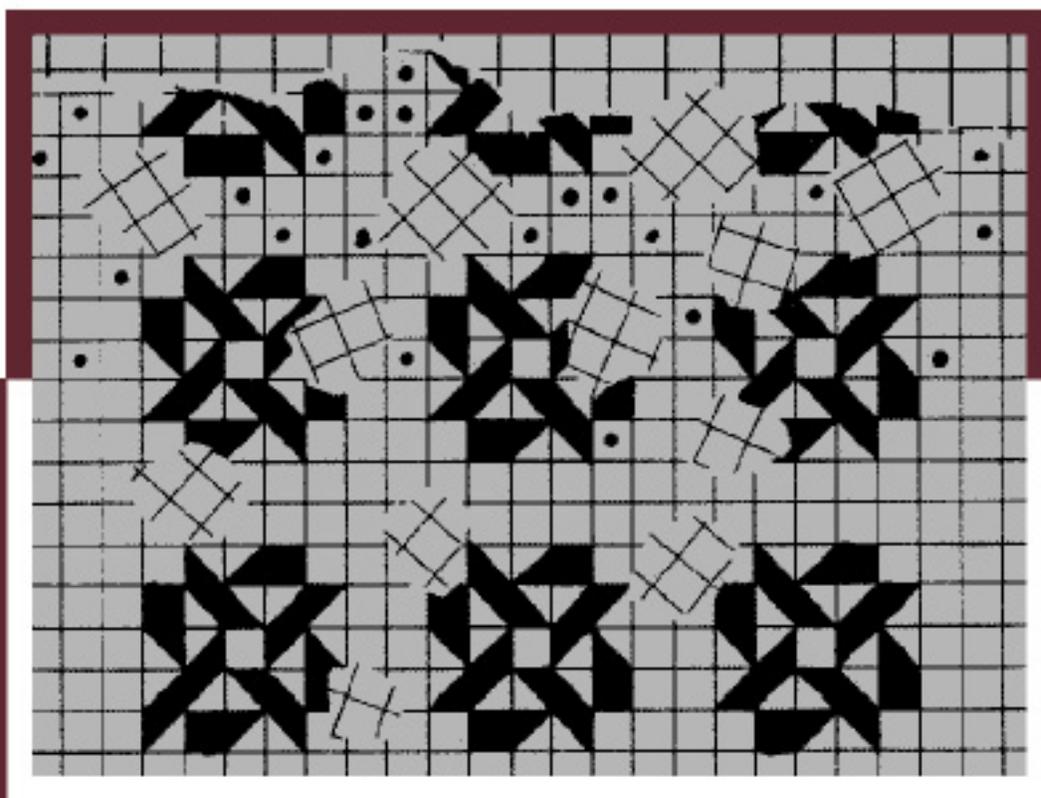


# HERRAMIENTAS PARA UNA GESTIÓN URBANA PARTICIPATIVA



Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos (Habitat)

2 Colección de Manuales  
Ediciones SUR

Título original:

*Tools to Support Participatory Urban Decision Making*. Urban Governance Toolkit Series

© The United Nations Programme for Human Settlements (UN-Habitat), Nairobi, Kenya, 2001

Traducción de: Paulina Matta V. (Ediciones SUR)

Revisada por Fernando Patiño M. (UN-Habitat, ROLAC, Rio de Janeiro, Brasil)

© de esta edición y maqueta: Ediciones SUR, 2002

José M. Infante 85, Providencia, Santiago de Chile

[edicionessur@sitiosur.cl](mailto:edicionessur@sitiosur.cl)

[www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

Inscripción RPI n°: 127.832

ISBN n°: 956-208-067-6

Ilustración de portada y portadillas:	Vicente Rojo, <i>Para iluminar</i> (México: Ediciones del Ermitaño, Serie Letra y Color, 1984)
Diseño de portada	Paula Rodríguez M. / Ediciones SUR
Diagramación y composición:	Andoni Martija
Corrección de pruebas:	Edison Pérez
Gestión editorial:	Luis Solís D.
Impresión:	LOM Ediciones Concha y Toro 25, Santiago de Chile <a href="mailto:impresos@edicioneslom.cl">impresos@edicioneslom.cl</a>

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE



Programa de las Naciones Unidas  
para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat)



# **HERRAMIENTAS PARA UNA GESTIÓN URBANA PARTICIPATIVA**

**Colección de Manuales  
Ediciones SUR**

# Contenido

<b>Prefacio</b>	ix
<b>Siglas y abreviaturas</b>	x
Español / inglés	x
Inglés / español	xi
<b>Agradecimientos</b>	xiii

## SECCIÓN I

<b>Introducción</b>	1
1.1 Contexto y marco general	2
1.2 El proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana	4
Fase I: Preparativos y movilización de actores urbanos	6
Fase II: Priorización de temas problemas y compromiso de los actores	7
Fase III: Formulación y aplicación de estrategias	8
Fase IV: Seguimiento y consolidación	9
1.3 Esta caja de herramientas	11
1.4 Aplicación local de los instrumentos generales	14

## SECCIÓN 2

<b>Instrumentos de apoyo al proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana</b>	17
2.1 Lista de Verificación Municipal	18
2.2 Análisis de Actores	22
2.3 Perfil	28
2.4 Evaluación de Vulnerabilidad	35
2.5 Documento Propuesta	37
2.6 Herramientas con perspectiva de género	41
2.7 Facilitación	45
2.8 Consulta Urbana	49
2.9 Pacto Urbano	58
2.10 Grupo de Trabajo Multi-actoral	62
2.11 Plan de Acción	67
2.12 Formulación de Programas Operacionales	72
2.13 Proyecto Demostrativo	77
2.14 Sistemas de Información para la Gestión Medioambiental	81
2.15 Resolución de conflictos	87
2.16 Monitoreo	91
2.17 Directrices para la evaluación de programas	95
2.18 Institucionalización	98

<b>SECCIÓN 3</b>	
<b>Glosario</b>	103

<b>SECCIÓN 4</b>	
<b>Referencias detalladas – Las “Páginas Amarillas”</b>	111
4.1 Lista alfabética de herramientas	113
4.2 Herramientas ordenadas según Fase (del Proceso Participativo de Toma de Decisiones en el Ámbito Urbano)	114
4.3 Lista descriptiva por organizaciones	115
4.3.1 Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) / United Nations Programme for Human Settlements (UN-Habitat)	115
4.3.2 El Banco Mundial	136
4.3.3 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / The United Nations Development Programme (UNDP)	139
4.3.4 Consejo Internacional para Iniciativas Medioambientales Locales / International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)	140
4.3.5 Cooperación Técnica Alemana (GTZ)	141
4.3.6 Federación de Municipalidades Canadienses (FMC) / Federation of Canadian Municipalities (FCM)	142
4.3.7 Instituto de Estudios sobre Seguridad / Institute for Security Studies	144
4.3.8 Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia / International Centre for the Prevention of Crime	145
4.3.9 Comité Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable / National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (NCDO)	147
4.3.10 Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipalidades Neerlandesas / International Co-operation Agency of the Association of Netherlands Municipalities (VNG)	148
4.3.11 Herramientas desarrolladas/utilizadas por diferentes asociados	149

## Prefacio

La experiencia de muchos años ha demostrado la utilidad que tiene la participación de un espectro amplio de actores, incluidos los sectores más frecuentemente marginalizados, en la toma de decisiones relativas a la gestión de las ciudades. En esta materia, los procesos participativos han logrado importantes resultados en la mitigación de la pobreza y la mejoría de las condiciones de vida en el medio urbano. Fruto de ello ha sido la elaboración y puesta en práctica de un vasto arsenal de herramientas de apoyo a la toma de decisiones participativa. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), a través de sus diversos programas regionales e internacionales orientados a las ciudades, ha sido partícipe de esta experiencia, contribuyendo en el desarrollo, afinamiento y aplicación de dichas políticas.

Esta 'caja de herramientas' de apoyo a la participación en la toma de decisiones urbanas constituye uno de los productos emblemáticos de la Campaña Mundial por una Mejor Gobernabilidad Urbana, una acción dirigida por UN-Habitat en colaboración con diversos asociados. Como un punto de entrada estratégico para la realización de la Agenda Habitat, la meta de esta Campaña en el ámbito del desarrollo es contribuir a la erradicación de la pobreza a través de un mejor gobierno urbano. A tal fin, la Campaña apunta a aumentar en los gobiernos locales, y en otros grupos de interés, su capacidad para ejercer mejores gobiernos en el ámbito urbano. El tema central de la Campaña es la inclusión, lo que refleja su visión y su estrategia. La visión es ayudar a construir la "Ciudad Incluyente", el lugar donde todos, sin importar ingresos, género, edad, raza o religión, puedan participar productiva y positivamente en las oportunidades que ofrece la vida urbana.

Los procesos participativos de toma de decisiones son mecanismos esenciales para hacer realidad la "Ciudad Incluyente". El instrumental que aquí presentamos ha sido diseñado para ampliar el conocimiento y capacidades de las municipalidades y, de manera especial, de quienes operan en el campo del gobierno urbano, mediante el perfeccionamiento de los enfoques participativos y el apoyo a su institucionalización. Su propósito es, entonces, contribuir a la construcción de la "Ciudad Incluyente".

El componente de asociatividad ha sido un factor esencial en el enfoque de la Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana. Así, en el desarrollo de la estrategia, visión y productos de la Campaña se ha involucrado toda una gama de socios internacionales y regionales. Este conjunto de instrumentos, además de dar relevancia a los diversos mecanismos elaborados y aplicados por UN-Habitat a lo largo de los años, incluye también instrumentos de carácter participativo desarrollados por los Socios, quienes al mismo tiempo han enriquecido todo el conjunto con sus comentarios y sugerencias.

Esta caja de herramientas contribuirá a ampliar el diálogo, fomentar las iniciativas y crear las capacidades para el buen gobierno de las ciudades. Su contenido integrará una base de datos electrónica de instrumentos que incluirá los diversos principios impulsados por la Campaña de Gobernabilidad Urbana, y que será actualizada periódicamente.



Anna Kajumulo Tibaijuka  
Directora Ejecutiva  
UN-Habitat

## Siglas y abreviaturas

### ESPAÑOL / INGLÉS

AL2I	Agenda Local 21 / LA21, Localizing Agenda 21
BGU	Buena Gobernabilidad Urbana / GUG, Good Urban Governance
BM	Banco Mundial / WB, World Bank
CMGU	Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana / GUGC, Good Urban Governance Campaign
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) / UNCHS, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)*
CU	Consulta Urbana / CC, City Consultation
EDC	Estrategia de Desarrollo de la Ciudad / CDS, City Development Strategy
FCM	Federation of Canadian Municipalities / Federación de Municipalidades Canadienses**
GTZ	Cooperación Técnica Alemana [ <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> ]
GU	Gobernabilidad Urbana / UG, Urban Governance
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives / Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales
NCDO	National Committee for International Cooperation, and Sustainable Development / Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable
OCB	Organizaciones Comunitarias de Base / CBO, Community Based Organisations
ONG	Organizaciones No Gubernamentales / NGO, Non Governmental Organisations
PCS	Programa de Ciudades Sustentables / SCP, Sustainable Cities Programme
PDC	Programa de Desarrollo Comunitario / CDP, Community Development Programme
PGM	Planificación y Gestión Medioambiental / EPM, Environmental Planning and Management
PGU	Programa de Gestión Urbana / UMP, Urban Management Programme
PMD	Programa para el Manejo de Desastres / DMP, Disaster Management Programme
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / UNDP, United Nations Development Programme
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente / UNEP, United Nations Environment Programme
SIG	Sistemas de Información Geográfica / GIS, Geographic Information Systems
SIGA	Sistemas de Información para la Gestión Ambiental / EMIS, Environmental Management Information Systems
SIGAC	Sistemas de Información para la Gestión Ambiental Comunitaria / CEMIS, Community Environmental Management Information Systems
SIGU	Sistemas de Información para la Gestión Urbana / UMIS, Urban Management Information Systems
TI	Tecnología de la Información / IT, Information Technology
UN-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos / United Nations Programme for Human Settlements
VNG	Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipalidades de los Países Bajos [ <i>Verenigeng Van Nederlandse Gemeenten</i> ]
ZOPP	Planificación de Proyectos Orientada a los Objetivos [ <i>Ziel-Orientierte Project Planung</i> ]

\* Actualmente cambiado a Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos / The United Nations Programme for Human Settlements (UN-Habitat). (N. de la T.)

