante**

Y al fin, se diseña el Plan o Proyecto final, y se construyen los criterios o indicadores de la evaluación u observación ex ante. Esta fase es poco puesta en práctica en los procesos de gestión urbana, bien que se trata de una fase clave del proceso mismo de gobernabilidad democrática.

Fase II : Fase Planificación Interactiva y Proactiva

Las etapas ideales del proceso de concepción de escenarios y de la opción del concepto de Plan o del Proyecto



— Información/formación/consulta/implicación/asociación/habilitación/concertación

■ Documentos importantes a producir.

Fuente : propuesta síntesis a partir de experiencias propias Apoyo Urbano.

Para saber más

Es importante de formalizar los objetivos tomando en cuenta aquellos sobre los cuales la planificación (o la acción política y social) local puede tener influencia, de aquellos que necesitan un diálogo extra-local (nacional, internacional, etc.).

Una formalización clara de los objetivos va a determinar en mucho la claridad del diálogo alrededor de las alternativas que fundamentarán el proyecto.

En esta fase el debate social, técnico y político es fundamental.

Es acá donde se concretiza – y evalúa – el proceso participativo amplio: interactividad y proactividad en el marco de una gobernabilidad democrática.

B. La formalización de los objetivos, un desafío de coherencia

Durante el proceso de diagnóstico se han esbozado una serie de objetivos globales del Plan o del Proyecto, sin que hayan sido necesariamente formalizados y concretizados.

Esta etapa se descompone en dos momentos :

- la definición precisa y cuantificada de los objetivos,
- la puesta en orden o en jerarquía de los objetivos.

Estos dos momentos se realizan con un Comité ad-hoc representativo (Comité de seguimiento, etc.) y con un equipo técnico, y van a acompañar el proceso de formulación de escenarios.

Lo esencial a realizar :

- Definir progresivamente objetivos precisos, y cuantificados, con el Comité ad-hoc representativo y con otros actores implicados durante todo el proceso descrito hasta ahora.
- Ordenar estos objetivos en un "sistema", diferenciando las expectativas de los medios. Esta puesta en orden puede ser realizada por el equipo técnico-social mixto, o sea por un grupo más reducido.

Los "productos" principales esperados :

- Un documento que presente un sistema de objetivos claros, cuantificados y jerarquizados, que permita elaborar los escenarios.
- Foros y talleres múltiples de elaboración de objetivos, de puesta en jerarquía, de cuantificación, etc.



CONSTRUIR UNA JERARQUIA DE OBJETIVOS – MEDIOS³⁵

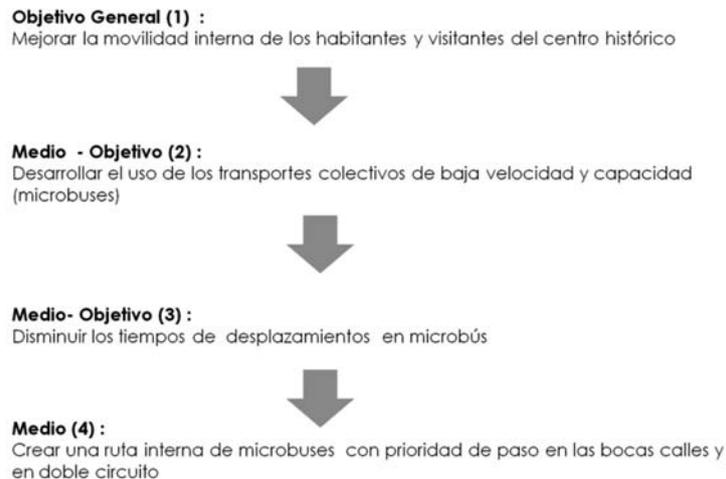
Es importante recordar que los objetivos perseguidos pueden contradecirse, o estar en competición, o ser independientes o complementarios. Por lo tanto, estos objetivos se deben clarificar y ordenar. Para ello se precisa tomar en cuenta los territorios sobre los cuales se va a intervenir, las competencias sobre las cuales se posee la decisión, la temporalidad de la acción deseada, etc.

Para ordenar los objetivos – bajo la forma de un sistema - es necesario diferenciar las expectativas de los medios. Esto se logra concibiendo un sistema de objetivos, con el fin de hacer aparecer cuáles de ellos dependen de los otros. En suma, se trata de poner en evidencia si un objetivo puede ser al mismo tiempo el medio por el cual se satisface otro objetivo.

Esta lógica de reflexión colectiva, conlleva a crear varios niveles de objetivos, que van desde el más general al más sectorial.

Una relación "objetivo-medio" aparece formando un sistema estructurado.

Ejemplo de un sistema estructurado de objetivos



Para saber más

Para determinar si los objetivos perseguidos se encuentran en contradicción, en competición, o son independientes o complementarios, se recomienda :

- Efectuar una comparación frente a frente, bajo la forma de una matriz donde cada línea y columna representan uno de los objetivos.
- Cada célula de la matriz se analiza, y cuando hay contradicciones se realiza una nueva formalización de los objetivos.

Es importante también que los objetivos sean cuantificados, pues ello permite una mejor formalización.

³⁵ Síntesis interpretativa y adaptada a partir de las recomendaciones prácticas propuestas en el "Guide Plan de Déplacements Urbains", Certu, Francia, 1996.

Para saber más

El *Árbol de objetivos* es un procedimiento metodológico concebido para :

- Describir la situación futura que se piensa que prevalecerá una vez resueltos los problemas ;
- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia; y
- Visualizar en un diagrama las relaciones medios-fines.

El interés de esta técnica reside en que permite de elaborar una secuencia interdependiente y encajonada de abajo hacia arriba de causas-efectos / medios-fines.

En un *Árbol de Objetivos*, los "medios fundamentales" son la raíz del árbol, y los "fines" u objetivos del proyecto (o Plan) serían las ramas.



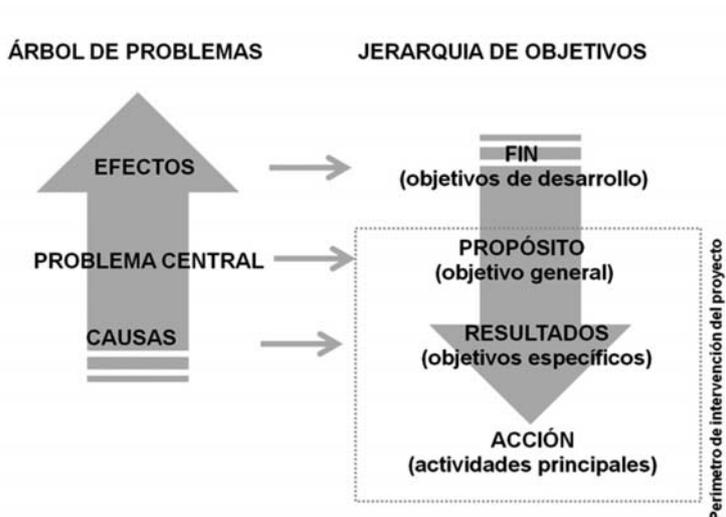
APOYARSE EN EL "ÁRBOL DE OBJETIVOS" PARA CONSTRUIR VARIAS SOLUCIONES ALTERNATIVAS

La utilización del "Árbol de Objetivos", ligado al "Árbol de Problemas" utilizado en las partes analíticas investigativas, se limita muchas veces a la elaboración de una sola opción de solución al problema principal.

Lo interesante de la técnica es la reflexión inductiva, muchas veces limitada a una visión no evolutiva. Aún así, este proceso de reflexión permite elaborar una primera imagen simplificada de la situación que se desea cambiar y como cambiarla (o sea con que acciones, proyectos, etc.).

Esta técnica es útil, si se utiliza en la elaboración de varias soluciones alternativas.

Esquema de reflexión utilizada en el *Árbol de Problemas* / *Árbol de Objetivos*



Fuente : interpretaciones libres de diferentes análisis existentes.

C. La elaboración de los “escenarios”, una construcción colectiva de los futuros deseados

La construcción de escenarios permite definir una estrategia para llegar a construir los futuros deseados y posibles que traducirán el Plan o Proyecto. Por consiguiente, los escenarios son sobre todo alternativas de políticas, de acción o de proyectos, y no meras variantes de una sola respuesta.

La construcción participativa de escenarios es un momento fundamental pues implica un proceso de prospectiva territorial, y permite comparar – y debatir - las opciones contrastadas deseadas de desarrollo territorial. Entre estas opciones, aquellos que tomen en cuenta el ideal del desarrollo sostenible, de la cohesión social, del equilibrio territorial, etc. son a privilegiar.

Lo esencial a realizar :

- Pensar los escenarios como un conjunto de acciones a “programar en el tiempo”, que ponen en dinámica todos los medios e instrumentos posibles, de manera interdisciplinaria y multi-sectorial.
- Concebir escenarios contrastados y alternativos (y no variantes) pero comparables, sobre la base de objetivos priorizados y debatidos colectivamente.
- Desarrollar enfoques de prospectiva institucional, societal y territorial (de futuros posibles o deseados) que clarifican las interferencias, los impactos de las opciones de política pública sobre el desarrollo sostenible, y la capacidad política y social de re-orientar las estrategias y las acciones.
- Interrogar el “realismo” de las acciones propuestas. Este realismo puede depender de la factibilidad técnica de las acciones, de las capacidades financieras disponibles o movilizables en el tiempo, de la duración de la intervención, de los comportamientos proactivos o no de los actores implicados, de las opciones de desarrollo, etc.

Los “productos” principales esperados :

- Una carpeta de escenarios (descripciones y territorialización, imágenes etc.) que contenga al menos tres escenarios alternativos, incluyendo la continuidad de las opciones de desarrollo en curso.
- Foros y talleres múltiples de construcción de escenarios y de debate sobre las estrategias que los componen.

Para saber más

Los escenarios tienen como finalidad sensibilizar y llevar a tomar conciencia que existen interferencias e impactos espaciales, sociales, económicos, políticos etc. más o menos fuertes en función de las opciones y de la coherencia de las políticas que las acompañaran.

La utilización de los escenarios permite ir más lejos que la simple interrogación clásica en materia de planificación territorial : ¿Qué se pasará en el futuro visualizado?

Este enfoque facilita sobre todo la elaboración de preguntas estratégicas y de co-acción : ¿Qué se pasará si tomamos esta o aquella decisión?, ¿ Y si se aceptan los efectos negativos, que se podrá hacer y con quién, y con qué medios?... Facilita también la construcción de futuros deseados, que si bien mucho más difíciles de lograr, permiten definir las opciones sociales fundamentales.

Las ventajas de los escenarios son múltiples, y entre ellas sobresalen : un enfoque pedagógico que permite aprehender los cambios deseados y los problemas principales, produce alternativas e integra tanto métodos y datos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, posee también límites, dentro de los cuales una fuerte dosis de subjetividad cuando se trata de evaluar los elementos cualitativos, y aumenta los tiempos de análisis y de participación-concertación.

Para saber más

En esta etapa se pueden utilizar todos los medios disponibles – en función de los recursos existentes y de la importancia de los proyectos – en materia de participación ciudadana y de prospectiva territorial.

Se trata acá de utilizar aquellos métodos, técnicas y procedimientos que permitan proyectar y orientar, en la acción, escenarios deseables. Estos se diseñan con información del pasado y presente.

Estos instrumentos son de diferente naturaleza, entre las cuales se tienen : los análisis de tendencias y de rupturas, análisis de preferencias declaradas o encuestas/entrevistas interactivas, análisis de actores, los análisis morfológicos, los análisis estructurales, los planos de motricidad y de dependencia.



INTEGRAR LOS PRINCIPALES PASOS DE LA ELABORACIÓN DE ESCENARIOS

1. Partir de los principales objetivos (4-6 objetivos formalizados), más los objetivos específicos.
2. Definir y debatir las ambiciones fundamentales del Plan o del Proyecto deseado.
3. Determinar el tipo de implementación lógica y aquella más voluntarista de las acciones.
4. Decidir el grado de realización posible o deseado de los objetivos en función de elementos concretos que facilitarán o no la intervención (o el Plan), como también de aquellos menos concretos pero indispensables.
5. Definir las hipótesis sociales, económicas, políticas, etc. comunes a los escenarios.
6. Elaborar los componentes sectoriales, multisectoriales, temáticos, etc. de al menos tres escenarios de futuros posibles o de futuros deseados.
7. Describir detalladamente estos escenarios por medio de la calificación y cuantificación de los objetivos.



COMPRENDER LO QUE ES LA PROSPECTIVA TERRITORIAL Y SU UTILIDAD³⁶

La prospectiva territorial es una práctica colectiva de reflexión e imaginación sobre las acciones necesarias para construir el futuro posible o deseado de un territorio. Se utiliza durante el proceso de diagnóstico con el fin de comprender las dinámicas territoriales, como durante la construcción de escenarios alternativos.

Estos futuros, se construyen por medio de la puesta en sinergia de las opiniones de los actores implicados, y tomando en cuenta la dinámica y la organización local (social, económica, política, institucional). Este enfoque facilita la transición de una visión de "proyecto" a la visión de "realidad vivida", por medio de la construcción de varios futuros alternativos.

La prospectiva territorial es utilizada por las autoridades locales con el objetivo de re-interrogar las ideas adquiridas, y promover un debate amplio sobre los 15 o 20 años a venir. Sin embargo, lo que se llama la "prospectiva territorial del presente", aborda el cómo desde hoy día se puede construir este futuro deseado, sobre la base de iniciativas innovadoras existentes.

La prospectiva territorial reposa sobre todo en :

- La "prospectiva normativa", proceso que busca producir una "visión común" entre actores y los grandes lineamientos de políticas y estrategias. Sobre estos resultados se concretizará la planificación o programación.
- La "prospectiva participativa", tiene como objetivo la producción de una "inteligencia colectiva" por medio de dispositivos de debate público. Este procedimiento se encuentra muy ligada a la noción de Gobernabilidad Democrática.