\*\* En los casos de nombres institucionales conocidos por su sigla original, ésta no se ha traducido. (N. de la T.)

## INGLÉS / ESPAÑOL

CBO	Community Based Organisations / OCB, Organizaciones Comunitarias de Base
CC	City Consultation / CU, Consulta Urbana
CDP	Community Development Programme / PDC, Programa de Desarrollo Comunitario
CDS	City Development Strategy / EDC, Estrategia de Desarrollo de la Ciudad
CEMIS	Community Environmental Management Information Systems / SIGAC, Sistemas de Información para la Gestión Ambiental Comunitaria
DMP	Disaster Management Programme / PMD, Programa para el Manejo de Desastres
EMIS	Environmental Management Information Systems / SIGA, Sistemas de Información para la Gestión Ambiental
EPM	Environmental Planning and Management / PGM, Planificación y Gestión Medioambiental
FCM	Federation of Canadian Municipalities / Federación de Municipalidades Canadienses
GIS	Geographic Information Systems / SIG, Sistemas de Información Geográfica
GTZ	Cooperación Técnica Alemana [ <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> ]
GUG	Good Urban Governance / BGU, Buena Gobernabilidad Urbana
GUGC	Good Urban Governance Campaign / CMGU, Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives / Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales
IT	Information Technology / TI, Tecnología de la Información
LA21	Localizing Agenda 21 / AL21, Agenda Local 21
NCDO	National Committee for International Cooperation, and Sustainable Development / Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable
NGOs	Non Governmental Organisations / ONG, Organizaciones No Gubernamentales
SCP	Sustainable Cities Programme / PCS, Programa de Ciudades Sustentables
UG	Urban Governance / GU, Gobernabilidad Urbana
UMIS	Urban Management Information Systems / SIGU, Sistemas de Información para la Gestión Urbana
UMP	Urban Management Programme / PGU, Programa de Gestión Urbana
UNDP	United Nations Development Programme / PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNEP	United Nations Environment Programme / PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNCHS	United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) / CNUAH, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) <sup>***</sup>
UN-Habitat	United Nations Programme for Human Settlements / Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
VNG	[ <i>Verenigeng Van Nederlandse Gemeenten</i> ] Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipalidades de los Países Bajos
WB	World Bank / BM, Banco Mundial
ZOPP	[ <i>Ziel-Orientierte Project Planung</i> ] Planificación de Proyectos Orientada a los Objetivos

<sup>\*\*\*</sup> Actualmente cambiado a The United Nations Programme for Human Settlements (UN-Habitat) / Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat). (N. de la T.)

# AGRADECIMIENTOS

Este volumen es el primero de una serie de “cajas de herramientas” diseñadas para promover y apoyar la Campaña de Gobernabilidad Urbana. Es producto del esfuerzo concertado de un pequeño grupo de profesionales de UN-Habitat, trabajo que se prolongó a lo largo de un año. Participaron en ese equipo Jean-Christoph Adrian, Liz Case, Andre Dzikus, Chris Hutton, Gulelat Kebede, Cecilia Kinuthia-Njenga, Dinesh Mehta, Chirs Radford, Soraza Smaoun, Raf Tuts, Franz Vanderschueren y Sara Wakeham. En tanto miembros de este equipo inter-disciplinario, deliberaron y recogieron ideas hasta establecer el diseño y estructura de esta caja de herramientas, prepararon notas para el análisis y se reunieron más de una docena de veces para examinar, enriquecer y reforzar las nociones e instrumentos que aquí se entregan. Además, presentaron y compartieron las experiencias operacionales de sus respectivos programas —el Programa de Manejo de Desastres, la Agenda Local 21, el Programa Ciudades Más Seguras, el Programa de Ciudades Sustentables y el Programa de Gestión Urbana— en la aplicación y adaptación de las diversas herramientas de las cuales da cuenta esta publicación. El equipo de trabajo contó con el apoyo de Bridget Oballa, Consultora nacional que sirvió de enlace entre sus integrantes y contribuyó a la coordinación del trabajo, a la integración sistemática de las notas para la discusión, y a la redacción y edición de este texto.

La coordinación del ejercicio incluyó una reflexión inicial sobre la estructura de esta caja de herramientas y su proceso de producción, y también innumerables revisiones y reformulaciones de los borradores, para completar vacíos y asegurar la claridad y coherencia conceptual.

Agradecemos a Mohamed El Sioufi, Kibe Muigai y Nick You, que se dieron tiempo para leer y comentar los borradores. En especial reconocemos el aporte de Jorge Gavidia, cuyas críticas y comentarios contribuyeron a una mayor claridad en el contexto y estructura general del texto.

Nuestra más sincera gratitud a Yves Cabannes y Felicity Rose, del PGU (Coordinación Regional para América Latina y el Caribe); Kerstin Castenfors, de la Red de Autoridades Locales para Desastres y Emergencias; Sarath Fernando, Vice-Comisaria del Concejo Municipal de Dehiwala Mt. Lavinia, Gran Colombo (Sri Lanka); y Carole Rakodi, de Cardiff University, por sus comentarios y contribuciones.

Gulelat Kebede  
Punto Focal, Caja de Herramientas  
Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana  
UN-Habitat  
Nairobi

## **Dirección**

Paul Taylor

## **Coordinación**

Gulelat Kebede

Chris Redford

## **Redacción**

Jean-Christophe Adrian

Bernd Decker

Jorge Gavidia

Chris Hutton

Gulelat Kebede

Cecilia Kinuthia-Njenga

Dinesh Mehta

Bridget Oballa

Chris Radford

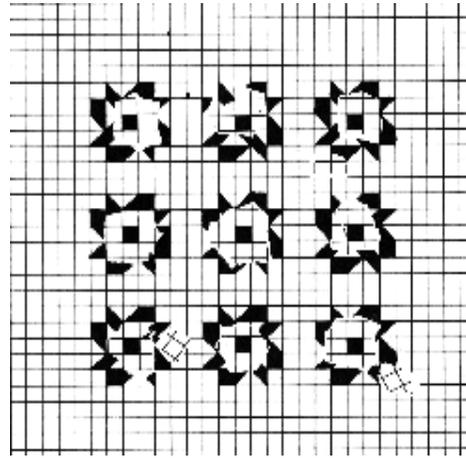
Soraya Smaoun

Raf Tuts

## **Edición**

Douglas McCallum

SECCIÓN I



INTRODUCCIÓN

## 1.1 CONTEXTO Y MARCO GENERAL

La **governabilidad urbana**\* es un proceso dinámico en el cual las competencias y responsabilidades continuamente se transforman o agregan a las tareas de las autoridades locales y de sus asociados en la gestión urbana. Hay también una constante presión sobre las autoridades de la ciudad para que den respuestas más eficientes y eficaces a las demandas de los ciudadanos y de los territorios bajo su administración.

Consecuencia de lo anterior es una constante demanda por nuevas “herramientas de gestión” que sirvan de base a procesos generadores de una mejor manera de gobernar las ciudades. Para responder a esa demanda, las autoridades locales, sus asociados nacionales, grupos de investigación y de capacitación, organizaciones internacionales y otras instituciones de apoyo externas han desarrollado innumerables guías y herramientas. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), al igual que otras organizaciones internacionales, también ha contribuido en este ámbito, en especial como punto focal para el desarrollo de la Agenda Habitat.<sup>1</sup> Lo ha hecho principalmente a través de algunas actividades de apoyo mundial e interregional, como el Programa de Gestión Urbana (PGU), el Programa para el Manejo de Desastres (PMD), el Programa Ciudades Sustentables (PCS), el Programa de Desarrollo Comunitario (PDC) y el Programa de Capacitación para el Liderazgo Social.

Como resultado, se cuenta con todo un bagaje de instrumentos destinados a reforzar distintos aspectos de la gobernabilidad urbana. Pese a sus distintos orígenes, son en gran parte no sólo compatibles, sino complementarios: si la variedad de demandas de los usuarios no puede ser satisfecha con un único enfoque, la aplicación atinada de instrumentos diferentes, de manera aislada o en combinación con otros, permitirá que todos encuentren lo que necesitan. Sin embargo, a menudo los usuarios potenciales de estos útiles instrumentos los desconocen, por falta de un sistema referencial de amplia aceptación y fácil acceso que sirva de vínculo entre usuarios e instrumentos, y facilite su utilización mediante un sistema de referencia de apoyo técnico y estudio de casos.

La Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana (CMGU)<sup>2</sup> se ha comprometido, entonces, a superar estas restricciones mediante el establecimiento gradual de un **Directorio** y un **Servicio de Referencia** sobre Gobernabilidad Urbana que dará a los interesados fácil acceso a los instrumentos disponibles, como una manera de apoyar sus esfuerzos en pro de un buen gobierno urbano. La visión de largo plazo es que este “Directorio” esté

---

\* El Diccionario de la Real Academia Española define “governabilidad” como: “1. Cualidad de gobernable; 2. gobernanza (arte o manera de gobernar)”. A su vez, define “governanza” como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Así, al término inglés *governance* corresponde muy aproximadamente el español gobernanza, sobre todo considerando que “governabilidad” está todavía demasiado teñido del significado de “cualidad de gobernable”. No obstante, dado que las agencias internacionales han optado por “governabilidad” como traducción de *governance*, nos hemos adaptado a ese uso, aunque en ocasiones utilizamos simplemente “gobierno” o “buen gobierno”. Véase también cómo define este texto la gobernabilidad urbana, en la sección 3, Glosario. (N. de la T.)

1 UN-Habitat es la agencia de las Naciones Unidas que guía y sirve de foco para el desarrollo de la Agenda Habitat, en la cual los gobiernos se comprometen con los objetivos de vivienda adecuada para todos y desarrollo urbano sustentable.

2 La Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana [*Good Urban Governance Campaign*] es una acción de alcance mundial llevada a cabo por una coalición de programas asociados, con UN-Habitat como Secretariado. Su propósito es construir “ciudades incluyentes” a través de un mejor gobierno urbano, en el entendido de que la toma de decisiones participativa para el desarrollo urbano es uno de los principales mecanismos para hacer de las ciudades incluyentes una realidad.

disponible en el sitio web de la CMGU, para dar libre acceso a herramientas que pueden ser “bajadas” de la red por los usuarios de todo el mundo. También se difundirán, según la demanda, versiones impresas para aquellas ciudades sin o con escaso acceso a Internet.

Este **Directorio** entregará información sobre un conjunto —en constante expansión— de instrumentos de gestión urbana relacionados con o utilizados en la aplicación de normas o “principios operativos” de buen gobierno urbano aceptadas internacionalmente: Compromiso Cívico, Equidad, Transparencia y Rendición de Cuentas (*Accountability*), Seguridad, Subsidiaridad, Eficiencia y Sustentabilidad. Al reunir información en un solo lugar, el Directorio también contribuirá a identificar instancias donde los instrumentos son débiles o están insuficientemente desarrollados. UN-Habitat, junto con los socios interesados, facilitará entonces la elaboración de nuevos instrumentos, que pueden ser difundidos directamente y mediante su inclusión en el Directorio. Con el tiempo, el Directorio incluirá un **Sistema de Referencias** para identificar cada instrumento mediante una serie de descriptores de atributos, que permitirá hacer referencias cruzadas para un fácil acceso. (En el cuadro a continuación se identifican algunos posibles descriptores.) Así, se elaborará una base de datos con los descriptores como plantillas para guiar la búsqueda de los usuarios y facilitar la ubicación de herramientas según diferentes categorías (por ejemplo, según fases del ciclo de toma de decisiones, principios normativos de gobernabilidad, áreas temáticas, grupo de usuarios, uso primario, nivel geográfico de aplicación, idiomas).