Además de estas dos bases, la prospectiva territorial se apoya también en la "prospectiva exploratoria", o sea en aquella que analiza las evoluciones y tendencias, las rupturas y las "señales débiles", y que formaliza escenarios de futuros posibles. Es con esta práctica que se forja la base de conocimiento para la prospectiva territorial.

In fine, los resultados esperados de la prospectiva territorial pueden resumirse así : la construcción de un abanico de futuros posibles o deseados (prospectiva exploratoria), la implicación del máximo de actores sociales, económicos, políticos en el debate de esos futuros (prospectiva participativa), el desarrollo de una "visión común" de futuros deseados y de las decisiones que lo acompañan (prospectiva normativa), y al fin, la formulación de las orientaciones de acciones a implementar (prospectiva estratégica).

Los métodos de análisis de prospectiva territorial son diversos : modelos matemáticos, método Delphi, técnicas de escenarios, etc. Y las técnicas de animación, van desde análisis matriciales de interdependencia hasta el Metaplan, pasando por la "lluvia de ideas".

³⁶ Cf. otros complementos de información in F. Goux-Baudiment, G. Soulet, J. De Courson. Quiz pour conduire un exercice de prospective territoriale. Certu, 2008 ; y aportes diversos de E. Heurgon in Rencontres de Cerisy/Francia.

³⁷ Cf aportes específicos de S. Rosales-Montano con respecto a este nuevo enfoque.

Para saber más

El concepto de prospectiva pertenece al francés Gastón Berger, quien a finales de los años 50 plantea la necesidad de enfocar de manera distinta los futuros.

La prospectiva no debe confundirse con la previsión. La primera trata de lo que "podría suceder", y la segunda de lo que "va a suceder".

Existen preguntas claves en un proceso de prospectiva territorial : ¿Cuál es el futuro del territorio según lo que se observa? ¿Cuáles son los futuros posibles del territorio según las modificaciones operables que se puedan realizar? ¿Cuál es el futuro deseable? ¿Cuáles son las acciones que las autoridades nacionales o locales deben ajustar, aquellas a imaginar o eliminar? ¿Y si ...?

Según la importancia dada a estas preguntas, se optará por un enfoque de "prospectiva de futuros posibles" o de "prospectiva del presente" (o de futuros deseados). Esta última, privilegia reconocer y desarrollar las iniciativas y dinámicas positivas cotidianas de los actores, que van ya encaminadas hacia esos futuros deseados. Y es sobre estas iniciativas y dinámicas que se construirán los dispositivos prospectivos que favorecen la innovación. Pero siempre a mediano y largo plazo.

Importante :

Con el objetivo de "adaptar" estos métodos y procedimientos se propone imaginar una "Prospectiva Territorial Activa"³⁷, o sea aquella que permita a los expertos de acompañar la decisión pública inmediata limitando las incoherencias con el mediano y largo plazo.

Para saber más

Este tipo de encuesta ha sido creada como respuesta al análisis crítico de las prácticas estándar de encuestas de opinión. En efecto, las prácticas clásicas de encuestas de opinión de actores (ciudadanos, ediles, empresarios, etc.) reposan en general sobre los siguientes principios :

- Un intercambio unidireccional entre el encuestador y el encuestado : el primero interroga y el segundo responde a las interrogaciones según las normas impuestas por el formato "pregunta-respuesta".
- Las opiniones producidas son lo más seguidas reacciones a las preguntas formuladas por el encuestador.
- La opinión formulada es casi siempre irreversible. Los temas abordados lo son sólo una vez, y los encuestados no tienen la ocasión de cambiar de opinión durante el proceso de encuesta.

La aplicación de estas encuestas llevan casi siempre a la construcción de opiniones artificiales (u opiniones de circunstancia), pues se prioriza la problemática "sondeo" y no "encuesta de comportamientos".

En la vida real, las opiniones de las personas son el fruto de intercambios sociales más o menos densos, que las encuestas clásicas evacúan. Cotidianamente, las opiniones se forman muchas veces por medio de reflexiones contradictorias, por la confrontación con personas con opiniones opuestas o similares.



UTILIZAR EL MÉTODO DE ENCUESTA ITERO-INTERACTIVA³⁸

Dos grandes fases componen este tipo de encuesta : fase iterativa y fase interactiva.

I. Fase Iterativa

El objetivo es el de construir participativamente escenarios específicos frente a objetivos planteados en búsqueda de la resolución de problemas, o de respuesta a desafíos.

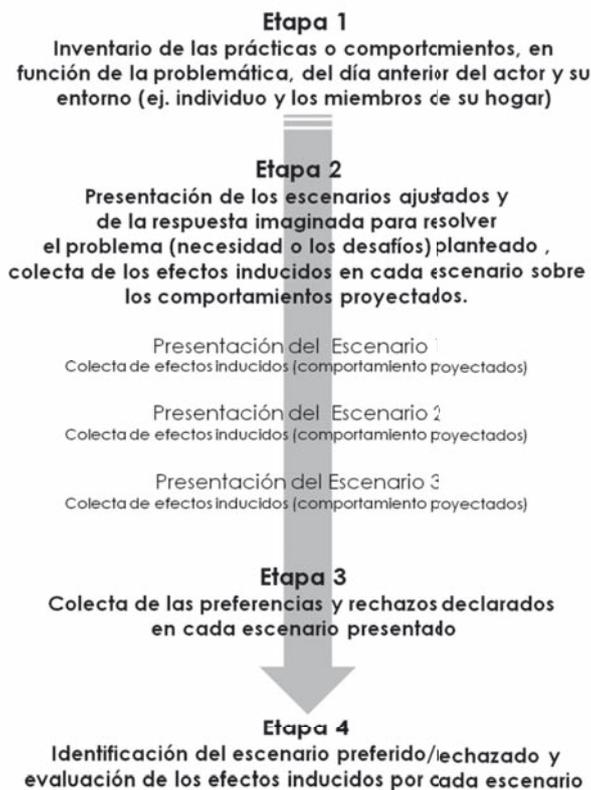


Fuente : C. Harzo, OSL, 1997.

³⁸ El método de encuesta interactiva ha sido elaborada en 1997 por C. Harzo, Director del Observatorio Social de Lyon-Francia y miembro de la ONG Apoyo Urbano. Desde esta época ha sido puesta en práctica en múltiples contextos y objetivos de decisión pública.

II. Fase Interactiva :

El objetivo de esta fase es la prueba de los escenarios construidos con la población-objetivo, la identificación del escenario deseado/rechazado por los interesados, y a evaluación de los efectos inducidos.



Fuente : C. Harzo, OSL, 1997.

(cont.)

La Encuesta Itero-interactiva, busca optimizar la fiabilidad de las opiniones emitidas. Ella reposa así sobre principios opuestos a las anteriores prácticas :

- Se substituye el intercambio unidireccional entre encuestador/encuestado, por un intercambio bi-direccional de información entre dos actores.
- Se substituye la búsqueda de "opiniones de reacción" por "opiniones construidas" y "opiniones controladas" por los encuestados.
- Se substituye la irreversibilidad de la respuesta por la "modulabilidad" de ésta.

El proceso iterativo permite modular como cambiar de opinión, sin que este reposicionamiento eventual sea considerado como una contradicción.

El objetivo de esta encuesta es sobre todo el de llevar al encuestado a acercarse lo más posible a la realidad. Y esta metodología facilita la expresión de un "comportamiento proyectado", por medio de la simulación basada en la realidad cotidiana. Se lleva a la persona interrogada a posicionarse como actor frente a informaciones que le son dadas. Se optimiza así - en la fase operacional - la probabilidad de adecuar el comportamiento declarado al comportamiento futuro real.

La Encuesta Itero-Interactiva se inspira de conceptos y prácticas de las metodologías interactivas de respuestas declaradas : el concepto de encuesta interactiva encuestador/encuestado, el concepto de escenarios, y la práctica de la simulación de comportamientos futuros a partir de la realidad cotidiana de las personas entrevistadas.

Problemática

Diagnóstico, orientaciones y propuesta de un "Plan Luz Urbana" y un "Plan Luz Centro", Suchitoto. El Salvador.

El desarrollo turístico y residencial de la ciudad de Suchitoto se confronta al déficit de servicio de electricidad funcional, doméstica como pública.

La vida nocturna se desarrolla en la zona central, lugar que posee una mejor visibilidad y seguridad. Esta es proporcionada durante la noche, esencialmente por las bombillas externas de las residencias de los vecinos, de los comercios. El alumbrado público, aun cuando existe, es relativamente poco importante.

Al déficit de servicio local, se agrega la falta de puesta en valor de sitios turísticos y patrimoniales durante la noche.

Con el fin de desarrollar una visión común del papel de la "luz" en la ciudad (funcional y estético), se realizó un diagnóstico a dos escalas : urbana y casco central de la ciudad patrimonial.

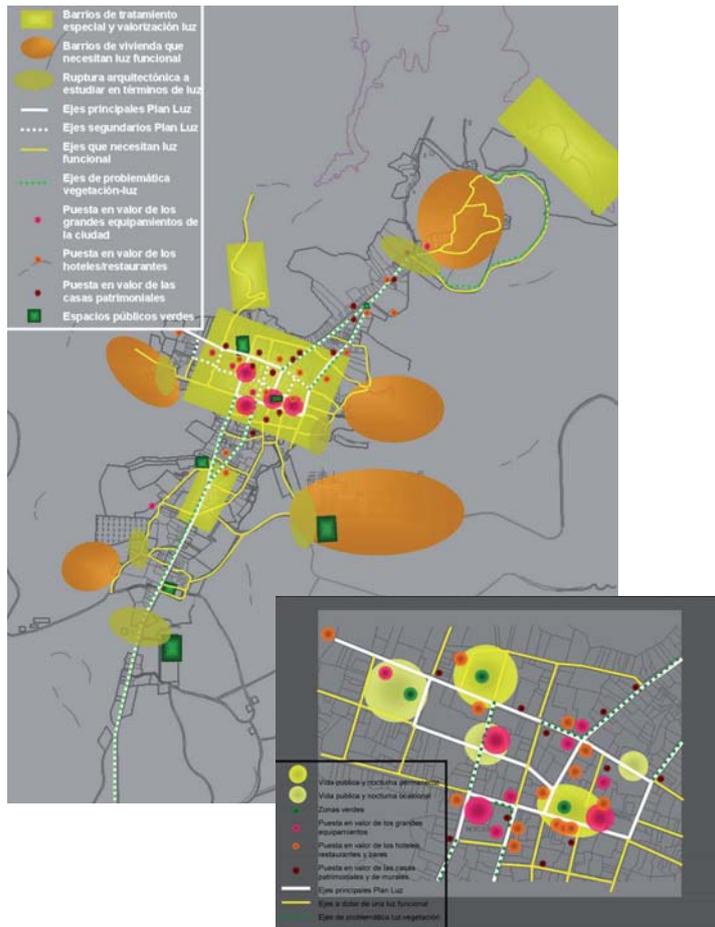
Las orientaciones generales se afinaron a la escala central, por medio de una serie de mesas de trabajo, entrevistas, trabajo de campo, etc. Esto dio como resultado la concepción de tres escenarios de implementación por etapas.

Estos escenarios a escala más micro, se encuentra en coherencia con aquellos a escala macro.



CONSTRUIR LA COHERENCIA ENTRE LAS ORIENTACIONES GLOBALES Y LOS ESCENARIOS DE IMPLEMENTACIÓN A ESCALAS MENORES

Las orientaciones generales para un "Plan Luz Municipal"



Las orientaciones generales para un "Plan Luz Centro"

Tres escenarios para la implementación del "Plan Luz Centro"

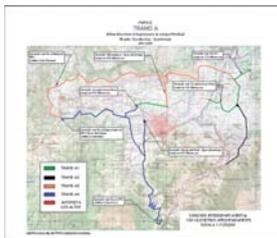
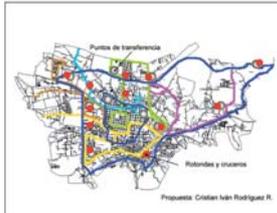


Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. Diagnóstico y propuesta de "Plan Luz Urbana" y "Plan Luz Centro", Suchitoto. 2006.

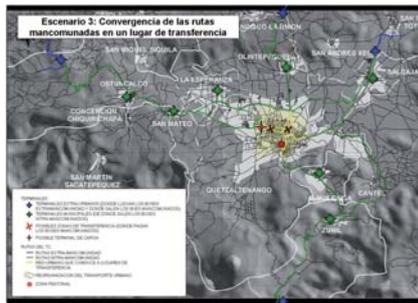
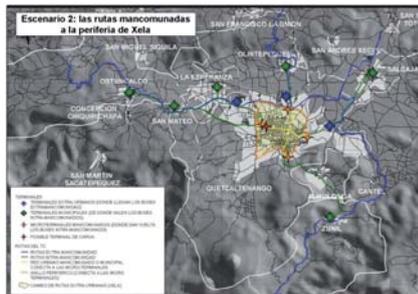
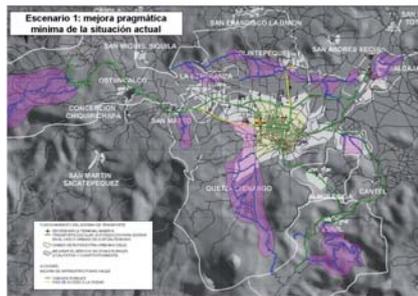


IMAGINAR ESCENARIOS QUE TRADUZCAN LAS PRÁCTICAS E INTERESES CONVERGENTES Y DIVERGENTES DE LOS ACTORES

Escenarios de actores según sus intereses



Escenarios síntesis para debate y concertación



Problemática

Diagnóstico y propuesta general de las bases de estructuración de una red mancomunada de transportes colectivos, con prioridad de integración social (Quezaltenango y 7 municipios). Guatemala.

La estructuración de un sistema de transporte colectivo mancomunado es un desafío mayor, puesto que traduce prácticas y lógicas complejas de actores: habitantes, empresas formales e informales de transportes, instituciones, empresas de actividad económica, responsables de grandes generadores de flujos (escuelas, colegios, universidades, hospitales, mercado...), municipalidades, grupos gestores, etc.

Estos intereses convergentes y divergentes, deben expresarse con el fin de encontrar propuestas afines, ideas... y elementos de resolución de conflictos de intereses.

Teniendo en cuenta esos objetivos, en el proceso de estudio solicitado por la Mancomunidad, se estableció una dinámica permanente de colecta, presentación y debate de propuestas individuales o gremiales. Esto facilitó la articulación y conceptualización de un sistema (u oferta específica) de transporte colectivo intermunicipal.

Estas propuestas – una vez debatidas y puestas en perspectiva – integraron total o parcialmente los conceptos y escenarios de concertación.

Fuente: Apoyo Urbano / Mancomunidad Los Altos. Diagnóstico, escenarios y recomendaciones para la construcción de una red mancomunada de transportes colectivos. 2006.

Problemática

Construcción de escenarios para la recuperación del Parque Daniel Hernández, como instrumento de debate sobre el futuro de los espacios públicos en el centro de Santa Tecla. El Salvador.

En muchos casos los escenarios pueden jugar un papel "pedagógico" y de capacitación de los actores locales a fin de imaginar futuros diferentes, y romper con esquemas "tradicionales".

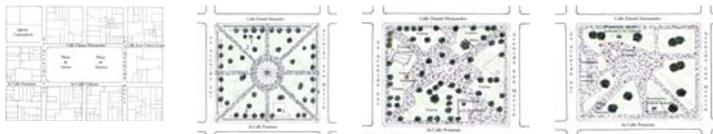
Frente a la recuperación del Parque D. Hernández, ocupado como mercado provisional entre 1996 y 2005, muchas alternativas de diseño fueron planteadas. Una de ellas, y la que obtuvo el asentimiento de los ediles, fue la recuperación de una cierta historicidad arquitectónica del parque.

Otras alternativas plantearon voluntariamente "modernizar" las propuestas. Con fines de debate, se diseñaba así un debate sobre que nuevas formas para abordar el espacio público del futuro.

Estos debates abrieron campo a otros debates de fondo : "rehacer lo antiguo" vs. "modernizar el patrimonio".

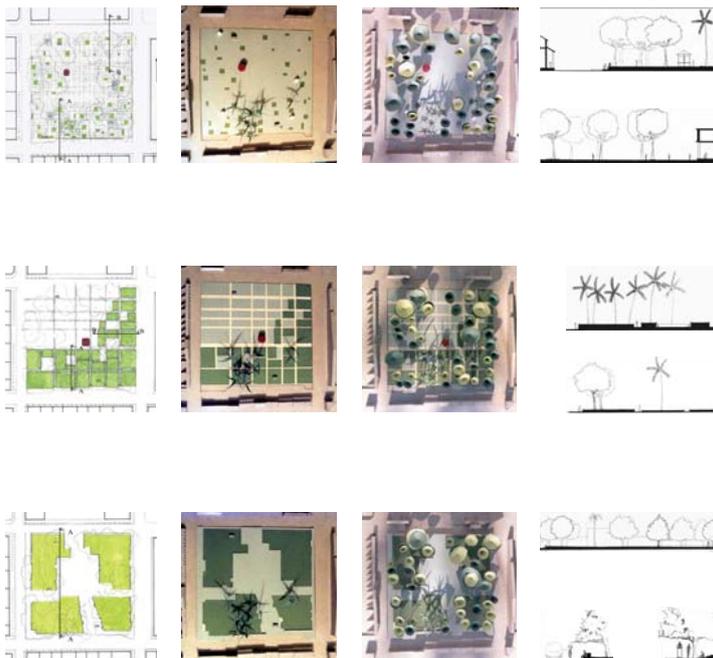
ELABORAR ESCENARIOS DE "RUPTURA", PARA APOYAR EVOLUCIONES O CONSOLIDAR POSICIONES

Los diferentes diseños del parque Daniel Hernández



La Plaza de Armas a finales de 1800 El parque inaugurado en 1912 Propuesta de diseño en 1966 El parque hasta 2003, y luego del desalojo de vendedores

Tres alternativas de "modernización" del diseño para un debate local



Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. **Escenarios para la recuperación del Parque Daniel Hernández. ¿Rehabilitación de lo antiguo o nuevo concepto urbano? Propuestas para un debate sobre el futuro de los espacios públicos en el centro de Santa Tecla. 2003.**

D. La opción consensuada de un escenario de “proyecto territorial”, o la medida de la gobernabilidad

La selección colectiva de un futuro deseado, se realiza por medio de criterios que se reportan a los objetivos compartidos. Esta opción será facilitada si los objetivos globales y específicos sobre los cuales reposan los escenarios, han sido ellos mismos formalizados y cuantificados adecuadamente.

En esta etapa, dos grandes momentos deben ser considerados :

• Comparar y evaluar los escenarios de Plan o de Proyecto

Esta comparación se acompaña de una evaluación de los impactos directos e indirectos previsibles. Aquí se mide la pertinencia de los escenarios, y cuál de ellos aporta la respuesta más adaptada a los objetivos. Los criterios de evaluación son co-construidos tanto políticamente como técnica y socialmente.

• Seleccionar un escenario

Esta etapa de concertación global, permite a un Comité de Pilotaje o grupo más amplio, optar por uno de los escenarios, o concebir uno nuevo que responda mejor a la visión común y a las opciones complementarias que aparecen en el proceso de concertación. Durante este proceso se abordan tanto los objetivos y acciones prioritarios como los medios financieros que deben movilizarse, y la evaluación misma que se ha realizado.

Lo esencial a realizar :

- Elaboración de criterios de evaluación financieros, políticos sociales, de “desarrollo sostenible”, etc. innovadores territorialmente.
- Elaboración de un sistema de comparaciones cuantitativas y cualitativas, y de las acciones y sus coherencias.

Los “productos” principales esperados :

- Lista de los criterios de evaluación co-construidos, del tipo de indicadores de selección, y de todo elemento que ha permitido la evaluación y selección de los escenarios.
- Foros de expertos, foros de “conciencia del futuro”, talleres participativos, procesos de comunicación, etc.

Para saber más

La comparación y selección de escenarios es algo más que una simple evaluación acción por acción. Se trata más bien de evaluar el conjunto de acciones que tendrá un Plan o Proyecto seleccionado dentro de un contexto dado.

Durante la comparación de estos escenarios alternativos, se debe sobre todo apreciar los “efectos acumulativos” o “contradictorios” propuestos en cada una de ellas.

También se debe privilegiar una comunicación simple y clara de los resultados de las comparaciones realizadas, y de las razones de la opción final. Esto significa que cuando se utilizan indicadores de comparación se deben escoger medidas o indicadores realmente comparables, ya sea entre un lugar y otro cuando se trata de opciones espaciales.

En esta etapa, es necesario elaborar criterios de evaluación comparativa, dentro de los cuales los componentes del objetivo de desarrollo sostenible debe disponer de un lugar específico, y comparable a los criterios financieros y de aceptación social.

Importante :

Un indicador no es una variable.

El indicador mide a partir del límite de una tasa o medida político-social y territorial, las dinámicas positivas o negativas para un territorio.

Una variable, como su nombre lo dice son elementos que varían, pero que si bien permiten leer las dinámicas territoriales, su lectura no está ligada a opciones político-sociales definidas.

Para saber más

Este método se conoce también como EASW (European Awareness Sustainability Workshop). Fue elaborado y consolidado con una puesta en práctica a escala europea, a partir de los trabajos previos del Instituto Danés de Tecnología.

Se trata de un foro ciudadano que se desarrolla comúnmente en uno o dos días de trabajo.

El desarrollo del taller se centra en una combinación de técnicas de diálogo y debate : "tormentas de ideas", construcción de escenarios alternativos, técnicas de selección de opciones, etc. El objetivo in fine es el de llegar a resultados de consenso en todo el grupo.

Se acostumbra a realizar una evaluación del taller. De esta forma se establece la validez del mismo, y de otros futuros talleres.

Para que el taller sea eficaz, los organizadores deben preocuparse por presentar adecuadamente los escenarios, obtener una buena representatividad de los asistentes y garantizar que estos puedan manifestar tranquilamente sus ideas. También se debe optar por aquellas personas que tengan una experiencia de contacto social, cierto grado de conciencia de futuro y no solo una preocupación localista y a corto plazo, un conocimiento de otras maneras de ver las cosas y una preocupación especial por su ciudad.



ORGANIZAR "TALLERES DE CONCIENCIA SOSTENIBLE"

El "**Taller de Conciencia Sostenible**", es un método de reflexión sobre el futuro de las ciudades.

El objetivo de los debates es el de llegar a un consenso sobre las medidas a tomar para conseguir un futuro más sostenible para la ciudad.

Este taller hace participar alrededor de 40 a 50 personas representativas de los diversos grupos que componen la ciudadanía : asociaciones y ciudadanos, técnicos y expertos profesionales, empresarios y sector privado y políticos y funcionarios de la administración.

Los intercambios son animados por monitores independientes, trabajando para una autoridad local u organismo calificado. Ellos son los que invitan a participar a este grupo representativo de personas, implicados en una problemática y un territorio específico. Estas personas reciben una capacitación sobre el tema directamente ligado a los problemas a resolver, con el fin de uniformizar los niveles de conocimiento.

Este método permite que la opinión de todos los participantes se refleje adecuadamente en las conclusiones del taller, que se construya una visión común del futuro, en negativo y en positivo, y que se intercambien de la forma más transparentemente posible los conocimientos y las opiniones.

El taller se desarrolla así :

- **Taller de presentación de un escenario, previamente elaborado, en el que se reflejaba una visión del futuro de los sectores o áreas temáticas consideradas claves en contexto definido.** Se utiliza acá todo material gráfico y audiovisual, que permita entender a cabalidad y por todos los asistentes los temas a tratar.
- **Primera sesión : debate en talleres con los pares (representantes de un mismo sector).** Cada grupo elabora su propia visión de futuro, y se recogen los aspectos más relevantes de una visión pesimista y optimista de futuro.
- **Segunda sesión : una plenaria.** Acá los diferentes grupos presentan su visión, y se debate con el fin de aclarar y ampliar los temas presentados por cada grupo.
- **Tercera sesión : debate en talleres mixtos/temáticos.** Luego de un resumen de la sesión anterior, se aíslan los temas más importantes y se redistribuyen las personas en grupos temáticos. Cada participante propone ideas o acciones que son debatidas y reformuladas en cada grupo. Al final se vota por ellas, y se plasma la selección en un panel común de cada grupo para una presentación plenaria.
- **Cuarta sesión : una plenaria-síntesis.** Acá surgirán las propuestas de mayor aceptación por todos, por medio de un voto. A veces se ins-taura que cada grupo no pueda votar por sus propias propuestas, con el fin de reforzar la evaluación y el debate.

E. El diseño del “plan” o del “proyecto”, o la continuidad del proceso de implicación social

Se definen globalmente las políticas y estrategias que sostienen el Plan o el Proyecto, así como los programas y acciones directas (y de acompañamiento) necesarias.

Globalmente, una vez seleccionado el escenario, tres momentos componen esta etapa :

- **Elaboración de los términos de referencia del Plan o del Proyecto escogido**

Aquí no se detalla la totalidad del proyecto sino que se clarifican los “conceptos soporte” : los elementos no negociables, aquellos modificables, etc.

- **Búsqueda de “buenas prácticas” locales o internacionales**

Para enriquecer la propuesta de diseño final, se realiza un Benchmarking” : comparativo dinámico de “buenas prácticas”. Esto se hace con el fin de diseñar la “excelencia” (planificadora, arquitectónica, social, económica, etc.), sin copiar las prácticas existentes.

- **Diseño del Plan o del Proyecto**

Se describe y dibuja la proposición global y las proposiciones por niveles de acción. Aquí aparecen las orientaciones de programación y de presupuesto. En algunos casos, nuevos estudios deben de realizarse. Y en este caso, se elaborará primero un “ante-proyecto”.

Lo esencial a realizar :

- Realizar un “Benchmarking” de buenas prácticas, integrando la complejidad de las realidades, y ponerlas en debate con respecto a las opciones definidas.
- Detallar lo más rápidamente posible la necesidad de estudios técnicos o sociales complementarios.

Los “productos” principales esperados :

- Folder de “buenas prácticas”.
- Documento de “Términos de referencia” de implementación.
- Carpeta de ante-proyecto o de proyecto.

Para saber más

Entre el proceso de diseño y de implementación, aparecen la necesidad de concebir sistemas de evaluación del Proyecto o del Plan.

Uno de esos sistemas es la evaluación ex ante. Esta se refiere a una serie de análisis y medidas de la propuesta de planificación o de intervención antes de su implementación. Esta evaluación antecede la asignación de los recursos para la puesta en obra del Plan o del Proyecto.

Atención :

El “Benchmarking” debe utilizarse con mucha precaución, para evitar de crear el deseo de “copia”, dejando de lado la construcción propia y colectiva de la “buena práctica”.

Se aconseja presentar las “buenas prácticas” al mismo tiempo de los contextos sociales, institucionales, económicos, etc. en los cuales éstas se han desarrollado.

Para saber más

Esta técnica se utiliza tanto para la planificación como para la concepción, ejecución y evaluación de proyectos.

La lógica propuesta permite sobre todo estructurar rigurosamente un Plan o Proyecto.

Hay que notar sin embargo que esta lógica puede ser en muchos casos muy estática y rígida, limitando la adaptación de un proceso de elaboración e implementación de un proyecto a las mutaciones imprevisibles de una realidad social: ej. mutaciones políticas no previsibles, dispositivos legales o normativos nuevos, cambio de actores o cambio de comportamientos de actores.