**Cuadro 1: Marco general de descriptores para ubicación de herramientas**

Fase del ciclo de toma de decisiones urbanas	Principios normativos de Gobernabilidad Urbana	Sector de actividad o áreas temáticas	Grupo Meta	Uso primario	Origen geográfico-aplicación	Idioma
Preparativos y movilización de actores urbanos	Compromiso Cívico	Gestión administrativa	Autoridades locales	Capacitación	Global	Inglés
Priorización de temas y problemas y compromiso de actores urbanos	Equidad	Pobreza	Sector privado	Aplicación directa	Región / país	Francés
	Transparencia	Seguridad	Organizaciones cívicas / comunitarias	Control, monitoreo y evaluación	Ciudad o provincia	Español
Formulación y aplicación de estrategias	Seguridad	Reducción de la vulnerabilidad	Instituciones del sector público nacional			Ruso
	Subsidiaridad	Economía		Árabe		
Seguimiento y consolidación	Eficiencia	Medio ambiente				Chino
	Sustentabilidad					

## 1.2 EL PROCESO PARTICIPATIVO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA GESTIÓN URBANA

*Herramientas para una gestión urbana participativa* es la primera de una serie de “cajas de herramientas” que serán preparadas en el marco de la Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana, según el concepto y visión de desarrollo de herramientas descritos en la sección 1.1. Este instrumental ha sido preparado a partir de una síntesis de 15 años de experiencias prácticas e investigaciones llevadas a cabo por distintas ciudades, en asociación con UN-Habitat, orientadas a mejorar las condiciones de vida de sus sociedades mediante la participación en la toma de decisiones urbanas. A través de esas asociaciones, las ciudades les han demostrado a UN-Habitat y a sus socios en la Campaña global, la importancia central de la toma de decisiones participativa para la Gobernabilidad Urbana.

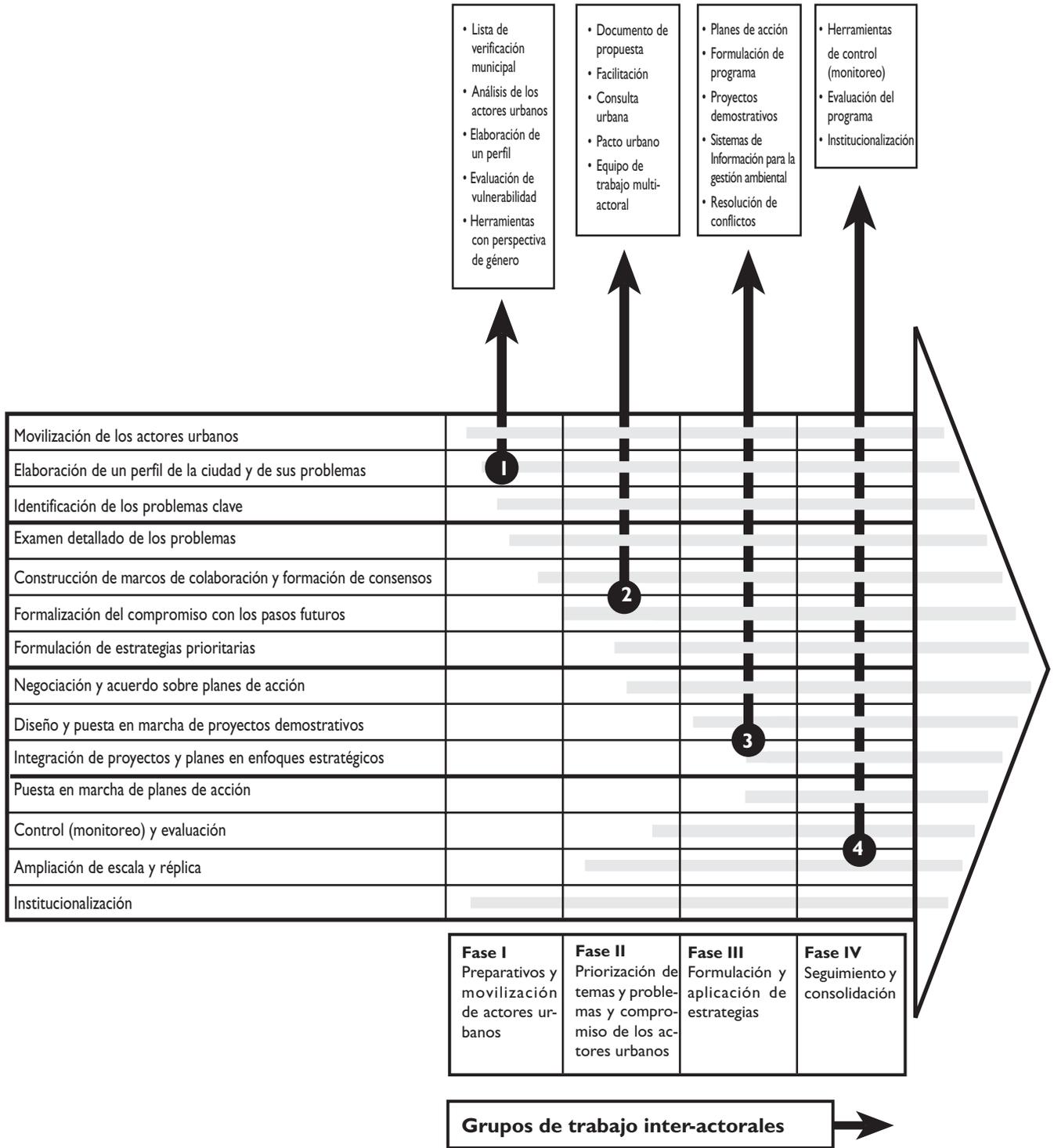
Con base en esta experiencia, pueden distinguirse cuatro fases fundamentales en el proceso participativo de toma de decisiones urbanas:

- Preparativos y movilización de los actores urbanos.
- Priorización de temas y problemas, y compromiso de los actores urbanos.
- Formulación y aplicación de estrategias.
- Seguimiento y consolidación.

En la *Figura 1* se da una visión general de la secuencia de aplicación de estas cuatro fases en el marco del proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana.

Cada una de las fases será descrita en detalle.

**Figura 1: Proceso participativo de toma de decisiones: Aplicación por fase**



## FASE I: PREPARATIVOS Y MOVILIZACIÓN DE ACTORES URBANOS

La **Fase de preparativos y movilización de actores urbanos** da inicio al proceso participativo de toma de decisiones, y comprende las siguientes etapas principales:

- movilización de actores urbanos;
- elaboración de un perfil de la ciudad y de sus problemas; e
- identificación de problemas clave.

**Movilización de actores urbanos.** Una condición crucial para un mejor gobierno urbano es que la comunidad local se identifique y comprometa con él, lo que requiere un consenso “incluyente” construido a través de consultas significativas a una amplia gama de participantes locales. Bien aplicado, esto redundará en una mejor comprensión de los problemas y de su complejidad por parte de los distintos actores involucrados, y en un compromiso de todos en cuanto a hacerse cargo de los problemas prioritarios en forma inter-sectorial (en la Fase II). Esto, a su vez, conducirá a la negociación de estrategias y planes de acción consensuales, cuya realización dependerá de redes asociativas amplias que para ello utilizan recursos locales e instrumentos adecuados (en la Fase III).

Si inicialmente el foco está puesto en un grupo de actores clave o de dirigentes comunitarios, a medida que el proceso avanza se identificarán y comprometerán más grupos de actores urbanos de distintas categorías. En último término, se verán involucrados en el proceso todos los actores importantes, incluidos:

- aquellos que se ven afectados por un problema prioritario, o lo influyen significativamente;
- aquellos que poseen la información, las pericias o los recursos requeridos para la formulación y aplicación de estrategias; y
- aquellos que controlan instrumentos operativos.

Un importante desafío durante esta Fase es encontrar la forma de identificar e involucrar a representantes de los grupos más vulnerables o marginalizados, que a menudo no están bien representados; en especial, los *pobres* y las *mujeres*, para de esta manera ser verdaderamente “incluyentes” (véase 2.2 “Análisis de actores urbanos”, y 2.6 “Herramientas con perspectiva de género”).

**Elaboración de un perfil de la ciudad y de sus problemas.** Experiencias urbanas exitosas enseñan que un factor que favorece el compromiso de los distintos grupos de actores urbanos es su temprano involucramiento en la recopilación y difusión de información “temática”, analizada en un marco genérico que permite destacar los aspectos más importantes, las áreas problemáticas y (muy en especial) las estructuras institucionales y administrativas. Un perfil puede abarcar la ciudad y estar orientado temáticamente, puede centrarse en un problema específico (por ejemplo, disposición de los desechos sólidos) o en un área específica (por ejemplo, suministro de servicios en un vecindario pobre específico, o presencia de la criminalidad en un área geográfica). Durante la elaboración de un perfil de las situaciones en que se quiere intervenir, se puede aplicar provechosamente instrumentos técnicos genéricos para evaluaciones rápidas y encuestas socioeconómicas; e instrumentos temáticos o conceptos, como el de las interacciones para el desarrollo ambiental (en el caso de manejo del medio ambiente) o el análisis de condiciones de seguridad (en el caso de prevención de la delincuencia (véase también instrumento 2.3 “Elaboración de un perfil”).

A diferencia del análisis técnico tradicional, en el proceso participativo la elaboración de un perfil descansa en el completo involucramiento de los actores urbanos. Éstos se incorporan no sólo para suministrar información, sino también para interpretar los datos y la información, relacionarlos con su propia experiencia y percepciones, y establecer conclusiones basadas en consensos. Las iniciativas urbanas exitosas utilizan instrumentos como

la “Consulta Urbana” y los “Equipos de Trabajo multi-actorales” (véase *herramientas 2.8 y 2.10, respectivamente*), para maximizar una participación sustantiva de los actores urbanos en la elaboración del perfil de la ciudad y fortalecer su compromiso con el proceso.

**Identificación de problemas clave.** El involucramiento de distintos grupos de actores urbanos en la etapa de Elaboración de un Perfil no sólo les proporciona una mejor información sobre los temas que serán tratados; sino que al mismo tiempo, facilita la creación de consenso entre ellos respecto de las materias clave. A lo largo de esta fase preliminar ese consenso va evolucionando, para ser confirmado y respaldado públicamente en la Consulta Urbana (en la Fase II). Las ciudades han descubierto que los procesos participativos y el compromiso de los actores otorgan legitimidad al desarrollo de estrategias de desarrollo urbano de largo plazo, que inevitablemente requieren conciliar conflictos e intereses contrapuestos en torno a la distribución de recursos. Tales procesos participativos ofrecen a los ciudadanos una plataforma para examinar dificultades estructurales (por ejemplo, un déficit fiscal persistente frente a una población que va en aumento, y las mayores demandas por servicios mejores y de cobertura más amplia); también para analizar problemas institucionales (por ejemplo, la falta de mecanismos de coordinación, y la duplicación y superposición de funciones y responsabilidades), al igual que para la búsqueda de soluciones colectivas a tales problemas.

## **FASE II: PRIORIZACIÓN DE TEMAS PROBLEMAS Y COMPROMISO DE LOS ACTORES**

El paso siguiente en el proceso participativo de toma de decisiones es la fase de **Priorización de temas problemas y compromiso de los actores**, la cual tiene tres etapas, articuladas básicamente en torno a la Consulta Urbana:

- examen detallado de los problemas;
- construcción de marcos de colaboración y formación de consensos; y
- formalización del compromiso con los pasos futuros.

**Examen detallado de problemas.** Por lo general se realiza durante el proceso de desarrollo de “Documentos de propuesta” (véase *herramienta 2.5*). Estos documentos, cuidadosamente estructurados y focalizados de manera muy precisa, ponen de relieve ciertos temas de interés, muestran cómo se manifiestan y son percibidos, ilustran las distintas maneras en que han sido o pueden ser tratados (incluidas “buenas prácticas” de distintas partes del mundo), y despliegan un escenario para un debate informado y constructivo. Los documentos de propuesta no ofrecen “soluciones prefabricadas” o respuestas rápidas; más bien, sintetizan el conocimiento disponible y sientan las bases para diversos análisis, tanto generales como detallados, durante la Consulta Urbana.