Atención:

Aunque en muchos casos se intenta integrar estas "mutaciones imprevistas" en el marco lógico, estas son siempre "conocidas" o "previsibles".



APOYARSE EN EL MARCO LÓGICO PARA ESTRUCTURAR LOS ELEMENTOS DE BASE DE UN PLAN O PROYECTO TERRITORIAL

Esta técnica reposa sobre una matriz de cuatro o cinco columnas.

El "Objetivo General", describe lo que se intenta obtener con el proyecto, así como la perspectiva en la cual el Proyecto o Plan va a ser implementado.

Esta descripción se acompaña en paralelo de la construcción de indicadores verificables. Se definen también las hipótesis externas que guían la acción así como el riesgo que se atribuye a su cumplimiento.

Los "Objetivos Específicos" son aquellos que se deben concretamente alcanzar, y se acompañan también de indicadores objetivamente medibles, de una clarificación de supuestos externos y del nivel de riesgo posible.

Los "Resultados Esperados", son los "productos" de las Actividades realizadas. Se trata de todo aquello que permitirá que los objetivos específicos se alcancen. Varias actividades pueden ser necesarias para alcanzar el resultado esperado. Cada actividad conlleva una definición de medios humanos y financieros necesarios.

Ejemplo de una matriz de marco lógico

	Lógica de intervención	Indicadores objetivamente verificables	Fuentes y medios de verificación	Factores externos / hipótesis
Objetivo general (OG)	Objetivo al que se espera que el proyecto contribuya	Medidas directas e indirectas de consecución del OG	Instrumento de medida de los indicadores del OG	Elementos y hechos fuera de control del proyecto a tomar en cuenta
Objetivo específico (OE)	El efecto que se espera lograr como resultado del proyecto	Medidas directas e indirectas de consecución del OE	Instrumento de medida de los indicadores del OE	Elementos y hechos fuera de control del proyecto a tomar en cuenta
Resultados esperados (RE)	Todo lo que la gestión del proyecto debe garantizar	Medidas directas e indirectas de consecución de los RE	Instrumento de medida de los indicadores de los RE	Elementos y hechos fuera de control del proyecto a tomar en cuenta
Actividades (A)	Todo lo que el proyecto tiene que ejecutar para producir los resultados	Medios para llevar a cabo el proyecto	Costos de los medios	Elementos y hechos fuera de control del proyecto a tomar en cuenta



UTILIZAR LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE PARA LEGITIMAR LA INTERVENCIÓN EN ESPACIOS SOCIALES COMPLEJOS³⁹

La observación participante es una herramienta de estudio antropológico como sociológico, utilizada para coleccionar datos cualitativos y verificar, si necesario las distorsiones de ciertas situaciones que los informantes han descrito con otros métodos de encuesta.

Este tipo de observación se utiliza cuando se desea, por ejemplo :

- Identificar relaciones y lazos sociales,
- Visualizar la organización y las prioridades que se traducen en los comportamientos sociales y las interrelaciones entre grupos, y el impacto cultural y espacial de éstos, etc.
- Identificar prácticas sociales, territoriales, etc. que escapan a las simples encuestas o entrevistas, ver observaciones estructuradas.
- Etc.

Esta herramienta permite afianzar la validez tanto de los diagnósticos como de los proyectos, puesto que :

- Hace posible recoger diferentes tipos de datos que no se obtendrían sin la presencia familiar del observador.
- Reduce los límites de las observaciones estructuradas, puesto que se crea una presencia y un lenguaje "familiar", que produce una información menos "inducida".
- Ayuda al observador a coleccionar más fácilmente otras informaciones por medio de métodos más clásicos entrevistas, cuestionarios.
- Aporta credibilidad a las interpretaciones de la observación.

El éxito de esta práctica investigativa reposa sobre el acceso "sin límite" a la comunidad. Esto se logra buscando y seleccionando informantes claves que introduzcan al observador en el medio, participando en el máximo de actividades comunitarias permitidas, validando las interpretaciones propias por medio de entrevistas formales y conversaciones informales con los miembros de la comunidad, manteniendo notas de campo organizadas y estructuradas, etc.

Para saber más

La observación participante puede ser utilizada con varios fines. A parte los objetivos de investigación o de desarrollo de teorías, se utiliza para fundar o probar hipótesis.

La inmersión del observador en el medio natural de los observados, obliga al primero a fundirse en el grupo y en el espacio. Depende también de la aceptación por parte de los observados, de los objetivos del estudio, y de la experiencia del observador.

El observador debe de mantenerse alejado de otros actores antes de finalizar la transcripción de sus observaciones. Esto impide "contagiar" lo observado por otras opiniones.

Se debe también objetivar el hecho que la observación puede ser sesgada en función de la propia identidad, intereses, modos de vida, etc. del observador.

³⁹ Síntesis interpretativa y adaptada a partir de : B. B. Kawulic. "La observación participante como método de recolección de datos". In Forum Qualitative Social Research. Volumen 6, No. 2, Art. 43 – Mayo 2005.

Para saber más

Las evaluaciones son los elementos menos utilizados en los procesos de gestión urbana.

Estas prácticas deben anticiparse, y para ello se propone tomar en cuenta los diferentes niveles y temporalidades de estas.

Un trabajo fino de definición de indicadores de evaluación es necesario. Los dispositivos participativos deben ser movilizados para ello.

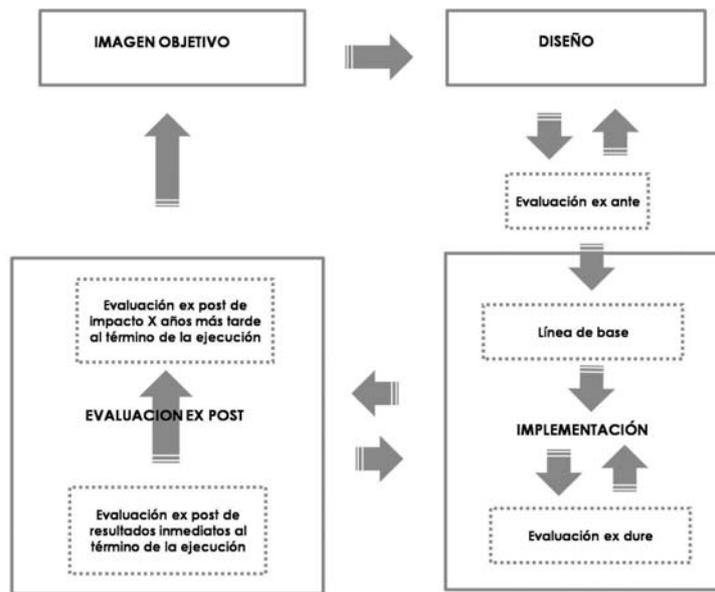


ANTICIPAR LAS ETAPAS Y EL CONTENIDO DE LAS EVALUACIONES A IMPLEMENTAR

Luego del diseño del Plan o del Proyecto, una serie de observaciones y evaluaciones se deben realizar :

- **La evaluación ex ante.** Evalúa la pertinencia y coherencia de la propuesta, antes de que se ejecute. Esta evaluación antecede la asignación de los recursos para la implementación, y se basa en análisis costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia.
- **La "línea base".** Se trata sobre todo de un instrumento de medición cuantitativa, que se concibe al inicio de la fase de implementación. Su utilidad principal reposa en el establecimiento de una situación inicial, que servirá de "año 0" de comparación.
- **La evaluación ex dure.** Atraviesa todo el proceso de implementación, con el objetivo de observar el ejercicio y los resultados de la ejecución en directo.
- **La evaluación ex post de los resultados y de los impactos.** Se realiza al final de la ejecución o años más tarde, con el objetivo de aportar toda mejora o corrección de las acciones realizadas a corto plazo, o corregir los impactos negativos en el mediano plazo.

La observación y evaluación según las etapas de planificación y gestión



Fuente : interpretaciones libres de diferentes análisis existentes.



PREPARAR EL CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EX ANTE⁴⁰

Se trata de una etapa de gestión urbana importante, puesto que esta evaluación busca mejorar anticipadamente la calidad de la intervención y producir información que permita a las autoridades y ciudadanos medir el valor del Plan o del Proyecto.

En muchos casos, esta evaluación puede desarrollarse paralelamente a la concepción del Plan o del Proyecto, y los resultados se toman en consideración en la elaboración de la propuesta. En todo caso, la anticipación es de regla puesto que la colecta de informaciones, y su análisis requieren tiempo.

Los componentes de la evaluación ex ante se asemeja a lo que se define en el marco lógico. A título de ejemplo, ocho pasos son necesarios :

- Análisis del problema y evaluación de necesidades : ¿Qué debe resolverse, que factores y actores se deben de tomar en cuenta? ¿Cuál es la población beneficiada, sus necesidades o intereses?
- Fijación de los objetivos generales, específicos, y operacionales en términos de resultados esperados, así como de los indicadores previstos para evaluar los medios a utilizar, sus resultados e impactos.
- Definición de mecanismos de prestaciones o de instrumentos a utilizar, evaluación de los riesgos de la implementación y de su gestión.
- Análisis del valor agregado de la intervención propuesta, su complementariedad (o compatibilidad) con otras acciones, su efecto multiplicador, etc.
- Balance de los resultados y de las experiencias existentes en materia de evaluación, estudios y propuestas similares, y su posible toma en consideración para mejorar el Plan o proyecto.
- Propuesta de un monitoreo de la implementación, y de su evaluación : los métodos (y su pertinencia) de colecta de la información y de su tratamiento, el sistema de seguimiento, la programación del momento de la evaluación y las etapas.
- Definición de cómo se garantizará la eficacia de la implementación con respecto a los costos. Se define si se pueden obtener los mismos resultados con menos costos, o mejores resultados con el mismo costo pero con instrumentos diferentes.

Para saber más

El tiempo y el esfuerzo consagrado a la evaluación ex ante debe ser proporcional a la importancia del Plan y de la acción.

De manera general, la forma y el método utilizado para la evaluación ex ante se escogen caso por caso, pues todo depende del contexto en el cual se realice (político, social, etc.), del tiempo disponible, las informaciones existentes o necesarias.

La calidad de esta evaluación dependerá de : la cantidad y calidad de las informaciones que provienen de otras experiencias de evaluación, de estudio o de implementación, así como del monto financiero disponible, y del tipo de proceso de decisión.

En ausencia de datos esenciales, estudios de evaluación ex ante específicos (o apreciaciones generales) deberán ser realizados. En otros casos se puede sintetizar lo que existe, o construir de manera participativa esta producción de información.

Atención :

Si en general la evaluación ex ante se realiza en interno con los equipos técnicos u operacionales (y también con expertos), se aconseja continuar con el proceso participativo.

El papel de la encuesta o entrevistas con los beneficiarios es importante en esta fase.

⁴⁰ Síntesis interpretativa y adaptada a partir de : Commission européenne. Evaluation ex ante. Guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses, 2001.

Problemática

Diagnóstico-observación participante en la Comunidad Guadalupe 2, con el objetivo de : definir la noción de "Vivienda Digna", las alternativas al desalojo de comunidades marginales en situación de "riesgos" en Santa Tecla, y las formas de rehabilitación in situ. El Salvador.

Los diagnósticos y trabajos realizados sobre la vivienda marginal en Santa Tecla, las propuestas de un Plan de Vivienda precaria urbana y de un observatorio de la vivienda, etc. se han completado con un enfoque de observación participante en una comunidad test : La Guadalupe 2. Esta comunidad se consideraba en situación de riesgo, y por lo tanto a desalojar.

El enfoque participante puso en práctica todos los métodos sociológicos y de etnología urbana, con el fin de visualizar los modos de vida cotidianos y la apropiación del espacio de vida. Esto permitió dibujar la organización de los espacios de vida íntimos y colectivos.

Este proceso de diagnóstico permitió la elaboración de secuencias de formas de hábitat, con el fin de proponer respuestas adaptables a la vida de cada hogar, y a su inserción espacial.



IMPLICAR PARA DEFINIR LOS CONCEPTOS DE BASE SOBRE LOS CUALES SE ARTICULARÁN LAS RESPUESTAS...

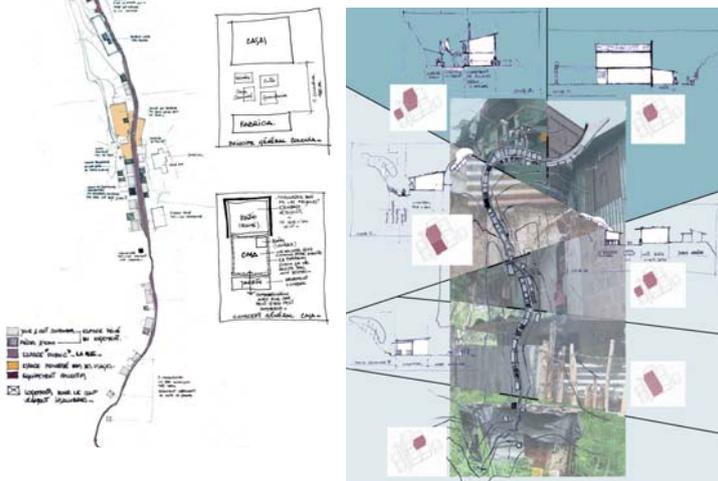
Imagen y esquemas del hábitat y de los modos de vida cotidiana



Síntesis de las "palabras de habitantes" ¿Qué es una Vivienda Digna?



Secuencias de formas de alojamiento – Comunidad Guadalupe 2



Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. **Diagnóstico participante y propuestas de integración urbana y social de la Comunidad la Guadalupe 2. Santa Tecla**, in "Santa Tecla y les "comunidades". Regards, une expérience d'altérité" (O. Pichod) 2006-2008.

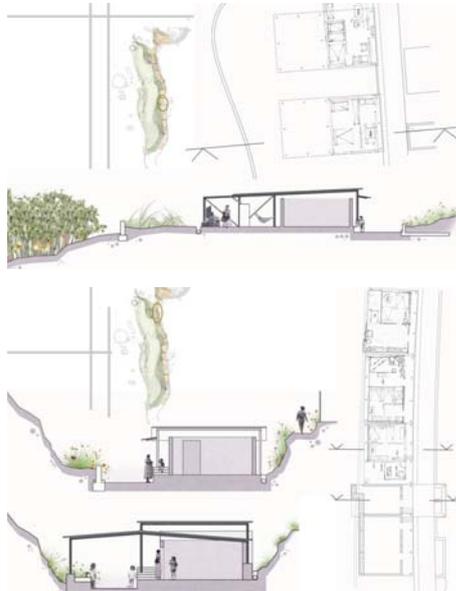
...Y LAS EVALUACIONES (GLOBALES Y ESPECÍFICAS) DE COHERENCIA ENTRE EL DIAGNÓSTICO, LA PROPUESTA Y LA IMPLEMENTACIÓN

Las orientaciones sociales locales para la comunidad Guadalupe 2 :

Mejorar con lo existente, mitigar los riesgos, rehabilitar in situ



Ejemplos de intervenciones por unidad habitacional y su entorno



Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. **Diagnóstico participante y propuestas de integración urbana y social de la Comunidad la Guadalupe 2. Santa Tecla**, in "Santa Tecla y les "comunidades. Regards, une expérience d'al-térité" (O. Pichod) 2006-2008.

(cont.)

La definición local de "Vivienda Digna" o de "mejoramiento de la vivienda", se tradujo de manera participativa en la formulación de respuestas adaptadas a cada modo de vida y usos del espacio.

Cada hogar se encuentra así implicado en el proceso de elaboración de soluciones, individuales y colectivas.

Estos elementos forman parte tanto de los nuevos "términos de referencia" para la implementación de políticas locales de inserción urbana y social de comunidades marginales, como de los elementos de análisis para la evaluación de la implementación (ex ante por ejemplo).

Para saber más

La importancia que se le confiere a la comunicación y a la evaluación durante el proceso de implementación, se explica por el déficit de la práctica real en el campo de la planificación, el ordenamiento y la gestión territorial.

Existe claramente una comunicación alrededor de los proyectos y de su ejecución. Sin embargo se trata de una comunicación no participativa, informativa, unívoca.

Así mismo, predomina por otro lado la ejecución de proyectos sin bases evaluativas, arriesgando la coherencia y sostenibilidad del proyecto mismo como de otras acciones interdependientes.

Estos dos vacíos deben ser completados, y ser considerados como integrantes de una práctica sostenible de la construcción de los futuros deseados.

II.4. La fase de la implementación y gestión participativa, un reto para alcanzar el futuro deseado

La adopción de un Plan o de un Proyecto y su implementación comporta elementos participativos importantes que concierne el proceso mismo de intervención, como los aspectos de comunicación general del proyecto y de seguimiento permanente del proceso de implementación.

A. De la comunicación del Plan o del Proyecto seleccionado a la observación de la ejecución

Esta fase se divide en tres momentos paralelos :

- **El afinamiento, programación de la implementación y la formalización del proceso de seguimiento y de evaluación.**

Esta etapa integra tanto el afinamiento final de lo que se desea realizar y la consulta (y selección) técnica de los equipos especializados que se encargarán de la ejecución real. Integra también el lanzamiento operacional de la ejecución del Plan o Proyecto. Acá se formalizan también los tres elementos claves de la gestión urbana y territorial : la observación "línea base", ex dure y ex post.

- **La comunicación de la adopción de un Plan o Proyecto y de su formalización e implementación.**

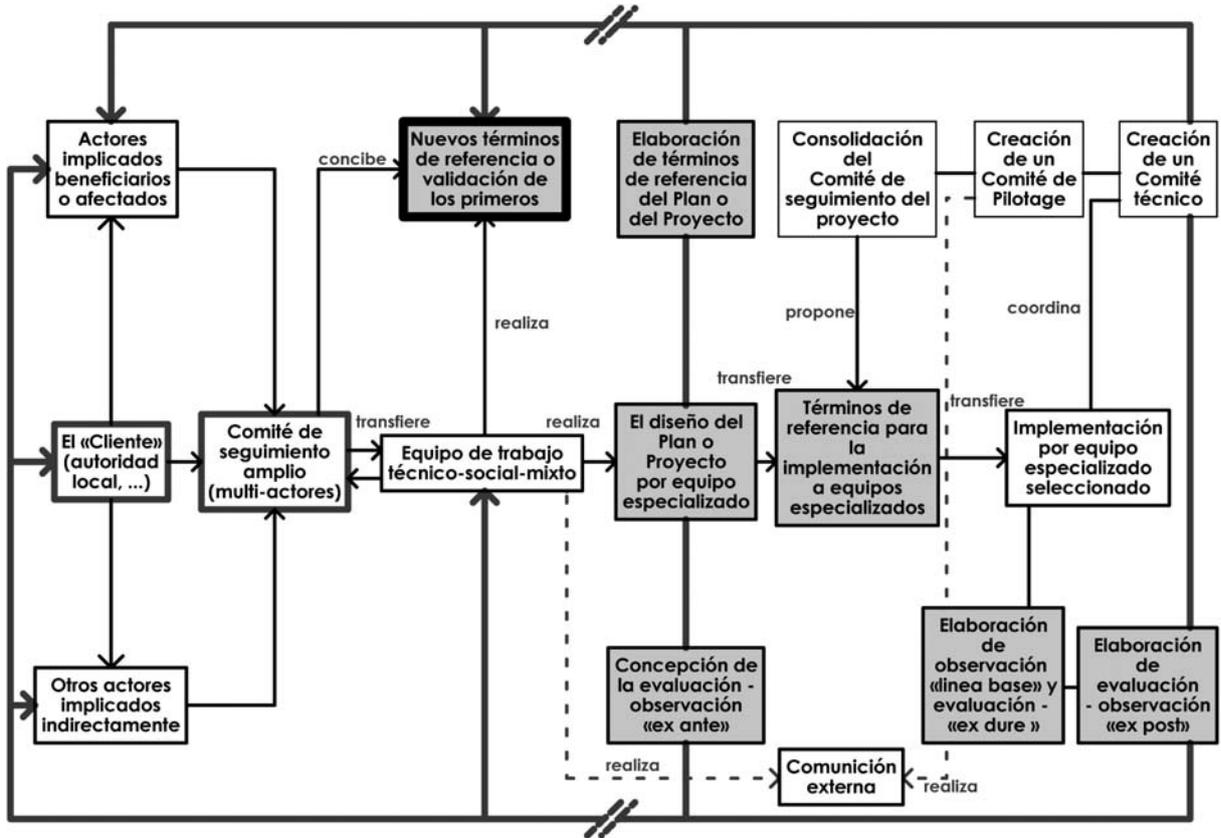
Si la comunicación es un elemento que atraviesa la totalidad del proceso de análisis y gestión urbana, en esta etapa ella es mucho más importante, pues se busca integrar sectores sociales más amplios que con los que se ha trabajado. Se trata de una comunicación estratégica, informativa como participativa.

- **La consolidación del seguimiento inter-institucional y participativo definido al origen.**

Se trata de un momento crucial pues señala la transición hacia una verdadera gobernabilidad democrática. Acá se establecen las figuras permanentes de seguimiento y de consulta – ver de concertación durante el proceso de implementación. Se re-crean o consolidan los Comités de pilotaje, de seguimiento, y los equipos técnicos específicos.

Fase III : Fase Implementación Interactiva y Proactiva del Proyecto

Las etapas ideales del proceso de ejecución y de gestión del Plan o del Proyecto



— Información/formación/consulta/implicación/asociación/habilitación/concertación

■ Documentos importantes a producir.

Para saber más

Según los objetivos planteados y los resultados esperados de esta fase, los tipos de comunicación y de consulta podrán variar.

En cualquier caso, lo importante a retener es la necesidad de :

- Explicar las opciones antes analizadas para preparar la población no implicada a aportar opiniones estructuradas.
- Presentar el Plan o proyecto antes de su implementación, para validar más ampliamente la opción, y abordar las correcciones no previstas.
- Abordar los "puntos delicados", con el fin de integrar las reacciones y anticipar los conflictos.

Las formas que tomará la comunicación son muy diversas : folletos de, presentaciones en el espacio público, en talleres abiertos o corporativos, en sitios destinados a acoger paneles e informaciones diversas durante un tiempo estipulado, etc.

Se puede imaginar también el uso de "buzones de ideas", etc.

B. Comunicar "hacia el exterior", un esfuerzo esencial para enriquecer la decisión consensuada

La comunicación es una de las características estabilizadas y aplicadas durante todo el proceso de análisis y gestión urbana propuesto. Sin embargo en esta etapa, se privilegia la información hacia fuera, o sea hacia otros actores hasta ahora no implicados. Las opiniones de estos deberán tomarse en cuenta, y ser canalizadas con objetivos diferentes.

Esta comunicación abre campo a otro tipo de debate público. Permite sensibilizar sobre problemas de fondo – y las acciones propuestas para resolverlos – que directamente o indirectamente abordan el Plan o Proyecto.

El tipo e intensidad de la comunicación depende del problema al cual se responde o se trata de responder. Pero en todos los casos, esta etapa se prevé incluso antes de la validación del Plan o del Proyecto definitivo.

Lo esencial a realizar :

- Apoyarse en personas "multiplicadoras de opinión pública". Más allá de la información-comunicación hacia la población en general, se debe implicar a aquellas personas o instituciones que por su reconocimiento local, nacional o internacional, etc. permitan agregar una plusvalía a la información transmitida.
- Determinar los temas principales sobre los cuales comunicar, sensibilizar, etc., más allá de la presentación general del Plan o del Proyecto.
- Concebir un sistema de colecta de "palabras de actores locales" (buzones, libro blanco...).

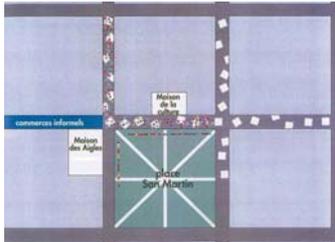
Los "productos" principales esperados :

- Lista de actores y instituciones "recursos de opinión", y una propuesta de estrategia de comunicación.
- Síntesis de los nuevos aportes de los ciudadanos, y propuesta de integración en la propuesta técnica de implementación.
- Publicaciones, Foros y talleres participativos amplios o específicos, eventos diversos, etc. según el tipo de actor a informar y sensibilizar, y los aportes esperados.



UTILIZAR EL BINOMIO "ARTE-URBANISMO" COMO INSTRUMENTO DE ACOMPAÑAMIENTO DIÁLOGOS SOCIO-ESPACIALES

Esquema de principio del "tapiz de pinturas"



Publicación presentada públicamente



Limpieza y pintura – cal en calles seleccionadas



Artistas locales y extranjeros – "guías" voluntarios para integrar los habitantes en la experiencia



Expresión artística y social mezclada, diálogos entre habitantes alrededor del Centro Histórico y sus problemas



Problemática

Festival de Arte y Urbanismo. Santa Tecla, El Salvador.

El objetivo era de incitar a los tecleños a participar y dialogar sobre conceptos poco accesibles como son : "patrimonio", "centralidad histórica", "revitalización urbana", "identidad de centro", etc.

Este evento se realizó en paralelo a la presentación pública del documento de orientación para el rescate del Centro Histórico de Santa Tecla, en marzo de 1999.

Durante un día se realizaron debates y presentaciones públicas del documento marco, se presentaron 300 pinturas realizadas por artistas, urbanistas, ciudadanos de Lyon-Francia. A estas se sumaron dibujos y pinturas locales realizadas in situ por más de mil visitantes y habitantes.

Un grupo de artistas de renombre local se sumaron a este evento, presentando por primera vez sus obras en la Plaza San Martín. Al mismo tiempo, ellos guiaron artísticamente a todo visitante deseoso de dibujar o pintar en el momento.

Esto se realizó en calles "recuperadas" del tránsito local, con los vendedores de calle, ediles, comerciantes, habitantes de zonas marginadas, transeúntes, etc.

Una encuesta de opinión se realizó en paralelo sobre los problemas locales y los deseos para la recuperación del Centro Histórico.

Todo esto se presentó bajo la forma de un primer festival de música, danza, arte y urbanismo.

Fuente : fotos y esquemas Apoyo Urbano. Festival de Arte y Urbanismo. Marzo 1999.

Problemática

"Un día para Granada". Granada, Nicaragua.

Deseosos de ampliar la comunicación y la consulta al máximo de habitantes, se organizó un día específico de información y de colecta de opiniones, de propuestas etc. alrededor de todas las iniciativas de planificación e implementación existentes y a venir.

"Un día para Granada" permitió en el núcleo del Centro Histórico, la comunicación amplia sobre cuestiones históricas o estadísticas propias a la ciudad poco conocidas. Para ello se utilizaron paneles (¿"Sabía Ud. que...?"), afiches informativos sobre el patrimonio local, sobre el contenido del Plan Maestro Municipal, del Plan de revitalización del Centro Histórico, del Plan de Movilidad, de la Carta para la Movilidad en Bicicleta, etc.

Ese día se privilegiaron aún más los desplazamientos "suaves" (bicicleta, marcha, coche), y se concibió y distribuyó una guía sobre los desplazamientos respetuosos ("En bicicleta, coche, a pie... desplazarse con toda seguridad").

Se organizaron visitas informativas del plano de la ciudad en relieve, y explicaciones sobre su evolución, etc.

En paralelo, debates amplios fueron realizados sobre temas como : turismo y desarrollo local, transportes suaves, etc.



DEFINIR ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN – CAPACITACIÓN – EMPODERAMIENTO DE LA POBLACIÓN LOCAL



Paneles de "¿Sabía Ud. que ..."?