**Construcción de marcos de colaboración y formación de consensos.** Se trata de una actividad participativa medular, que por lo general se lleva a cabo a través de una amplia “Consulta Urbana” (véase *herramienta 2.8*). La Consulta Urbana congrega a actores urbanos clave (públicos, privados y comunitarios) para debatir en conjunto sobre los problemas centrales identificados en la Fase I, alcanzar un consenso respecto de cuáles materias deben enfrentarse de inmediato, y concertar dispositivos institucionales participativos para continuar el proceso tras la Consulta. Por lo general, estos dispositivos implican forjar relaciones asociativas destinadas a:

- continuar identificando, revisando y ampliando aquellas materias consideradas consensualmente de interés prioritario;
- movilizar otros actores urbanos de diferentes niveles, y concordar una metodología para involucrarlos a través de su incorporación a grupos de trabajo multi-actorales;
- concordar mecanismos para reforzar la coordinación institucional; y

- movilizar apoyo social y político a fin de lograr el compromiso necesario para poner en operación grupos de trabajo multi-actorales con mecanismos de coordinación institucionales.

**Formalización del compromiso con los pasos futuros.** Se trata de uno de los productos clave de la Consulta Urbana. Todas las consultas que logran sus propósitos están cuidadosamente estructuradas, cuentan con facilitación profesional, y presentan una coherencia sistemática entre las discusiones plenarias y grupales, lo que estimula resultados concretos capaces de comprometer a los asociados para los pasos siguientes. Para formalizar los resultados de la Consulta, y en especial para comprometer públicamente a los participantes con los productos acordados, los grupos asociados negocian y firman Pactos Urbanos (en ocasiones denominados Declaraciones de la Consulta: véase *herramienta 2.9*).

### **FASE III: FORMULACIÓN Y APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS**

La **formulación y aplicación de una estrategia** es la fase más importante y quizá la más larga del proceso participativo de toma de decisiones para el desarrollo urbano, y abarca cuatro etapas principales:

- formulación de estrategias prioritarias;
- negociación y acuerdo sobre planes de acción;
- diseño y puesta en marcha de proyectos demostrativos; e
- integración de proyectos y planes en enfoques estratégicos.

Para todas las actividades de esta Fase, las ciudades que han llevado a cabo iniciativas exitosas han forjado asociaciones materializadas en *Equipos de Trabajo Multi-actorales centrados en torno a temas específicos*. En ellos los actores continúan compartiendo información, evaluando diferentes opciones, y diseñando enfoques y actividades. Este proceso participativo permite mediar y conciliar intereses opuestos (véase *herramienta 2.15 “Resolución de conflictos”*) y, a través de la negociación, alcanzar acuerdos en torno al uso conjunto de recursos para la solución coordinada de problemas comunes.

**Formulación de estrategias prioritarias.** Esta etapa comienza con una definición más precisa de los problemas y ámbitos de intervención, dado que, según lo muestra la experiencia, ellos no son nunca tan simples y claros como parecen al comienzo. Este proceso clarificador, que puede ser facilitado por el análisis espacial / territorial (véase *herramienta 2.14*) o, en otras ocasiones, por el análisis económico y social, suministra una base sólida sobre la cual el Equipo de Trabajo procede a revisar y evaluar las opciones estratégicas. Al dar cabida a las diferentes perspectivas de los distintos actores, el Equipo de Trabajo converge en un consenso sobre la visión estratégica que debe alcanzarse.

**Negociación y acuerdo sobre planes de acción.** Es el paso crucial que lleva a transformar las estrategias en realidades concretas. En esta etapa, el Equipo de Trabajo desarrolla un trabajo técnico detallado tendiente a elaborar planes de acción para la aplicación de las estrategias convenidas. Esto requiere de amplias negociaciones, puesto que los planes de acción deben basarse en el compromiso claro y específico de cada uno de los actores (organizaciones), con la realización de determinadas acciones en los momentos convenidos, mediante el uso de los recursos financieros y de otro tipo que también se haya acordado. Ésta suele ser la etapa más difícil del proceso, pero los planes de acción desarrollados de esta forma tienen muchas más probabilidades de ser aplicados –y exitosamente– que los planes de acción tradicionales, elaborados por un solo sector e impuestos verticalmente.

**Diseño y puesta en marcha de proyectos demostrativos.** Ésta es una tarea clave para el Equipo de Trabajo, que debiera ser asumida lo antes posible en el proceso. Consiste en la puesta en marcha de iniciativas de pequeña escala —por lo general inversiones de capi-

tal en el ámbito local, o asistencia técnica—, diseñadas para “demostrar” una nueva manera de enfrentar una situación que se quiere modificar. Estos proyectos, al ser pequeños, pueden ponerse en marcha con bastante rapidez, en especial si se les da prioridad a través de procedimientos abreviados. Permiten probar en la práctica algunas de las ideas surgidas en los Equipos de Trabajo, y sirven especialmente para estimular la participación y compromiso de los actores, a la vez que muestran resultados palpables.

**Integración de proyectos y planes en enfoques estratégicos.** Es una etapa a menudo descuidada, pero importante por dos razones. Primero, porque reúne distintos aspectos de la labor de los Equipos de Trabajo, y genera una mayor conciencia sobre la realidad que se enfrenta y una comprensión más acabada de ella. Segundo, porque cuando se analizan las estrategias y planes de acción que han sido bien elaborados y los resultados de sus proyectos demostrativos, y se llega a acuerdos sobre ello, se facilita su incorporación a los presupuestos ejecutivos y disposiciones legislativas, de manera que se integren oficialmente al aparato gubernamental. A menudo esto se logra mejor a través de un Taller de Análisis de Estrategias Urbanas (un pequeño evento consultivo).

## FASE IV: SEGUIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN

El **seguimiento y consolidación** es la fase cuarta y final del proceso. En ella se ponen en práctica los planes de acción elaborados en la fase anterior, para proyectar todo el proceso en el largo plazo. Esta fase, de final abierto, tiene cuatro etapas o aspectos:

- puesta en marcha de planes de acción;
- control (monitoreo) y evaluación;
- ampliación de escala y réplica;
- institucionalización.

**Puesta en marcha de planes de acción.** Esta etapa continúa durante toda la fase final, a medida que los planes de acción desarrollados y convenidos en la tercera fase van implementándose. No obstante, se debe mantener el elemento de participación, ya que, según muestra la experiencia, el involucramiento de los actores aumenta significativamente la eficacia de las acciones. Esto es producto de la capacidad de utilizar los conocimientos, energías y recursos de los actores, que a la vez se muestran más proclives a comprometerse con la iniciativa en curso. Por el contrario, el enfoque tradicional de simplemente derivar dicha iniciativa a una burocracia sectorial específica, por lo general *no* da buenos resultados.

**Control (monitoreo) y evaluación.** Éstos debieran ser componentes ineludibles de la implementación de planes y estrategias. El proceso de control (monitoreo) entrega un flujo de información sistemática que retroalimenta las acciones, lo que en todo momento permite hacer los ajustes necesarios (véase *herramientas 2.16 y 2.17*). Esto también ofrece la oportunidad de captar y sintetizar las lecciones que entrega la experiencia, en especial la proveniente de los proyectos demostrativos, lo que entrega una base sólida para replicar los proyectos a una escala mayor y más diversificada. Las lecciones centrales que entrega la experiencia se refieren invariablemente a aspectos institucionales y administrativos, más que técnicos; esto lleva a concentrarse en cómo integrar el proceso participativo, y sus enfoques e instrumentos administrativos y de gestión, en la “manera habitual de hacer las cosas”.

**Ampliación de escala y réplica.** Esta etapa capitaliza los logros del proceso participativo, aprovechando lo hecho para aplicarlo de manera más amplia y a una mayor escala. El desarrollo del proceso participativo requiere que se lo inicie una y otra vez, y sus efectos inmediatos siempre son limitados: se ejerce sobre unos pocos aspectos o temas de la realidad, y todos los proyectos demostrativos son extremadamente localizados. La ampliación de escala y réplica —basada en la experiencia lograda— son las maneras en que

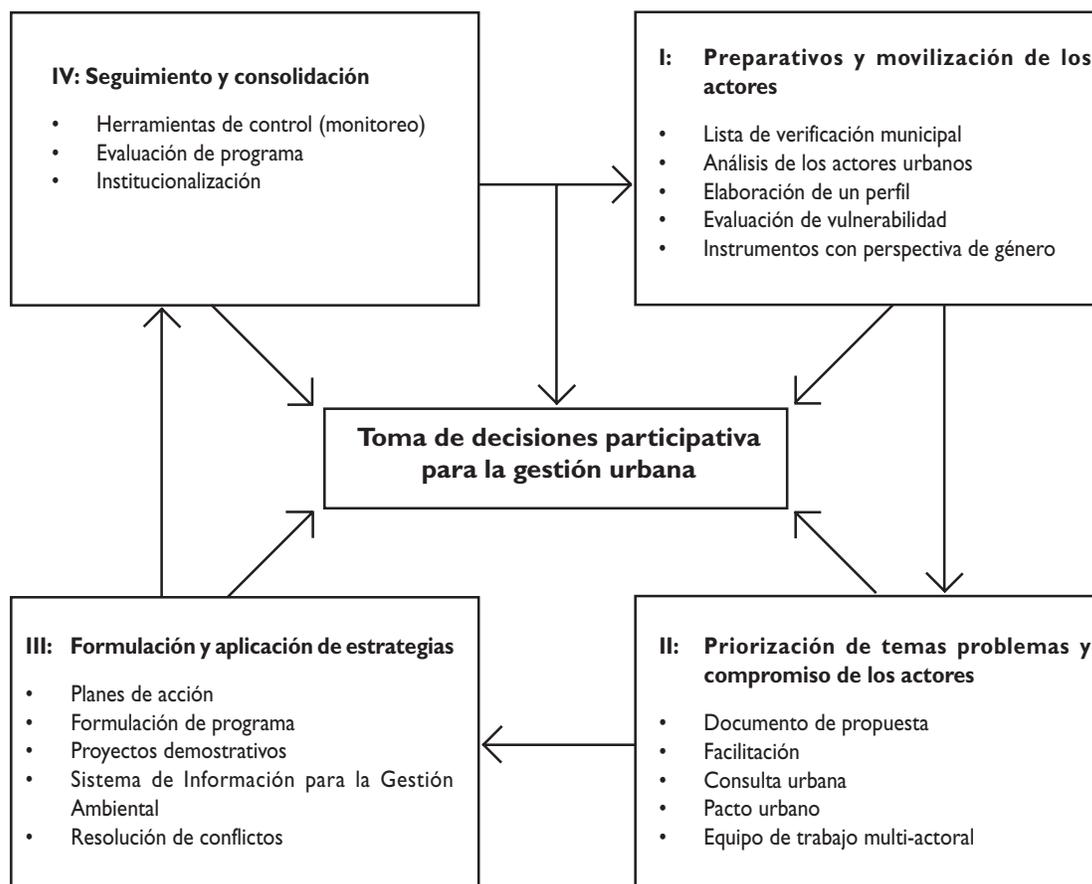
tiene lugar el impacto mayor, a medida que se multiplican y expanden los nuevos enfoques y las iniciativas.

**Institucionalización.** Éste es el proceso de largo plazo en que se cambia la forma de hacer las cosas y se “integra” el nuevo proceso participativo en los procedimientos, ideas y prácticas de los actores e instituciones locales, hasta convertirse en hábito; esto es, en la nueva forma en que se hacen las cosas (*véase herramienta 2.18*). Esto *no* significa “congelar” los logros de la toma de decisiones participativa. Al contrario, por su naturaleza misma, el proceso participativo de toma de decisiones es dinámico y continuamente se autocorriga y autoafina, tanto porque involucra una amplia gama de actores como porque incorpora diversas actividades de control (monitoreo) y revisión. En este sentido, la institucionalización es un esfuerzo de largo plazo que vincula el monitoreo y evaluación y el aprendizaje de lecciones a partir de la experiencia, con la réplica y ampliación de escala de las actividades y la consolidación institucional del proceso en su totalidad. Es algo que seguirá vivo en las entidades urbanas y sus socios mucho después de que el enfoque participativo se haya desarrollado en todas sus fases.