Visitas guiadas "Granada en relieve"



Afiches sobre la arquitectura y el patrimonio local



Niños con folleto "En bicicleta, coche, a pie... Desplazarse con toda seguridad"



Fuente : fotos Apoyo Urbano / Municipalidad de Granada. "Un día para Granada", Octubre 2002.



FIJAR SOBRE SOPORTES VISUALES LAS SINTESIS DE ANALISIS PARA INFORMAR LOS CIUDADANOS Y ASEGURAR EL MONITOREO



Afiches de síntesis permanentes de diagnósticos y orientaciones de ordenamiento territorial "Corona Verde" Suchitoto

4. Orientaciones y acciones propuestas

Estimulación del desarrollo económico-productivo en vínculo con la zona urbana

Objetivo general
Fomentar un desarrollo económico integral y equitativo de la Corona Verde.

Acciones propuestas

1. Desarrollo y diversificación agrícola de la zona.
2. Comercialización efectiva de la producción agrícola y ganadería de la Corona Verde.
3. Creación de zonas prioritarias de desarrollo económico facilitando la diversificación de la economía local.

Mejoramiento de la habitabilidad y calidad de vida de los y las habitantes

Objetivo general
Ofrecer condiciones de vida digna a los ciudadanos y las ciudadanas de la Corona Verde.

Acciones propuestas

1. Mejoramiento de infraestructura pública básica.
2. Mejoramiento de infraestructura vial y acceso a equipamientos y servicios públicos.
3. Habilitación de nuevas zonas habitacionales para un crecimiento controlado.

Creación de corredores turísticos estructurantes de la Corona Verde

Objetivo general
Incentivar y estructurar el turismo, como una herramienta de desarrollo económico y de protección / valoración ambiental, fortaleciendo corredores turísticos temáticos.

Acciones propuestas

1. Corredor turístico patrimonial.
2. Corredor turístico agrícola-rural.
3. Corredor turístico natural.
4. Estructuración e integración de la actividad turística entre Corona Verde y zona urbana.

5. Zonificación de usos de suelo

Zonificaciones de usos de suelos existentes

Caracterización territorial
La Corona Verde es un territorio rural atractivo (turismo, patrimonio, servicios accesibles...), y en consecuencia se encuentra bajo una presión urbana creciente, con desarrollos urbanos previsible a mediano plazo. Esta presión urbana creciente, de manera general sin planificación ni control en las zonas rurales, es un **problema territorial fuerte que podría agudizarse en un escenario de crecimiento descontrolado de las zonas pobladas del territorio.**

De hecho, las zonificaciones de usos de suelo existentes quedan muy generales y no permiten dar una respuesta a esta problemática (en particular la del Plan de Desarrollo Local que actualmente se maneja en la municipalidad).

Se propone entonces en el Plan de ordenamiento territorial y desarrollo local de la Corona Verde, una **nueva zonificación de usos de suelo, producto del trabajo de diagnóstico y caracterización del territorio realizada.**

Nueva propuesta de zonificación de usos de suelos

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. Afiches síntesis de las orientaciones para un Plan de Ordenamiento Territorial de la Corona Verde de Suchitoto. 2008.

Problemática

Afiches de síntesis: "Plan de Ordenamiento Territorial – Corona Verde". Santa Tecla, EL Salvador.

Con el fin de facilitar el acceso a la información, se propone de realizar afiches fijos y visibles que sinteticen los análisis realizados de manera participativa.

Esto permite integrar las imágenes producidas colectivamente, e interpretadas técnicamente.

Se trata en este caso, de ayudar a la población local a integrar expresiones técnicas del territorio, y avanzar poco a poco hacia su apropiación.

Para saber más

El proceso evaluativo moviliza una serie de criterios:⁴¹

- Los **criterios de evaluación**. Precisan y guían el análisis a formalizar. Pueden ser económicos, sociales, políticos, ambientales, financieros, legales, de género, etc. Según el proyecto diseñado, se puede privilegiar criterios de eficiencia y rentabilidad económica, o de desarrollo sostenible, etc.
- Las **pautas de evaluación**. Se trata de un conjunto de preguntas agrupadas según criterios. Esto facilita la segmentación del análisis a realizar. Cuando se utiliza los paneles de expertos, estas pautas se convierten en una guía para las intervenciones.
- El **Panel de evaluación**. Se trata de un panel constituido por expertos, quienes por medio de la puesta en común de sus conocimientos y experiencias, podrán evaluar el diseño del Plan, del Proyecto o del programa.

Estos procesos deben integrar las opiniones de las poblaciones, con el fin de "limitar" el peso de la opinión de los expertos y de la tecnicidad evaluativa sobre la decisión concertada.

C. Implementar también implica anticipar los cambios, evaluar y adaptar la respuesta

Tres momentos marcan esta etapa :

- **La ejecución técnica propiamente dicha del Plan o del Proyecto**

Se trata de la puesta en marcha del Plan o del proyecto.

- **La formulación de la primera medición del diseño del Plan o del Proyecto : la línea de base**

Se trata de una herramienta de análisis de una información para formular un año 0, que acompañará la evaluación y la toma de decisión en función de los logros o fracasos. La información utilizada son indicadores estables y conocidos.

- **La formulación de la evaluación ex dure**

Como por la línea de base, esta evaluación se realiza durante toda la etapa de ejecución. El objetivo de esta evaluación es la de observar el ejercicio y los resultados en directo, modificar inmediatamente algunos elementos del Plan o del Proyecto, ajustar los resultados o corregir los problemas.

Lo esencial a realizar :

- Determinar los indicadores pertinentes para las fases de evaluación.
- Determinar las modalidades de implicación de los habitantes en el proceso de ejecución.
- Lanzar estudios complementarios si necesarios cuando no se disponen las informaciones esenciales que permitirán de crear los indicadores, y realizar una evaluación fiable.

Los "productos" principales esperados :

- Informes de evaluación y re-adaptaciones del proyecto.
- Foros o talleres participativos amplios o específicos, de producción de información, o de formulación y validación de los indicadores.

⁴¹ Consultar también Mideplan. "Metodología de evaluación ex ante. Análisis integral de diseño". Departamento de Evaluación, Santiago de Chile, 2000.



COMPRENDER QUE LA EVALUACIÓN ES UN INSTRUMENTO DE GESTIÓN⁴²

En el campo del urbanismo, del ordenamiento territorial y de la intervención espacial, el término evaluar es amplio. Se evalúan los procesos como las políticas, el proyecto como sus resultados. Para ello se produce informaciones rigurosas y verificables que permitan juzgar o medir el proceso y los resultados de una acción.

En general se recomienda poner en práctica las cuatro evaluaciones que se han ya citado anteriormente, dichas de otra manera :

- la apreciación de la situación sobre la cual se debe actuar así como la pertinencia de la respuesta,
- la(s) valoración(es) de etapa para medir los resultados periódicamente y ajustar la intervención,
- la evaluación final de los resultados definitivos del proyecto ejecutado, y
- el peritaje de la sostenibilidad y del impacto de la implementación en el tiempo.

Cual sea la naturaleza de la evaluación en el proceso de gestión, el momento en que se realiza, la o las personas que la realizan, etc., existen al menos dos objetivos comunes :

- Evaluar que durante todo el proceso de planificación y gestión territorial se hayan tomado en cuenta los elementos claves para asegurar el éxito del Plan o del Proyecto.

Esto significa que se toma en cuenta tanto el contexto político y social existente como el refuerzo de la capacidad de gestión de los organismos y operadores responsables, o los riesgos existentes.

- Medir si se han tomado las decisiones a tiempo, si se han corregido los problemas ligados a la acción, o si se han utilizado ideas innovadoras.

Incluye además si se ha realizado un cumplimiento acorde entre objetivos y financiamiento, si se ha reorientado el proyecto en función de algunos problemas, etc.

Hay que notar que estas evaluaciones no son de la misma naturaleza que aquellas utilizadas en el análisis y selección de escenarios.

Para saber más

Algunas terminologías aplicadas a la evaluación según organismos y usos internacionales o locales :

- *La evaluación ex ante puede llamarse también evaluación previa o inicial.*
- *La evaluación ex dure, puede ser llamada también evaluación Intermedia, aunque no sea lo más adecuado.*
- *La evaluación posterior o ex post, puede ser llamada también evaluación final, de terminación, o a posteriori.*

La evaluación ex post concierne el examen de los procesos como de los impactos.

⁴² Síntesis interpretativa y adaptada a partir de : Cf Diputación Foral de Bizkaia. ¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género? Bizkaia, 2003.

Para saber más

Todo dato estadístico no es un indicador. Este lo es solamente cuando puede servir como criterio de medición, de alarma, de señal de algo.

Es importante saber que un solo indicador es insuficiente para medir dinámicas complejas. Por lo tanto se debe construir un sistema de indicadores.

Este sistema de indicadores, aplicado a la gestión urbana, debe dar cuenta tanto de los logros de las políticas públicas, como de los planes y programas implementados. Este sistema debe identificar de igual forma los espacios donde se necesitan acciones específicas.

Atención :

Un sistema de indicadores no es sólo un conjunto de indicadores. Este sistema describe visiones sociales, territoriales no neutras. Por lo tanto hay que conocer bien cuál es el modelo de referencia que sirve de base a la construcción del conjunto de indicadores.



FORMULAR COLECTIVAMENTE INDICADORES Y REINTERROGAR SU NEUTRALIDAD⁴³

Existen al menos tres tipos de indicadores en función del tipo de evaluación

Existe una multiplicidad de indicadores de evaluación, pero de manera simple estos pueden ser sintetizados en tres tipos :

- **Indicadores de entrada** : evalúan las características del contexto, del grupo social o político con el que se trabaja, de los recursos humanos o financieros globales con los que se cuenta.
- **Indicadores de resultados** : miden durante el proceso de implementación si se están cumpliendo y cómo se están realizando los objetivos establecidos.
- **Indicadores de impacto** : evalúan los resultados más allá de los objetivos y grupos beneficiarios de origen. Miden el efecto producido en el contexto general y en los beneficiarios indirectos a medio plazo.

Se deben construir indicadores como instrumentos válidos

Para que un indicador pueda ser considerado como una instrumento válido, debe ser :

- **Representativo**. Ser un buen reflejo de la situación que desea evaluar.
- **Pertinente**. Ser específico a la situación que se quiere medir.
- **Objetivo**. De tal manera que cada individuo pueda interpretarlo sin ambigüedad.
- **Verificable**. Disponer de una alta viabilidad de ser observado, analizado.
- **Accesible**. Permitir obtener el dato necesario en los tiempos impuestos por la evaluación.
- **Sensible**. Facilitar la observación de diferentes niveles de cambios (parciales y moderados) en el tiempo.
- **Confiable**. Ser suficientemente de calidad para permitir confianza en su validez y pertinencia en su interpretación.

⁴³ Síntesis interpretativa y adaptada a partir de : Diputación Foral de Bizkaia. *op cit.*, y MIDEPLAN, Sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas, Documento N°3 : Sistema de monitoreo interno. Conceptos. Chile, 2003.



DEFINIR INDICADORES EN FUNCIÓN DE LO QUE SE DESEA EVALUAR⁴⁴

Definir estratégicamente los indicadores

Los indicadores deben construirse en función de lo que se desea medir de manera estratégica y con una lógica jerarquizada. Por ejemplo :

- **La eficacia.** Estos indicadores son aquellos que dan cuenta del nivel de logro alcanzado por el Plan, proyecto o programa, con respecto a la situación de origen.
- **La eficiencia.** Son aquellos que evalúan la relación entre el esfuerzo utilizado (recursos, insumos...) y el resultado o producto (o beneficios) logrado.
- **La focalización.** Se trata de indicadores que permiten determinar si, y en qué medida, las acciones realizadas conciernen efectivamente la población objetivo.
- **La cobertura.** Son indicadores que permiten conocer cuántos beneficiarios reales se ha logrado, en función de los tiempos y del territorio sobre el cual se interviene.
- **El riesgo.** Son los que consienten revelar tempranamente signos de alarma o de inquietud, respecto al desarrollo de las acciones programadas.
- **La valoración del usuario.** Indican la receptividad e importancia que el beneficiario concede a la acción desarrollada (Plan o Proyecto), el beneficio o acción que el programa desarrolla para él.
- **La calidad.** Se trata de aquellos que detallan el contenido cualitativo de los componentes y actividades previstas, priorizando las cuantificaciones técnicas.
- **La pertinencia social.** Son indicadores que miden la coherencia y el nivel de toma en cuenta de la población objetivo, así como las condiciones en las cuales la estrategia elegida se desarrolla.

Definir indicadores cuya utilización sea transparente

Conviene distinguir la información objetiva de aquella subjetiva, y sobre todo de aquella arbitraria.

- Una información objetiva, existe independientemente del evaluador, es común a todos. Ejemplo : una persona tiene fiebre a partir de 37,5°C, el agua hierve a 100°C y se congela a 0°C.
- La información subjetiva depende del evaluador, si éste utiliza mal algunas informaciones o si establece juicios de valor.
- La información es arbitraria, si no se encuentra argumentada u objetiva, ni ligada como la anterior a un posible sistema de valores.

⁴⁴ Síntesis interpretativa y adaptada a partir de : Diputación Foral de Bizkaia. *op cit.* ; MIDEPLAN, Sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas, Documento N°3 : Sistema de monitoreo interno. Conceptos. Chile, 2003.

⁴⁵ Aportes y complementos a los análisis propuestos por Florent Joerin, in "Los sistemas de indicadores, riesgos y beneficios". Université Laval/CRAD. Québec-Canada, 2008.