### 1.3 ESTA CAJA DE HERRAMIENTAS

Esta “caja de herramientas” reúne de manera sistemática diversas herramientas individuales que, juntas, sirven de base al proceso de *gestión urbana participativa para una buena gobernabilidad urbana*. Por tanto, las herramientas contenidas en ella están organizadas de acuerdo a las principales Fases y Etapas de ese proceso, según ha sido descrito en la sección anterior. La relación de las distintas herramientas con las cuatro fases del proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana se muestra gráficamente en la Figura 2.

**Figura 2: El proceso participativo y las herramientas que lo sustentan**



En el Capítulo 2 se presenta cada una de las herramientas mencionadas, con una descripción estructurada según los siguientes temas:

- Aspectos generales de la herramienta: su definición y contexto en el marco de la toma de decisiones participativa para el desarrollo urbano;
- Principal(es) propósito(s) de la herramienta;
- Principios;
- Cómo funciona, elementos clave;
- Vínculos con las normas de gobernabilidad urbana; y
- Ejemplos urbanos de su aplicación.

Un elemento crucial que ofrece la caja de herramientas es la potencial utilización (en Capítulo 2) de las referencias cruzadas que incluye sobre los materiales base que sustentan cada instrumento específico. Esto sirve como guía para quienes quieran ampliar la información sobre cada instrumento que quiera ser utilizado. También hay referencias a ciudades específicas que han demostrado experiencia en el uso de estas herramientas para el fortalecimiento de la gestión urbana participativa y el buen gobierno urbano en general.

Los instrumentos mismos, tal como se señaló antes, han sido sintetizados de experiencias del “mundo real” (del trabajo de Habitat y sus socios a lo largo de muchos años). No son conceptos “académicos”, sino herramientas genuinamente operacionales que pueden ser utilizadas en situaciones prácticas. Con ellas, y relacionándolas sistemáticamente con diversos aspectos de la *toma de decisiones participativa para la gestión urbana*, esta caja de herramientas tiene el potencial para satisfacer la urgente necesidad manifestada en todo el mundo por parte de quienes implementan en la práctica los programas urbanos. Tal instrumental les ofrece un gran apoyo para mejorar la gestión de las ciudades y elaborar respuestas eficaces a sus urgentes necesidades en materia de desarrollo.

La mayoría de las herramientas que aquí se presentan han sido diseñadas al servicio de fases específicas del proceso; no obstante, en la práctica, su aplicación puede sobrepasar con mucho esas etapas; de hecho, muchas ciudades les han encontrado aplicación en más de una fase, en ocasiones como un mecanismo de apoyo permanente a lo largo del proceso (por ejemplo, instrumentos para la resolución de conflictos, o sistemas para organizar información urbana). El Cuadro 2, a continuación, grafica el marco general en que pueden usarse los instrumentos. Habría que recordar, sin embargo, que el marco que describe el proceso de toma de decisiones *no* debe ser interpretado como una simple secuencia lineal de actividades. En la realidad, los procesos son más desordenados, con importantes superposiciones entre las fases. Además, algunas actividades pueden darse en diferentes fases; por ejemplo, los proyectos demostrativos, que pueden llevarse a cabo con éxito en distintos momentos del proceso.

El contexto y marco de esta caja de herramientas están diseñados en conformidad con la “visión” general del Directorio y Sistema de Referencia de Gobernabilidad Urbana descrito en la sección 1.1. Según se explicó allí, este instrumental de apoyo a la toma de decisiones participativa en la gestión urbana es el primero en lo que será una serie de cajas de herramientas. Desde el punto de vista de las características descriptivas que se presentan en el cuadro de la sección 1.1, estará asociado con otros instrumentales (por aparecer) incluidos en el Directorio, a través de los atributos que sean pertinentes de ese cuadro.

**Cuadro 2: Marco para la toma de decisiones participativa en el ámbito urbano**

Fases	Etapas
<p><b>Fase I: Preparativos y movilización de actores</b></p> <p><i>Productos:</i> Involucramiento de actores pertinentes; información básica sobre aspectos focalizados; consenso respecto de problemas centrales conducente a acuerdo sobre marco general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización de actores</li> <li>• Elaboración de un perfil de la ciudad y sus problemas</li> <li>• Identificación de problemas clave</li> </ul> <p><i>Actividades:</i> Identificar y movilizar a los actores; incrementar conciencia y comprensión; preparar perfiles sistemáticos y focalizados; organizar los grupos de consulta principales; comenzar a identificar los problemas clave.</p>
<p><b>Fase II: Priorización de temas y problemas y compromiso de los actores</b></p> <p><i>Productos:</i> compromiso formal político y de los actores; diseño general de estrategias; acuerdo sobre los pasos específicos que se tomarán.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen detallado de los problemas</li> <li>• Construcción de los marcos de colaboración y formación de consensos</li> <li>• Formalización del compromiso con los pasos futuros</li> </ul> <p><i>Actividades:</i> desarrollar perfiles y otras informaciones; preparar sistematizaciones generales; preparar y poner en marcha las Consultas Urbanas; usar la consulta para generar entusiasmo y cooperación y formular acuerdos sobre temas prioritarios y sobre pasos concretos que se tomarán, incluidos mecanismos institucionales y actividades operacionales.</p>
<p><b>Fase III: Formulación y aplicación de estrategias</b></p> <p><i>Productos:</i> marcos estratégicos acordados; planes de acción detallados y negociados; proyectos demostrativos; estrategias de mayor amplitud (multi-dimensionales) e integración general de los distintos enfoques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de estrategias prioritarias</li> <li>• Negociación y acuerdo sobre planes de acción</li> <li>• Diseño y puesta en marcha de proyectos demostrativos</li> <li>• Integración de proyectos y planes en estrategias</li> </ul> <p><i>Actividades:</i> definir en forma detallada los problemas; identificar, precisar y evaluar las opciones estratégicas; acordar marcos estratégicos; desarrollar, negociar y concertar planes de acción; confirmar estrategias y planes a través de Talleres de Análisis; identificar proyectos demostrativos; movilizar socios locales y poner en marcha proyectos demostrativos; integrar estrategias, proyectos y planes de acción, entre sectores y áreas geográficas; mediar y conciliar diferencias, vacíos, conflictos.</p>
<p><b>Fase IV: Seguimiento y consolidación</b></p> <p><i>Productos:</i> control (monitoreo) continuo de procesos y resultados; evaluación de productos; retroalimentación y ajustes; réplica y ampliación de escala de las intervenciones; institucionalización del proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha de planes de acción</li> <li>• Control (monitoreo) y evaluación</li> <li>• Ampliación de escala y réplica</li> <li>• Institucionalización</li> </ul> <p><i>Actividades:</i> poner en marcha planes de acción en un proceso participativo e intersectorial; desarrollar un proceso de control (monitoreo) permanente para asegurar la disponibilidad de información sobre el avance de esa puesta en marcha; usar la evaluación para aprender de la experiencia; basándose en ese aprendizaje, comenzar a replicar y ampliar la escala de las actividades; continuar con actividades permanentes diseñadas para “integrar” el proceso en las instituciones y actores de la ciudad.</p>

## 1.4 APLICACIÓN LOCAL DE LOS INSTRUMENTOS GENERALES

El marco analítico para la toma de decisiones participativa recién descrito es un marco *general* aplicable de manera amplia a ciudades de todo el mundo. La experiencia ha demostrado que ofrece una manera razonable y útil de enfocar el proceso en toda suerte de contextos y situaciones. De manera análoga, los instrumentos individuales (que se describen en el Capítulo 2) también son *generales*. Cualquiera sea su origen específico, son *instrumentos genéricos*, no diseñados para situaciones particulares, sino que son *aplicables de manera general*, con modificaciones adecuadas a cualquier contexto local específico.

En este sentido, la aplicación local implica que los detalles de cada instrumento y de su uso pueden ser modificados para adecuarse a variaciones significativas en las situaciones de las distintas ciudades. Los conceptos instrumentales básicos, sin embargo, se mantienen, pues son válidos para todo el abanico de las diferentes circunstancias urbanas.

La forma en que esta caja de herramientas puede ser aplicada localmente variará significativamente, y ello dependiendo no sólo de las circunstancias locales, sino también de la índole de la tarea que se tenga entre manos. El conjunto del marco, por ejemplo, puede ser aplicado como un concepto y enfoque general, junto con todas las herramientas pertinentes, pero también se puede usar un conjunto específico de herramientas para mejorar o respaldar uno o más elementos particulares de un proceso participativo de toma de decisiones. A menudo podrán variar de una ciudad a otra la escala geográfica y el rango de temas a los que se aplican los instrumentos, como también podrá ser diferente la intensidad de su uso.

Las diferencias en las aplicaciones locales del instrumental pueden estar determinadas en parte por variaciones locales en los recursos disponibles, incluidos los recursos humanos; por los sistemas institucionales vigentes, y por la situación general al inicio del proceso. También pueden depender de lo que se pretende lograr: los diferentes “productos” esperados requerirán distintas maneras de escoger y aplicar instrumentos específicos.

Ejemplos de aplicaciones posibles, algunos relativamente simples y otros relativamente complejos, son los siguientes:

- *Iniciativas comunitarias y proyectos demostrativos*: Las ciudades pueden utilizar un conjunto escogido de herramientas para la toma de decisiones participativa, a fin de promover las asociaciones entre el sector público y el privado, para catalizar inversiones surgidas desde la base, o para dar a conocer buenas prácticas que pueden ser replicadas en otras partes.
- *Priorización de temas vinculados al desarrollo*: Las ciudades pueden utilizar la elaboración de perfiles de manera aislada o con otros instrumentos para generar productos que van desde la definición de asuntos urbanos prioritarios a los planes de desarrollo.
- *Generación de consensos*: Las ciudades pueden utilizar de diferentes maneras las Consultas Urbanas, en correspondencia con una amplia variedad de objetivos, que van desde medir la opinión pública sobre aspectos vinculados al desarrollo, a la generación de consensos sobre temas y problemas prioritarios o al establecimiento de acuerdos sobre intervenciones estratégicas.
- *Estrategias de desarrollo de la ciudad*: Desde el punto de vista de las ciudades, las estrategias de desarrollo diseñadas participativamente resultan realistas, aplicables y duraderas; de allí que a menudo utilicen todos, o la mayoría de los instrumentos aquí descritos (en especial durante la preparación de estrategias encaminadas a reducir la pobreza y al desarrollo sustentable). Mientras más se utilizan enfoques dinámicos de planificación y

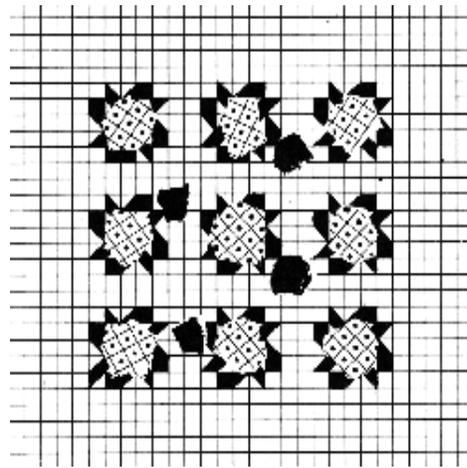
planes rotativos de inversiones, se hace más crucial la negociación entre los agentes de desarrollo, los proveedores de servicios y los usuarios de ellos: en tales contextos, los instrumentos para la toma de decisiones participativa pueden convertirse en prácticas administrativas habituales, materializadas en estructuras institucionales avanzadas, de carácter inter-sectorial.

El Cuadro 3 que se presenta a continuación contiene una síntesis de los instrumentos contenidos en este instrumental, ordenados en relación con las distintas fases del proceso participativo de toma de decisiones, con el correspondiente objetivo y con las normas de buena gobernabilidad urbana pertinentes.