Para saber más

Consejos importantes⁴⁵ :

- *Limitar el número de indicadores. El exceso puede limitar la eficacia de la evaluación.*
- *Pensar que más allá del experto, toda persona "normal" no logra asimilar y comprender más que un número limitado de informaciones simultáneas. Algunos expertos piensan que este número es un máximo de 10 indicadores al mismo tiempo.*
- *No olvidar que todo indicador reduce la complejidad de la realidad, y que por lo tanto puede ser "engañoso" si no se define adecuadamente.*
- *Todo sistema de evaluación comporta una parte importante de subjetividad, de ideología, etc. Esto se limita por procesos participativos amplios y enfoques cruzados.*
- *Limitar el uso de indicadores fuera del alcance de una medición sin debate. Ejemplo : "vulnerabilidad energética", "huella ecológica".*
- *Mientras más la realidad es compleja, más el sistema de indicadores deben simplificarse.*

Atención :

La información subjetiva no es negativa si con ella se priorizan opciones políticas, sociales, etc. Ejemplo de las políticas de discriminación positivas.

Para saber más

La línea base es un conjunto de indicadores que se clasifican en "estructurales" y "coyunturales". Y según su importancia pueden ser "claves" y "secundarios".

Los indicadores claves, aportan la información sobre la evolución de los problemas. Los secundarios, completan la información provista por los primeros.

La selección de indicadores debe pasar por un proceso de consulta y consenso amplios.

Los pasos a seguir son :

- Identificación de información imprescindible para la planeación y el seguimiento del Plan o Proyecto.
- Verificación del estado de la información. Y recomendación para el mejoramiento de ésta, en vista a no inducir indicadores poco fiables.
- Identificación de información necesaria no producida, y de sus costos.

El sistema de variables de la línea base, tiene una correspondencia de principio con la estructura del árbol de problema. Las variables derivadas de las causas originan la línea base que será trabajada en la ejecución y operación del proyecto. Las variables del problema y sus efectos, serán trabajadas en la evaluación de resultado y en la evaluación ex post.

La línea base no sólo permite una comparación de los cambios frente a una referencia temporal, sino que también frente a estándares nacionales, internacionales, etc. en curso.

PREPARAR EL CONTENIDO DEL "AÑO 0"⁴⁷

La Línea Base, facilita :

- Adquirir información específica de la población-objetivo, del problema y la dimensión que se pretende atender con la intervención.
- Establecer el "año 0", para comparar los logros de la intervención durante la evaluación del resultado y la evaluación ex post.
- Efectuar una rigurosa evaluación de impacto, pues permite comparar indicadores en la pre-inversión con indicadores en la post inversión.

A parte de esto, la Línea Base, permite crear una "cultura de la información", si se facilita a los ciudadanos el acceso y el uso de la información.

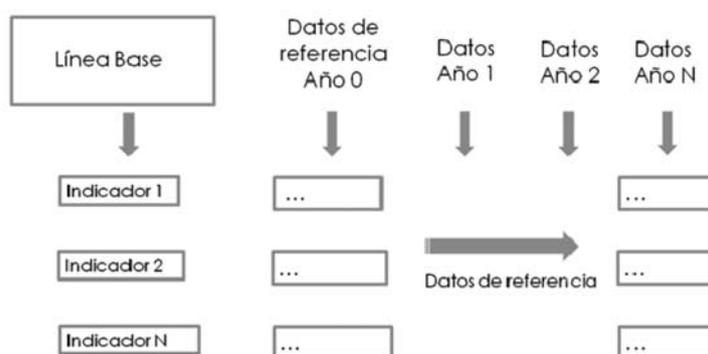
La estructura de los indicadores

La línea de base puede incluir tres grupos de indicadores, pero no necesariamente al mismo tiempo :

- **Indicadores de estructura.** Son la plataforma de la planeación, y concierne los indicadores temporales, estandarizados y de uso común.
- **Indicadores de coyuntura.** Son las mediciones "situacionales" ligadas a entidades públicas, a procedimientos (ej. Plan Maestro), etc.
- **Indicadores de referencia.** Se trata de los indicadores generales tales como indicadores de población, PIB, IDH, etc.

La cuantificación de los indicadores puede expresarse en términos absolutos o relativos.

Transformaciones frente a la referencia temporal



Fuente : DIRPEN, 2004.

⁴⁶ Interpretación libre y completada a partir de los aportes in, DIRPE Estadística. Línea Base, Aspectos Metodológicos para la construcción de la Línea Base de indicadores. Departamento Administrativo Nacional de Bogotá, 2004.



CONCEBIR UN MONITOREO Y UNA EVALUACIÓN DE SEGUIMIENTO PARTICIPATIVO

La ejecución del Plan o Proyecto necesita contar con indicadores que informen sobre el comportamiento de las variables que intervienen en este proceso de implementación.

Lo que se busca medir

Durante la ejecución del Plan o del Proyecto, los principales indicadores de seguimiento que se utilizan buscan medir :

- El nivel de ajuste de la ejecución a la propuesta original aprobada.
- El estado de logro de los resultados esperados y de cumplimiento del (los) cronograma(s).
- El grado de eficacia y sistematicidad en la supervisión de avances de los proyectos.
- La capacidad de prevención y atención oportuna de dificultades y riesgos.
- La cantidad y calidad de aportes derivados del intercambio de experiencias entre proyectos.
- La sistematicidad, disponibilidad, actualidad y relevancia de la información generada por los proyectos.
- El grado de continuidad de los procesos propiciados por los proyectos.

En suma, los indicadores de seguimiento son aquellos que permiten evaluar la marcha del programa.

Diferenciar los indicadores de ejecución de los indicadores de proceso

Los indicadores de seguimiento se pueden separar en dos categorías :

• Indicadores de ejecución : miden los resultados de la actividad.

Son indicadores de economía (tasa recursos empleados/disponibles), de eficiencia (relación entre los recursos empleados/resultados concretos obtenidos), de eficacia (relación entre resultados obtenidos/resultados previstos) de efectividad (valoran el resultado global concreto/resultado global previsto).

• Indicadores de proceso : miden los procesos intermedios.

Estos indicadores pueden ser : **estratégicos** (informan sobre qué factores externos influyen en el proceso de actividad), de **estructura** (miden los recursos disponibles/recursos necesarios), de **proceso** (evalúan cómo se desarrollan las actividades intermedias del proceso de gestión), y de resultado (miden los resultados finales del proceso).

Para saber más

En el proceso participativo, se debe permitir o facilitar que los actores sociales participen en este proceso de evaluación de ejecución y de proceso.

La evaluación ex dure, no debe confundirse con el monitoreo técnico de la implementación.

Se trata de un verdadero proceso de evaluación, que puede realizarse por etapas. Una de ellas es la evaluación intermedia.

La evaluación intermedia mide el progreso en el cumplimiento del objetivo central del proyecto, los posibles impactos parciales generados de la intervención a la fecha de la evaluación.

Problemática

Observatorio de las tensiones territoriales provocadas por la intervención urbana de recalificación del espacio público y la vialidad. Centro Histórico, Comayagua.

En paralelo a las observaciones y evaluaciones del Plan Comayagua Colonial (línea base existente), el equipo local necesitaba medir el impacto de las intervenciones cualitativas del espacio público sobre el funcionamiento de la ciudad. En efecto, muchas intervenciones han limitado la circulación local y de intercambio, y han modificado poco a poco las funciones de ciertas partes de la ciudad.

Para medir estas tensiones se selecciono "familias de parámetros" con objetivos de medición territorial.

Los elementos constitutivos de estas familias se evaluaron después en su factibilidad analítica a corto plazo. Una selección aún más restringida permitió realizar una exploración más fina.

Familia 1 : Movilidad, accesibilidad y conectividad

Evolución de los proyectos viales y proyectos futuras, de la organización de los flujos automóbiles y transportes colectivos, de los flujos motorizados y capacidades viales, de las vías con prioridad para desplazamientos no motorizados, de la demanda y de las capacidades de estacionamiento público.

Familia 2 : Desarrollo habitacional y social

Evolución de la función residencial, y del desarrollo social.



CONCEBIR UNA OBSERVACION DEL IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PLANES Y PROYECTOS...



Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Comayagua. **Observar las dinámicas y medir las tensiones de la intervención urbana. Propuesta de un instrumento de gestión urbana. Elementos metodológicos y ensayo exploratorio.** 2008.

... PRIORIZANDO LA MEDIDA DE TENSIONES TERRITORIALES



(cont.)

Familia 3 : desarrollo económico y local

Evolución de la actividad económica comercial, de la localización de la actividad turística, y de la ocupación espacial por la actividad económica de calle.

Familia 4 : valor del suelo y reglamentación

Evolución del valor del suelo habitacional, del valor del suelo económico, de la reglamentación/zonificación, lotes catastrales, y de los cambios de función del suelo.

Familia 5 : Imagen, calidad y atractivo urbano

Evolución de los sitios de esparcimiento y de la calidad del mobiliario y sus materiales.

Fuente : Apoyo Urbano / Municipalidad de Comayagua. **Observar las dinámicas y medir las tensiones de la intervención urbana. Propuesta de un instrumento de gestión urbana. Elementos metodológicos y ensayo exploratorio.** 2008.

Para saber más

En esta fase toma una gran importancia la formalización de una figura participativa de seguimiento de la implementación.

Esta figura puede tomar formas diferentes, integrando los mismos actores implicados desde el origen con nuevos actores técnicos. Así se pueden formalizar los Comités permanentes de seguimiento de proyectos o de Planes, etc.

Lo importante en esta fase es asegurar la capacidad de estos actores a comprender la implementación y los problemas que aparecerá, como también reaccionar adecuadamente para que una re-adaptación necesaria del proyecto pueda realizarse sin conflicto.

Si la durabilidad de estas figuras participativas puede depender de la motivación y del interés de cada miembro, ella depende también de la calidad de la motivación/información/participación que se ha ejercido anteriormente.

D. Prolongar el sistema participativo, consolida la construcción continua de la gobernalidad

Esta fase es crucial, pues permite plantear el prolongamiento (y sus complementos) de las misiones y acciones del Comité de Pilotaje o de Seguimiento desde el origen. En todo proceso participativo, estas misiones se prolongan para permitir pasar de la elaboración colectiva de un Plan o de un proyecto a su gestión inmediata y a plazo.

El prolongamiento de dispositivos, facilita la gestión participativa, puesto que esta puede realizarse en condiciones cambiantes.

La creación de una figura de seguimiento operacional, es una nueva fase de pedagogía y gobernabilidad democrática. Esta práctica garantiza la "co-responsabilidad" en la intervención, y también la transparencia en los diferentes procesos de evaluación.

Lo esencial a realizar :

- Evaluar el funcionamiento del Comité de seguimiento establecido hasta el momento, definir las nuevas misiones y las modalidades de intercambio con los operadores.
- Re-formalizar y definir el funcionamiento del Comité de Pilotaje y del Comité Técnico.
- Concebir una evaluación ex post participativa.
- Elaborar una evaluación del proceso participativo mismo.

Los "productos" principales esperados :

- Comités de seguimiento, de pilotaje de la implementación, y técnico, con misiones complementarias.
- Foros o talleres participativos "permanentes" de seguimiento de la implementación : Comités consultivos permanentes, etc.



INVENTAR UNA EVALUACIÓN EX POST COMO DINÁMICA PARA CREAR UN DIÁLOGO CONTINUO DE GESTIÓN TERRITORIAL

En el proceso de gestión territorial, si la evaluación ex post permite medir los impactos inmediatos y a largo plazo, estos objetivos pueden enriquecerse agregándoles objetivos de diálogo social continuo.

Partir de los objetivos de la evaluación ex post

La evaluación ex – post, es la que establece los resultados y el impacto del proyecto (esperados e inesperados) con relación a las metas definidas al origen.

Esta etapa constituye la última etapa del análisis del proyecto. Aquí se analiza si las actividades desarrolladas han permitido alcanzar los resultados esperados. De igual forma, esta evaluación, determinará si el proyecto ha contribuido a resolver el problema principal.

Acá los dispositivos participativos pueden contribuir a elaborar una evaluación técnica. En efecto, este tipo de enfoque permite integrar los ciclos de vida tanto del proyecto como de los actores sociales.

Un proyecto puede evolucionar, en función de las mutaciones sociales. Así su pertinencia puede ser limitada en el tiempo,

Interrogar la evaluación de impacto con indicadores de sostenibilidad social

La evaluación de impacto, forma también parte de la evaluación ex post. Aquí se miden los efectos a mediano y largo plazo de la ejecución del proyecto, ya sean estos deseados (planificadas) o no deseados.

Es primordial medir los cambios deseados y observables, con el fin de constatar aquellos que son el resultado de la intervención misma y que contribuyen a los objetivos definidos. Y esto se puede lograr con mayor significación a través de la evaluación participativa.

En la evaluación ex post de la sostenibilidad de la intervención, es primordial plantear una pregunta : ¿Es compatible la acción o el Plan, con el equilibrio y concordancia social, económica y ambiental de la zona... de hoy día y del futuro?

La evaluación ex post puede re-interrogarse por medio de este proceso "implicativo" de la población en su evolución.

Para saber más

La evaluación ex post debería ser realizada una vez que el proyecto ha completado su ciclo de vida ; es decir, cuando termine la intervención, o unos años después.

Sin embargo, este proceso puede ser demasiado largo antes de formular conclusiones útiles.

Se propone así evaluar el proyecto (o Plan) cuando éste haya adquirido su máximo desarrollo, y esté funcionando en "forma normal" ; es decir, generando impactos regulares.

Para saber más

Los procesos y dispositivos participativos deben ser, de la misma manera que las otras fases analizadas hasta ahora, objeto de una evaluación.

El objetivo de esta evaluación es la de mejorar la participación en el campo del análisis, la intervención y la gestión territorial.



EVALUAR LOS DISPOSITIVOS PARTICIPATIVOS IMPLEMENTADOS⁴⁷

Acá se trata de evaluar la capacitación, autonomía e independencia con que cuentan los ciudadanos para participar en la planificación y ordenamiento de los futuros territorios.

Para ello se debe evaluar :

- **La participación política**, o como se ejerce el derecho ciudadano a la utilización de los instrumentos democráticos para la libre elección de los representantes en las distintas instancias que toman la decisión sobre los territorios.
- **La participación comunitaria**, o como se ejerce el derecho ciudadano a la libre asociación, para promover, liderar y consolidar procesos de desarrollo local y territorial.
- **La participación gubernamental**, o como se promueve y consolida las políticas y proyectos de desarrollo local por medio del liderazgo gubernamental nacional o local.
- **La participación no gubernamental**, o como se promueve y consolidan los procesos de desarrollo local y territorial, por medio del liderazgo de las ONG's.
- **La participación del sector privado formal e informal**, o como se promueve y consolida los procesos de desarrollo local y territorial, por medio de las asociaciones, gremios y sector privado.

Por otro lado, existen criterios que permiten una medición de los dispositivos participativos. Se trata de criterios en relación con :

- **La coordinación del proceso participativo** : transversalidad, integración al sistema participativo municipal, claridad de los objetivos, planificación del proceso, etc..
- **El tipo de persona que participa** : cantidad, diversidad, representatividad, grado de apertura del proceso mismo, etc.
- **El tema sobre el cual se participa** : interés de los actores, capacidad de intervención de la administración local, etc.
- **La forma de participar** : diagnósticos participativos, capacidad propositiva, calidad de la información dada, métodos y técnicas de deliberación, etc.
- **Las consecuencias del proceso** : resultados substanciales, implementación o restitución de resultados, mejoramiento de relaciones entre actores, formación, producción de una cultura participativa, etc.

⁴⁷ Interpretación libre y complementos a partir de análisis in Observatoires Locaux de la Démocratie Participative. Guide pratique. Evaluation des processus participatifs. Document d'appui Phase d'application des indicateurs. 2006, y L. Velazquez Berrero. Propuesta de una metodología de planificación para el desarrollo urbano sostenible y diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades de América Latina. UPC, Universidad de Catalunya. Barcelona, 2003.



Los documentos de base de APOYO URBANO :

- AUDRIC D., DUROUX A., MONTMARTIN F., PERRET A. **Documento de recomendación para la construcción del Mercado Dueñas en Santa Tecla.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. El Salvador, 2002
- AUDRIC D., DUROUX A., MONTMARTIN F., PERRET A. **Escenarios para la recuperación del Parque Daniel Hernández. ¿Rehabilitación de lo antiguo o nuevo concepto urbano? Propuestas para un debate sobre el futuro de los espacios públicos en el centro de Santa Tecla.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. El Salvador, 2003.
- ABBEG A., DENOS L. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO y J. JACOTOT). **Plan de Ordenamiento territorial y de desarrollo local – Zona 1 Colima-Las Delicias-San Cristóbal. Diagnóstico y orientaciones generales de planificación y de acción. Tomo 1y Tomo 2.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. El Salvador, 2008.
- CARDENAS L. et alii. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO). **¿“La Carrilera” y “Miralago”, espacios mutables e integrables en las orientaciones de desarrollo turístico de Granada? Análisis exploratorio de las condiciones sociales, económicas y urbanas actuales del sitio y de las capacidades de cambio.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Granada, Oficina de Preservación y Conservación del Centro Histórico. Nicaragua, 2005.
- JACOTOT J. (bajo seguimiento de S. ROSALES-MONTANO). **Diagnóstico y propuesta de Plan de Ordenamiento Territorial Corona Verde de Suchitoto.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. El Salvador, 2008.
- LAJUS E. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO Y P. HUTINET – Agence Hutinet). **Diagnóstico y propuesta de “Plan Luz Urbana” y “Plan Luz Centro”, Suchitoto.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto. El Salvador, 2006.
- MARTEL M. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO, M. GUINET, L. TORLAND). **Observar las dinámicas y medir las tensiones de la intervención urbana. Propuesta de un instrumento de gestión urbana. Elementos metodológicos y ensayo exploratorio.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Comayagua / Comayagua Colonial. Honduras, 2008.
- PICHOD O. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO). **Propuesta del componente urbano de un Plan maestro de ordenamiento territorial municipal-Santa Tecla.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. El Salvador, 2007.
- PICHOD O. (bajo el seguimiento de C.HARZO, S. ROSALES-MONTANO). **Diagnóstico participante y propuestas de integración urbana y social de la Comunidad “la Guadalupe 2” de Santa Tecla.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Santa Tecla. El Salvador, 2007.
- PICHOD O. **Santa Tecla et les “comunidades”. Regards, une expérience d’alterité.** Tesis de arquitectura e ingeniería, y publicación. Lyon, 2008.
- REBOUILLAT J. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO y M. QUEYRANNE). **Diagnóstico, escenarios y recomendaciones para la construcción de una red mancomunada de transportes colectivos. Apoyo Urbano / Mancomunidad Los Altos.** Guatemala, 2006.
- ROSALES MONTANO S. et alii. **Rescate urbano y social del Centro Histórico de Santa Tecla. Elementos y orientaciones para concebir un proyecto urbano participativo.** Apoyo Urbano/ Municipalidad de Santa Tecla, Oficina del Centro Histórico. El Salvador, 1999.

• SÁNCHEZ M. P. (bajo el seguimiento de C. MAUCO). **Imagen, desarrollo urbano y comunicación turística. Hacia la formulación de un Plan de Señalización - Municipio de Masaya (Nicaragua). Primera parte : Diagnóstico y fundamentos del Plan de Señalización.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Masaya / Intur. Nicaragua, 2007.

• QUEYRANNE M. (bajo el seguimiento de S. ROSALES-MONTANO). **Plan de movilidad y de desplazamientos sustentables para el centro de Suchitoto. Diagnóstico y primeras propuestas de acción.** Apoyo Urbano / Municipalidad de Suchitoto, Oficina del Centro Histórico). El Salvador, 2005.

Otros documentos :

APANGO. **Participation des ONG dans les processus d'urbanisme et d'aménagement**(en Europa). Interreg III, Unión Europea, 2007.

ARAMBURÚ C. E. "Métodos y técnicas de investigación social en Gerencia social". Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales. Lima-Perú : Universidad del Pacífico, 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Evaluación : Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos.** New York, 1997.

BOBADILLA DÍAZ P., DEL ÁGUILA RODRÍGUEZ L. y alii. **Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo**, Pact-USAID. Lima-Perú, 1998.

[C+T] Consultores. **"Apuntes para una metodología de planificación y gestión"**, Dossier de Herramientas para el análisis de actores y planteamiento de escenarios para el estudio de alternativas de intervención. Argentina, 2001.

CEPAL. **Los Proyectos Sociales : de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.** Serie Políticas Sociales. Chile, 1998.

CERTU. **Guide Plan de Déplacements Urbains**, Francia, 1996.

COMMISSION EUROPEENNE. **Evaluation ex ante. Guide pratique pour l'élaboration de propositions de programmes de dépenses.** Décembre 2001.

DEFFIGIER C. **Démocratie participative en France.** in www.unilim.fr/prospeur/fr/europa/ateliers/N1/Democratie_participative. 2006.

DIPUTACIÓN FORAL DE BIZKAIA. **¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?** Biskaia, 2003.

DGCID. **Balance de las políticas de descentralización en América Latina.** MAE. Paris, 2005.

DGCID, **"L'action de la DGCID en matière de gouvernance démocratique"**. MAE. Francia, 2006.

DIRPEN. **Aspectos metodológicos para la construcción de línea base de indicadores.** Departamento administrativo nacional de estadística. Bogotá, 2004.

FAVELA GAVIA D.M. **Globalización, cambios institucionales y participación ciudadana en México.** Seminario internacional "Globalización, sociedad civil y movimientos ciudadanos en América Latina y Canadá", CALACS, UAM-I, Embajada de Canadá, El Colegio de México y El Colegio Mexiquense. Noviembre de 2000.

GOUX-BAUDIMENT F., SOULET G., DE COURSON J. **Quiz pour conduire un exercice de prospective territoriale.** CERTU. Francia, 2008.

HARZO C. **Calibración, experimentación y aplicaciones pre-operacionales diversas de la Encuesta ltero-interactiva en Francia.** Observatoire Social de Lyon. Francia, 1997-2009.

HEALY A. **Synthèse sur la "participation citoyenne"**. Reporte Interact. Grand Lyon. Francia, 2004.

JOERIN F. **"Los sistemas de indicadores, riesgos y beneficios"**. Université Laval-CRAD. Québec-Canada, 2008.

KAWULICH B. B. **La observación participante como método de recolección de datos.** Forum Qualitative Social Research, Volumen 6, No. 2, Art. 43. 2005.

LEFEBVRE, R., NONJON, M. **Synthèse sur la "participation citoyenne"**. Reporte DPSA, Grand Lyon, Red temática europea Interact, Julio 2004.

OBSERVATOIRES LOCAUX DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE. **Guide pratique. Evaluation des processus participatifs.** Document d'appui. Phase d'application des indicateurs. 2006.

MIDEPLAN. **"Sistema de Monitoreo Interno, Conceptos"**. División social sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas. Documento N° 3. Chile, 2000.

ROSALES-MONTANO S. **"Por una prospectiva territorial activa. Instrumento de ayuda a la decisión para construir presentes y futuros deseados"**. En curso de elaboración. 2009.

SALOMON J. **Pédagogie de la ville. Les mots des acteurs dans le projet urbain.** CERTU. Francia, 2008.

SINPET. **Guía de facilitación de la Planificación estratégica territorial (PET) y el Plan de desarrollo municipal (PDM).** SEGEPLAN, Guatemala, 2006.

VÁSQUEZ E., ARAMBURÚ C. E., y alii. **Gerencia social. Diseño, monitoreo y evaluación de proyectos sociales.** Universidad del Pacífico. Perú, 2001.

VARELA ÁLVAREZ E. J., GARCÍA RUBIO F. **La participación ciudadana en grandes ciudades.** Dykinson, 2006.

VELAZQUEZ BERRERO L. **Propuesta de una metodología de planificación para el desarrollo urbano sostenible y diseño de un sistema de evaluación de la sostenibilidad de ciudades medianas de América Latina.** UPC, Universidad de Catalunya. Barcelona, 2003.

El equipo de **apoyo urbano** agradece toda la receptividad y la calurosa acogida brindadas por los ediles y técnicos municipales a los procesos metodológicos desarrollados con ellos durante los intercambios de cooperación internacional solidaria. Estos municipios son : Mancomunidad Los Altos y Ciudad de Guatemala (Guatemala), Santa Tecla, Suchitoto, San Juan Opico, San Salvador (El Salvador), Comayagua y Siguatepeque (Honduras), Granada y Masaya (Nicaragua), Ciudad de Panamá (Panamá).

Esta guía la dedicamos en especial a dos actores importantes. En primer lugar, a los habitantes de los municipios de intervención, muchos de los cuales apoyaron dinámicamente estos esfuerzos de diálogo que han dado como resultado, a corto o mediano plazo, proyectos de desarrollo social e integración urbana importantes. En segundo lugar, a todos los cooperantes y voluntarios franceses y latinoamericanos que durante estos diez años han donado, de manera solidaria y entusiasta, una parte de su vida profesional y personal al desarrollo de territorios solidarios e incluyentes.



apoyo urbano es una asociación sin fines lucrativos, que se consagra, en América Latina, al desarrollo del urbanismo y del ordenamiento territorial participativo, así como al desarrollo de una cultura urbana accesible a todos.

Este equipo se compone de expertos de diferentes disciplinas : urbanistas, arquitectos, ingenieros, sociólogos, geógrafos, economistas, etc. integrados en medios profesionales europeos y latinoamericanos. Estos profesionales disponen de competencias tanto en América Latina como en Europa, Asia y África, e intervienen sobre las diferentes temáticas de planificación urbana y el ordenamiento territorial.

En América Central, **apoyo urbano** interviene desde 1997 en acompañamiento de autoridades locales en su práctica planificadora. Su trabajo se organiza alrededor de 5 desafíos : la puesta a disposición de autoridades locales de competencias profesionales reconocidas para concebir políticas urbanas e intervenciones espaciales sostenibles, el desarrollo de la mediación social y la concertación urbana en todo el proceso de análisis e implementación de proyectos, la consolidación de las competencias locales a través de un proceso de formación/acción de alcaldes, técnicos, habitantes, etc., la facilitación de una cultura urbana, así como la sensibilización a enfoques retro-prospectivos de la planificación y el ordenamiento territorial.

La obligación legal o política, o el interés social de implementar dispositivos de "participación ciudadana" en el campo de la planificación y un ordenamiento territorial compartido, pueden ser considerados como una evolución significativa en los países latinoamericanos.

Esta participación ciudadana en el análisis y gestión de los territorios, se encuentra hoy día en un proceso de institucionalización. Códigos municipales, normas, leyes o Planes de ordenamiento territorial local y nacional consideran la participación ciudadana como un principio fundamental o como un instrumento para el desarrollo sostenible. Si bien esto es sumamente positivo, no existe una claridad en las modalidades de implementación y evaluación de esta participación en los procesos de planificación. Esto contribuye en muchos casos a la puesta en marcha de una participación formal, limitada a las etapas de información-consulta ciudadana.

En la realidad, la implicación ciudadana en la co-decisión y en la co-construcción de territorios deseados, es mucho más rara, puesto que si bien ésta se considera como un factor que permite la solidez de la gestión urbana a largo plazo, ella es también calificada equivocadamente como un aspecto de la rapidez de la decisión.

Esta situación debe de asumirse y comprenderse. Para ello, detallar el proceso participativo en el campo del análisis como de la planificación, el ordenamiento y la gestión de territorios parece esencial.

En este contexto, Apoyo Urbano desea aportar – a través de una re interrogación de su práctica profesional colectiva y de las prácticas profesionales de los autores y colaboradores de este libro – una "guía metodológica" para ir más lejos, y acercarnos lo más posible a la construcción de los futuros deseados y posibles sobre la base de una práctica social, técnica y política interactiva.

Con esta ambición, se pone un énfasis en el proceso de prospectiva territorial, y en la construcción de los futuros deseados a construir desde ya.