**Cuadro 3: Los instrumentos, sus objetivos y su relación con las normas de buen gobierno urbano (BGU)**

Fase	Instrumento	Objetivo	Norma BGU pertinente
<b>Preparativos y movilización de actores</b>	• Lista de Verificación Municipal	• Evaluar la situación local y adecuar el instrumento a esa realidad	
	• Análisis de Actores	• Identificar a los actores y analizar sus respectivas funciones	• Equidad
	• Perspectiva de Género	• Asegurar igualdad en la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones, y estrategias y acciones con perspectiva de género	• Equidad
	• Elaboración de Perfil	• Suministrar información básica y servir de base a la priorización	• Transparencia
	• Evaluación de Vulnerabilidad	• Suministrar información sobre vulnerabilidad de las comunidades a eventuales discontinuidades o ruptura de procesos	• Transparencia
	• Documento de Propuesta	• Suministrar una visión general del análisis situacional y de las opciones para análisis focalizados (en las consultas)	• Transparencia • Equidad
<b>Priorización de temas y problemas y compromiso de los actores</b>	• Consulta Urbana	• Promover entre los actores el diálogo, la generación de consensos y el compromiso	• Compromiso cívico • Participación
	• Equipo de Trabajo Multi-actoral	• Crear un mecanismo para la coordinación intersectorial y multi-institucional	• Participación • Compromiso cívico
	• Facilitación	• Enriquecer la contribución de los actores y asegurar una participación y enfoque eficaces	• Equidad
	• Pacto Urbano	• Permitir la formalización de los acuerdos negociados entre los socios, y la materialización de su compromiso con las acciones	• Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> )
<b>Formulación y aplicación de estrategias</b>	• Resolución de Conflictos	• Facilitar las negociaciones conducentes a consensos o situaciones donde todos ganan	• Transparencia • Equidad
	• Planes de Acción	• Desagregar las estrategias generales en metas y compromisos específicos en cuanto a actores y plazos, y cuyos resultados puedan ser controlados (monitoreados)	• Rendición de cuentas ( <i>accountability</i> )
	• Guías para la Formulación de Programas	• Suministrar un marco metodológico para la formulación de programas	• Eficiencia
	• SIGA (Sistemas de Información para la Gestión Ambiental)	• Facilitar la identificación de áreas de acción prioritarias y servir de respaldo a las decisiones de planificación e inversión	• Transparencia • Eficiencia
	• Proyectos Demostrativos	• Demostrar nuevos enfoques y soluciones para los problemas de desarrollo urbano y, con ello, inducir su réplica	• Eficiencia
<b>Seguimiento y consolidación</b>	• Institucionalización	• Asegurar que los nuevos enfoques sean comprendidos, aceptados y aplicados/practicados habitualmente	• Sustentabilidad
	• Pautas para la Evaluación de Programas	• Evaluar el éxito de los programas y suministrar las bases para un mejor diseño y aplicación de ellos	• Eficiencia
	• Control (Monitoreo)	• Medir el avance en el suministro de servicios e integración del proceso, y obtener información que sirva de insumo a su réplica, ampliación de escala, ajuste y mejoramiento	• Rendición de cuentas ( <i>Accountability</i> )

SECCIÓN 2



INSTRUMENTOS DE APOYO  
AL PROCESO PARTICIPATIVO  
DE TOMA DE DECISIONES

## 2.1 LISTA DE VERIFICACIÓN MUNICIPAL

El proceso participativo de toma de decisiones no funciona en el vacío: es una empresa política e institucional cuyo éxito requiere de determinadas condiciones. Además, las diferencias en las circunstancias locales significan que esas condiciones necesarias varían de una ciudad a otra. La “Lista de Verificación Municipal” es un instrumento destinado a examinar esas condiciones y las realidades locales, a fin de suministrar la información necesaria para diseñar el proceso participativo de toma de decisiones de manera más adecuada al contexto local *específico*.

### PROPÓSITOS

---

La meta principal de la Lista de Verificación Municipal es evaluar las condiciones políticas e institucionales locales para un proceso participativo.

1. **Evaluar las condiciones locales para un proceso participativo de toma de decisiones.** Los elementos clave de una Lista de Verificación Municipal se centran en el nivel de voluntad política y “sentido de pertenencia” local existentes, los cuales constituyen componentes decisivos para un proceso participativo de toma de decisiones exitoso.
2. **Concordar en la forma en que las necesidades municipales calzan en el marco del proceso participativo de toma de decisiones, y en los posibles niveles de intervención.** La meta es identificar las fortalezas y debilidades municipales, así como las oportunidades y amenazas, y concentrarse en los temas de interés prioritario. Por tanto, el instrumento sirve de base al diagnóstico de las necesidades municipales y ayuda a identificar las áreas y formas posibles de intervención.

### PRINCIPIOS

---

Un principio fundamental de la Lista de Verificación Municipal es que facilita el análisis y diálogo con los actores locales, en orden a identificar tanto los beneficios del apoyo externo como el compromiso del municipio y del resto de los socios. De ninguna manera debe considerarse como una auditoría institucional, sino, más bien, como un instrumento de apoyo a la auto-evaluación, análisis y compromiso de colaboración de los actores asociados.

### CÓMO OPERA

---

Los elementos clave para operacionalizar una Lista de Verificación Municipal son los siguientes:

1. Análisis y diálogo
2. Términos de referencia

**1. Análisis y diálogo.** Una Lista de Verificación Municipal incluye indicadores y atributos que, discutidos en diversos niveles de diálogo con actores clave y asociados, permitirán evaluar los siguientes elementos decisivos:

a) *Nivel de voluntad política, de capacidad política y, por consiguiente, de “sentido de pertenencia” política local.*

Esto se puede manifestar de las siguientes maneras:

- la posición del alcalde y su capacidad en relación con el proceso consultivo;
- liderazgo y fortaleza organizacional del alcalde y su equipo, incluidos disponibilidad de personal, planta física de oficinas, presupuesto para costos operacionales, etc.;
- compromiso explícito de movilizar recursos locales para la puesta en marcha de estrategias, formalizado en un Memorándum de Acuerdo firmado por el alcalde.

b) *Presencia de grupos de actores:*

- fortalezas e intereses de organizaciones sociales y organizaciones comunitarias de base (OCB);
- legitimidad y composición de las OCB;
- nivel de movilización de las organizaciones sociales en relación con los temas y problemas prioritarios;
- presencia de organizaciones y grupos movilizados en torno a los temas y problemas prioritarios;
- experiencia de ONG que trabajen conjuntamente con las autoridades locales.

c) *Condiciones institucionales para operacionalizar el involucramiento de los actores.*

La índole del trabajo y la calidad de las relaciones entre el gobierno local y los actores sociales, pueden visualizarse a través de los siguientes indicadores:

- apertura del gobierno local a la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil;
- cantidad y cualidades de programas participativos pasados y actuales;
- calidad de las organizaciones e instituciones orientadas a generar capacidad local.

d) *Tipo e importancia del tema o problema prioritario y oportunidades de mejoramiento.*

Se refiere al margen para lograr adelantos en el aspecto seleccionado, sobre la base de un análisis cuidadoso de las capacidades existentes y de los éxitos pasados o de algunos aspectos de los logros.

e) *Potencial para movilizar recursos locales y otros:*

- cantidad de recursos (humanos, institucionales, financieros) que podrían movilizarse para poner en marcha los planes de acción;
- potencial para movilizar recursos tanto nacionales como externos (créditos, donaciones, etc.);
- potencial para movilizar apoyo del marco legal/municipal existente o modificado y de las políticas municipales.

f) *Capacidad local existente para controlar (monitorear) el proceso, y para captar y compartir los aprendizajes obtenidos a través de las experiencias:*

- capacidad e interés de instituciones locales para llevar el control del proceso y documentarlo;
- experiencias anteriores en control, documentación y captación de lecciones de la experiencia.

**2. Términos de referencia.** El análisis de la Lista de Verificación Municipal, y el examen local de sus productos, debieran llevar a establecer un acuerdo sobre el o los temas o problemas prioritarios, y sobre el alcance, contenido y forma del proceso de toma de decisiones que se va a aplicar. Luego, este acuerdo debe ser traducido a procedimientos operacionales y acciones concretas, con definición de los actores específicos que tomarán parte en ellas. Esto, a su vez, debe encarnarse en un instrumento formal, como un Memorándum de Entendimiento u otro similar.

En este momento debe subrayarse dos aspectos importantes de la Lista de Verificación Municipal. Primero, la meta no es identificar el piso ideal para el desarrollo del proyecto o del proceso, sino establecer la existencia de las condiciones políticas e institucionales *mínimas* para su éxito. Segundo, el objetivo es diseñar de manera realista y cuidadosa el alcance, contexto y forma del proceso, de forma tal que sea adecuado a la situación local específica en que va a tener lugar.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

Al aplicar la Lista de Verificación Municipal, el proceso de autoevaluación sirve a las autoridades de la ciudad y sus asociados para reflexionar sobre la estructura de su ejercicio del gobierno, *modus operandi* y capacidades; y a partir de allí, los estimula a encontrar formas de mejorar la gobernabilidad local dentro de los límites de lo que de manera realista se puede lograr. Una reflexión colectiva de ese tipo predispone a los gobiernos locales y sus asociados a un escrutinio constructivo de su realidad y a un diálogo orientado a acciones futuras. Así, hay en este instrumento vínculos con dos normas de gobernabilidad urbana, el *compromiso cívico* y la *transparencia*.

## EJEMPLOS URBANOS:

### 1. LA IMPORTANCIA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA Y EL LIDERAZGO

En un buen número de ciudades, la voluntad política ha resultado ser un prerrequisito necesario no sólo para poner en marcha el proceso participativo, sino, más importante aún, para alcanzar el éxito en este proceso consultivo.

El proceso participativo / Consulta Urbana<sup>3</sup> en **Colombo, Sri Lanka**, sobresale de otras consultas llevadas a cabo en Asia, en materia del compromiso total que se da en los niveles político y administrativo. Los ministros nacionales, el primer ministro provincial, el primer secretario de la provincia, el alcalde y los principales funcionarios de la ciudad, se incorporaron a las Consultas Urbanas. El alto grado de compromiso de todas las partes redundó en la ausencia de obstáculos.

En **Lusaka, Zambia**, fue esencial el pleno y real compromiso y apoyo político que se dio desde un comienzo. El alcalde, el secretario del ayuntamiento y los jefes de departamentos estuvieron dispuestos a sacrificar parte de su tiempo para integrarse al proceso y respaldarlo.

En **Quetzaltenango, Guatemala**, “la voluntad política del gobierno local en cuanto a asumir el reto de dirigir la ciudad con una nueva perspectiva, bajo las complejas condiciones de la realidad municipal”, es mencionada como uno de los principales factores de éxito.

Los integrantes del equipo municipal de **Kasserine, Túnez**, fueron capaces de procurarse el apoyo tanto de los funcionarios gubernamentales de nivel nacional como del Concejo Municipal mismo. Un elemento crucial fue el firme apoyo del gobernador de Kasserine a lo largo de todo el proceso, e incluso después.

3 En el Programa de Gestión Urbana (PGU) de UN-Habitat (Habitat), Banco Mundial y PNUD, todo el proceso de toma de decisiones participativa para la gestión urbana es denominado proceso de Consulta Urbana.

## 2. EL PAPEL DECISIVO DE INSTITUCIONES LOCALES ASOCIADAS (ILA) Y DE INSTITUCIONES DE ANCLAJE

Los resultados de la Consulta Urbana realizada en **Colombo, Sri Lanka**, se atribuyeron al fuerte apoyo y compromiso de todas las partes, pero de manera especial al excelente trabajo y aportes de la ILA SAVANATHA. Fundada en 1989, su misión es lograr un mejor nivel de vida para los pobres de Colombo a través de programas de alivio a la pobreza y la administración comunitaria de recursos, ambos con un enfoque participativo del desarrollo. SAVANATHA ha desempeñado un papel complementario al programa de desarrollo del gobierno, y ha introducido prácticas y métodos innovadores en el desarrollo de asentamientos habitacionales para grupos de bajos ingresos. Una de sus grandes fortalezas es el trabajo con la comunidad, y a través del proceso de Consulta Urbana se hizo igualmente fuerte en su trabajo con el Concejo municipal. Desarrolló excelentes relaciones tanto con la comunidad como con el Concejo, y ha establecido fructíferas alianzas con las agencias donantes que operan en Colombo.

Una Consulta Urbana llevada a cabo en **Cochabamba, Bolivia**, se focalizó en el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad urbana participativa. El proceso se topó con dificultades y demoras debido a las elecciones municipales y cambio de alcalde. Una de las principales lecciones que quedaron fue la necesidad de una mayor flexibilidad metodológica, de manera que este tipo de obstáculos no hiciera perder su curso al proceso. La constante intervención, control y guía de la Institución de Anclaje, IULA/CELCADEL, junto con los grupos locales asociados, lograron aportar esa flexibilidad bajo la forma de acciones y estrategias de apoyo al proceso a medida que éste se desplegaba.

LUMANTI, una institución local asociada en **Lalitpur, Nepal**, ha demostrado un muy fuerte liderazgo. Además de su papel como impulsor inicial del proceso participativo / Consulta Urbana, ha coadyuvado a todo lo largo del proceso en la conducción y guía de la Consulta. El fuerte compromiso del gobierno local, junto con el instituto local asociado, es citado como un factor clave del éxito.

### Referencias:

1. *Proceedings of the Programme Review Committee Meeting (session 5)*, Urban Management Programme. Abidjan, Cote d'Ivoire, 15-17 December 1997.
2. *From Participation to Partnership: Lessons from UMP City Consultations*. Publicado para el Programa de Gestión Urbana por UN-Habitat, 2001.

## 2.2 ANÁLISIS DE ACTORES

Los actores son:

1. Aquellos cuyos intereses se ven afectados por el tema en cuestión, o aquellos cuyas actividades lo influyen de manera importante;
2. Aquellos que poseen la información, recursos o pericias que se requieren para formular y poner en práctica las estrategias;
3. Aquellos que controlan los mecanismos pertinentes a la ejecución de estrategias y proyectos.

El Análisis de Actores es un instrumento esencial para identificar a aquellas personas, grupos y organizaciones con intereses significativos y legítimos en temas urbanos específicos. Un prerrequisito fundamental para el éxito de un proceso participativo de gestión urbana es la comprensión cabal de los posibles papeles y contribuciones de los diversos actores, y el Análisis de Actores es un instrumento básico para esa comprensión.

Para asegurar que todos los actores estén representados de manera equilibrada, el análisis debiera examinarlos e identificarlos en distintos ámbitos. Por ejemplo, debe identificar por separado a grupos importantes e intereses en el sector público, en el sector privado y al interior de sectores sociales y comunitarios. Además, este instrumento puede detectar actores potenciales que permitan asegurar una representación adecuada en relación con género, etnicidad, pobreza, u otros criterios locales pertinentes. De manera transversal a estas categorías, el análisis también puede definir a los actores desde la perspectiva de la información que manejan, sus conocimientos y experiencia, y los recursos aplicables al área que se trata. No obstante, el Análisis de Actores en sí mismo sólo identifica actores potencialmente importantes; no asegura que vayan a ser participantes activos y con peso en el proceso. También será necesario recurrir a otras medidas para generar interés y mantener el compromiso.

### PROPÓSITO

#### 1. Asegurar la inclusión de *todos* los actores pertinentes.

La experiencia ha demostrado que la inclusión de una completa gama de actores no es sólo una precondition para el éxito de la toma de decisiones participativa; es también esencial para promover la equidad y la justicia social en la gestión de la ciudad. Por ejemplo, cuando se toman decisiones, se establecen prioridades y se realizan acciones sin involucrar a esos actores relevantes, el resultado es, por lo general, un conjunto de estrategias desenfocadas y planes de acción inadecuados, malamente aplicados (si es que se los aplica) y con efectos negativos tanto sobre los 'beneficiarios' como sobre la ciudad en su conjunto. Estos enfoques, que no logran involucrar adecuadamente a los actores, han demostrado ampliamente ser insustentables.

Por tanto, este instrumento, el Análisis de Actores, promueve una amplia revisión de todos los grupos de actores potenciales, con especial atención a los grupos sociales marginalizados o excluidos, como los pobres, las mujeres (*véase también 2.6 "Instrumentos con perspectiva de género"*), los ancianos, los jóvenes, los discapacitados, entre otros. Esto permite identificar a representantes de estos grupos, a fin de incluirlos en el marco de toma de decisiones para la gestión urbana.

#### 2. Maximizar el papel y contribución de *cada* actor.

Es ampliamente reconocida la importancia decisiva del involucramiento y compromiso de actores de distinto tipo para el éxito de las estrategias y planes de acción y, por consiguiente, para un desarrollo urbano sustentable. Con un enfoque multi-actoral de tales iniciativas, se puede utilizar una gama más amplia de instrumentos. El Análisis de Actores permite trazar un mapa de las funciones que pueden desempeñar los actores potenciales, los recursos con que se cuenta y el grado de acceso a los instrumentos necesarios para la puesta en marcha de las acciones. Esto, a su vez, indica cómo utilizar al máximo el potencial constructivo de cada actor, a la vez que revela los **cueros de botella** u **obstáculos** que podrían entorpecer la concreción de su potencial o contribuciones. Por ejemplo, un análisis podría identificar la falta de informa-

ción o de capacidad de diálogo y negociación en un actor en particular, factores que debilitan la contribución o influencia de un grupo de actores que puede estar afectado **gravemente** por la situación que se quiere modificar.

El Análisis de Actores asegura la inclusión de todos los actores y la optimización de sus funciones y contribuciones.

## PRINCIPIOS

---

**Inclusividad.** Asegurar la inclusión de una gama completa de actores diferentes, entre ellos los grupos marginalizados y vulnerables.

**Pertinencia.** Incluir sólo actores *pertinentes*; esto es, aquellos que tienen intereses significativos puestos en juego en el proceso (lo que implica que no todos están incluidos).

**Perspectiva de género.** Hombres y mujeres deben tener igual acceso en el proceso participativo de toma de decisiones.

El Análisis de Actores asegura la inclusión de todos los grupos pertinentes, a la vez que incorpora una perspectiva de género.

## CÓMO OPERA

---

El Análisis de Actores puede ser desglosado en cinco etapas de actividad, por lo general secuenciales:

El punto de partida para el mapeo y análisis de actores es una lista larga y comprehensiva de aquellos que tienen intereses en juego en un tema específico.

**1. Especificación del o los temas/problemas sobre los que se intervendrá.** Se define e identifica a los actores en relación con un tema o problema específico; las personas y grupos sólo se ponen en juego de manera concreta frente a un tema o problema específico. Por tanto, el proceso de identificación de actores opera respecto de un tema particular especificado.

**2. Elaboración de listas largas.** En relación con el tema especificado, debe prepararse una “lista larga” de posible actores, tan completa como sea posible, estructurada según las categorías generales de grupos de actores (por ejemplo, públicos, privados, comunitarios, populares, con subcategorías para cada uno, desagregados según género, etc.), y donde se identifique aquellos que:

- se ven afectados por el tema en cuestión, o lo influyen de manera importante;
- cuentan con información, conocimientos y pericias relativos al tema; y
- tienen control o influencia sobre los mecanismos de intervención pertinentes al tema.

**3. Mapa de actores.** La “lista larga” de actores puede ser analizada según diferentes criterios o atributos. Esto facilitará la identificación de grupos de actores que pueden tener distintos niveles de interés, capacidades e importancia para el tema. El conocimiento de tales diferencias permitirá utilizar de manera sistemática los atributos positivos, identificar áreas donde se requiere generar capacidades para una participación eficaz de los actores, y detectar posibles “vacíos” en el conjunto de actores.

Una de las diversas formas de trazar un mapa de actores es ateniéndose al grado de *interés* y el grado de influencia que tienen en el tema en cuestión, según se grafica en la siguiente matriz:

El Análisis de Actores puede hacerse, por ejemplo, con atributos como el interés e influencia, o interés y capacidades.

### Matriz de influencia-interés

	Poca influencia	Mucha influencia
Poco interés	Grupo de actores con menor prioridad	Útil para formulación de decisiones y opiniones, y para intermediación
Mucho interés	Grupo de actores importante, quizá necesitado de empoderamiento	Grupo clave de actores

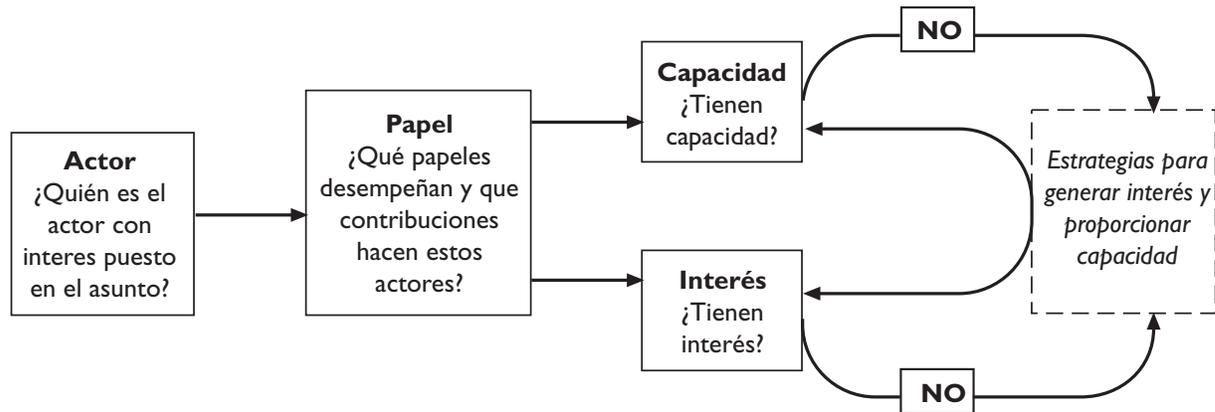
#### Mapa participativo de actores

*Para lograr una visión compartida de los actores, su relación con el tema e importancia relativa, puede aplicarse la siguiente técnica grupal:*

1. Los participantes escriben el nombre de cada actor en tarjetas circulares blancas, de aproximadamente 10 cm de diámetro, y las colocan sobre una mesa grande, el suelo o una muralla (con pegamento removible).
2. Cuando ya no se presentan más sugerencias de actores, se identifican los principales intereses de cada actor en relación con las cuestiones centrales.
3. Se organizan las tarjetas en distintos montones, de acuerdo a intereses relacionados entre sí. Cuando se ha llegado a un acuerdo, se reemplaza las tarjetas blancas con tarjetas de colores, un color para cada montón. Se transfiere el nombre del actor a la tarjeta de color, y bajo el nombre se escriben los principales intereses de ese actor.
4. Las tarjetas coloreadas se ordenan en forma de una estrella cuyo centro es el proyecto o cuestión central inicial, y cada línea que sale de ese centro está destinada a uno de los montones de tarjetas. Siguiendo las indicaciones del grupo, se colocan las tarjetas a una distancia del centro correspondiente a la importancia del actor para el proyecto. Se debe fijar las tarjetas con algún adhesivo removible, que permita modificaciones posteriores de la presentación visual.

4. **Verificación del análisis y evaluación de la disponibilidad y compromiso de los actores.** Revisar, quizá utilizando información y fuentes adicionales, el análisis inicial, para asegurarse de que no se ha omitido ningún actor clave o importante. También, evaluar en los actores identificados su disponibilidad y grado de compromiso con una participación significativa en el proceso.
5. **Idear estrategias para movilizar y mantener una participación eficaz de los actores.** Tales estrategias deben ser adaptadas a los diferentes grupos de actores, según han sido analizados y clasificados antes. Por ejemplo, se puede aplicar estrategias de empoderamiento a aquellos actores con fuerte interés, pero escaso poder o influencia.

## Análisis de actores para la participación



## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

El Análisis de Actores asegura que no se omita ningún actor importante. También suministra el marco para optimizar el papel que puede desempeñar cada actor y sus contribuciones. Factores clave para el éxito en la participación de los distintos actores son la inclusividad y la adecuada mezcla de roles e instrumentos. En los casos en que se genera la participación a través de un análisis minucioso de los actores clave, de sus papeles y contribuciones, el proceso es más eficaz, y se maximiza tanto la eficiencia como los logros en equidad. Así, hay vínculos con normas de Buena Gobernabilidad Urbana, en este caso *equidad, compromiso cívico y eficiencia*.

El Análisis de Actores garantiza que ningún actor importante quede fuera, optimizando así los roles y contribuciones potenciales, lo que a su vez maximiza la eficiencia y los logros en equidad.

## EJEMPLOS URBANOS:

### 1. ANÁLISIS DE ACTORES EN COLOMBO

**Problema central.** Contaminación de playa costera en el área del Concejo Municipal Monte Lavinia en Dehiwala (CMMD), Gran Colombo (Sri Lanka).

**Situación predominante.** El área de playa costera abarca Ratmalana, Monte Lavinia y Dehiwala, todos centros turísticos muy concurridos. Se encuentran allí diversas comunidades pesqueras, y la industria hotelera es otro sector clave en la zona. La contaminación de las playas está afectando los negocios, con quejas de los dueños de hoteles y restaurantes de CMMD. Los esfuerzos que hasta ahora se han hecho para hacer frente a la situación han sido ineficaces.

## Lista larga de actores, por categoría

QUIÉN	POR QUÉ					
	Información	Pericia	Instrumentos			Afectado
			Fondos	Legislación	Propiedad	
<b>Público</b>						
Autoridad Medioambiental	2	3	1	3	1	2
Consejo provincial	1	1	2	2	1	2
Autoridad política CMDD	2	1	3	3	3	2
Funcionarios CMDD	3	1	1	3	3	2
<b>Privado</b>						
Asociación de hoteleros	3	1	2	1	2	3
Asociación de dueños de restaurantes	3	1	2	1	2	3
EDC (Estrategia de Desarrollo de la Ciudad)	3	1				3
<b>Popular</b>						
Expertos locales	1	3	0	2	0	2
ONG	3	3	2	1	1	2

## Análisis de los actores por influencia, interés y capacidad

Quién	Influencia	Interés	Capacidad
<b>Público</b>			
Autoridad medioambiental	3	2	3
Consejo provincial	2	2	1
Autoridad política CMDD	2	3	2
Funcionarios CMDD	2	3	3
<b>Privado</b>			
Asociación de hoteleros	2	3	2
Asociación de dueños de restaurantes	2	3	2
EDC (Estrategia de Desarrollo de la Ciudad)	2	3	2
<b>Popular</b>			
Expertos locales	1	2	1
ONG	2	3	3

Nota: Escala 1 - 3; indica 1 = bajo, 2 = medio, 3 = alto

## CONCLUSIÓN:

1. El sector privado tiene fuerte interés y desempeña un papel clave. Cuenta tanto con capacidad como información, y es un socio clave para poner en acción las estrategias.
2. No se encuentran peritos en el tema ni en el sector público ni en el privado; en consecuencia, la autoridad medioambiental y el sector popular son decisivos en aportar los conocimientos, experiencia y pericia necesarios.
3. Aunque hay un cierto interés y pericia, se requiere movilizar los recursos locales en materia de expertos recurriendo al interés, y a la vez desarrollar intervenciones orientadas a la generación de capacidades.

## 2. ANÁLISIS DE ACTORES PARA MAXIMIZAR EL PAPEL QUE DESEMPEÑAN LOS DIRIGENTES TRADICIONALES Y SUS CONTRIBUCIONES

Las estructuras tribales tradicionales pueden aportar una eficaz representación de las comunidades locales y se las puede integrar al proceso de consulta, en especial si un Análisis de Actores prolijo permite reconocer sus funciones e intereses específicos en ese proceso. En **Siwa, Egipto**, hay once tribus, cada una de las cuales elige a un dirigente. Periódicamente se celebran consejos tribales para examinar asuntos y resolver conflictos locales. Más importante aún, la estructura tribal ha sido integrada formalmente a la estructura de gobierno local. El proceso de Consulta Urbana ha incluido a todos los dirigentes tribales, junto a otros líderes de opinión locales. El resultado ha sido un significativo nivel de movilización para la consulta.

En **Ijebu-Ode, Nigeria**, el involucramiento del dirigente tradicional ayudó a superar una arraigada desconfianza en el gobierno local designado de Nigeria. El papel de este dirigente fue formalizado a través de un Consejo de Desarrollo creado para llevar a cabo el proceso de Consulta Urbana. Este Consejo está presidido de manera conjunta por el dirigente tradicional y la autoridad local elegida. El dirigente tradicional ha sido de gran ayuda para que los actores se involucren en el proceso, y su influencia ha sido determinante para reunir una gran cantidad de fondos destinados a llevar a cabo el plan de acción.

### Referencias:

1. *Implementing the Urban Environment Agenda*. Volume I of the Environmental Planning and Management (EPM) Source Book Series. SCP-UNCHS & UNEP, Nairobi, 1997.
2. *Urban Management Programme (UMP) Working Paper on Stakeholder Analysis*. Nombre de archivo: C:UMP\UMPCore\Stakeh-1.doc, disponible a través del Coordinador del PGU, UN-Habitat, Nairobi.
3. *From Participation to Partnership: Lessons from UMP City Consultations*. Publicado para el Programa de Gestión Urbana, por UN-Habitat, 2001.
4. *Stakeholder Identification and Mobilisation: Draft Tool for the Local EPM (Philippines) Phase One Tool-kit*. December 2000. Borrador disponible a través del equipo central del SCP (Sustainable Cities Programme) en UN-Habitat, Nairobi.

## 2.3 PERFIL

La calidad de la toma de decisiones depende en gran medida de la calidad de la información. Los problemas referidos a la información (obsoleta, incompleta, poco confiable, diseminada entre diferentes actores, no focalizada de manera útil, etc.) son los obstáculos más citados en la toma de decisiones para el desarrollo urbano. El Perfil es un instrumento diseñado específicamente para ayudar a superar estas limitaciones.

Un perfil no busca generar información fundamentalmente nueva, sino que ayuda a identificar, recopilar y organizar la información de manera que sirva de respaldo a la toma de decisiones. Así, un perfil puede ser usado para organizar información de una o más formas diferentes:

- **Temáticamente.** Un perfil podría estar enfocado en el medio ambiente, pobreza, seguridad urbana, prevención ante desastres naturales o finanzas municipales. Estos temas pueden acotarse aún más, a materias o aspectos más específicos, como la recolección de desechos, acceso a agua potable, recaudación de impuestos municipales, violencia en contra de las mujeres, control de inundaciones, etc.
- **Sectorialmente.** Un perfil podría enfocarse, por ejemplo, en el suministro de agua potable, en transporte, o en sectores industriales particulares.
- **Espacialmente.** Un perfil también podría centrarse en un área geográfica específica, como el distrito comercial central, una cuenca perteneciente al municipio, un barrio específico, o la ciudad en su totalidad.

## PROPÓSITO

---

La elaboración de un perfil tiene **dos propósitos principales**:

1. **Reúne información básica sobre una situación existente** a partir de diversas fuentes, y la hace accesible. El valor agregado de un proceso participativo reside en la *mayor* diversidad de fuentes de información que resulta de su aplicación, y en que ofrece la posibilidad de una comprensión y validación común no sólo de la información, sino también de los indicadores que de allí puedan derivarse.
2. **Aporta información para el examen de las prioridades.** La estructura de distintos perfiles temáticos (pobreza, medio ambiente, seguridad urbana, desastres, etc.) ofrece un potente marco analítico. Este marco estructura la información de una manera clara y focalizada que facilita la identificación de actores, áreas de interés prioritarias, conflictos entre los distintos grupos de interés, esquemas institucionales existentes, etc. Los perfiles también pueden ayudar a identificar puntos favorables a la intervención y situaciones precarias, junto a aquellas que constituyen oportunidades.

Dos objetivos de un perfil:

- Suministrar información básica (véase ejemplos para tipos de información).
- Suministrar información para la toma de decisiones sobre prioridades.

## PRINCIPIOS

---

Los perfiles deben ser:

- **Participativos e interactivos.** Dado que la información está extremadamente dispersa, si muchos actores diferentes la recopilan y juntan, el resultado es una gama más amplia de datos; de la misma manera, la participación de los actores en el análisis e interpretación refuerza los resultados. Como en general se tiende a buscar “expertos” para que aporten información, se debe insistir de manera especial en el involucramiento de un abanico lo más amplio posible de otros actores, incluidos los de los sectores privados y comunitarios, especialmente los más pobres.
- **Rápidos y básicos.** El propósito de un perfil *no* es generar una base de datos completa y precisa en términos técnicos, sino reunir en una estructura clara la información básica existente de manera que sirva de respaldo a las consultas y priorizaciones iniciales.
- **Abiertos.** El perfil debe estar abierto a nuevos datos y ampliaciones, a medida que se avanza a la formulación de estrategias y planificación de la acción. El principio rector es ‘usar toda la información disponible (“es mejor la información que hay que la inexistencia de información”), pero seguir actualizando el perfil a medida que se obtiene mejor información’.
- **Con perspectiva de género.** Siempre que sea necesario y posible, la información debe ser desagregada por género (véase también *Auditoría de la Seguridad de las Mujeres en Instrumento 2.6 “Instrumentos con perspectiva de género”*).
- **Comprensibles.** Los perfiles deben presentarse en un formato y lenguaje simples y accesibles, de manera que todos o la mayoría de los actores puedan entenderlos y usarlos.

## CÓMO OPERA: SUS ELEMENTOS

---

La fuerza de un “Perfil” en el contexto de una toma de decisiones participativa nace de la forma en que actores significativos se involucran en la recopilación e interpretación de información. A tal fin se desarrollan grupos focales (*focus groups*) o grupos de consulta de actores clave, los cuales posteriormente pueden ampliarse y convertirse en equipos de trabajo multi-actorales (véase *herramienta 2.10*). La recopilación de información está cruzada por permanentes interacciones entre los actores. A menudo se utilizan herramientas para la recopilación de información participativa, como la Evaluación Rápida.<sup>4</sup> El trabajo con grupos focales y las consultas aumentan la información de fuentes secundarias

En la preparación del perfil intervienen **cuatro elementos**, por lo general en orden secuencial:

1. **Diseño.** El diseño inicial del Perfil abarca dos aspectos. Primero está el aspecto *sustantivo*, que incluye determinar el tema, alcance y escala, al igual que definir el marco analítico que se usará, y también establecer acuerdos entre los participantes. En segundo lugar está el aspecto *organizacional*, que incluye la identificación inicial de los actores y fuentes de información, y también la planificación de mecanismos para contactarlos, involucrarlos y comprometerlos (véase *herramienta 2.2 “Análisis de actores urbanos”*).

4 Las Técnicas de Evaluación Rápida son utilizadas por muchas instituciones, entre ellas el Banco Mundial, el PNUD, USAID, GTZ, etc.

El diseño, recopilación y análisis de la información contenida en el perfil están a cargo de actores significativos, que luego la comparten con todos los actores.

2. **Recopilación de información.** Con distintos métodos (por ejemplo, Evaluación Rápida, encuestas de pequeña escala, búsqueda de datos, grupos focales) se reúne la información existente y la información nueva de fácil acceso, utilizando para ello las competencias, contactos y vínculos de los actores clave.
3. **Análisis.** El diseño cuidadoso de la estructura del perfil asegura que la información esté organizada en esquemas significativos adecuadamente centrados en el tema específico del perfil. Se pueden usar diversos instrumentos analíticos para extraer conclusiones provisionarias relativas a estructuras espaciales, tendencias evolutivas, posibles correlaciones, etc. Por ejemplo, en el “Perfil medioambiental”, la información sobre recursos naturales y sectores de actividad es agregada y analizada mediante una matriz que cruza desarrollo y medio ambiente para identificar las áreas de disminución y degradación de los recursos, y que también destaca los conflictos graves y las competencias por el uso de recursos entre los distintos sectores de actividad vinculados al desarrollo.

**La matriz medio ambiente - desarrollo utilizada en el perfil medioambiental**

Matriz de interacción medio ambiente - desarrollo						
MEDIO AMBIENTE						
		Recurso A	Recurso B	Recurso C	etc.	
DESARROLLO	Sector de actividad A					→
	Sector de actividad B					→
	Sector de actividad C					→
	etc.	↓	↓	↓	↓	

4. **Comunicación.** Comunicar de manera eficaz a los usuarios y actores la información recopilada, constituye un gran desafío. El perfil debiera escribirse en un lenguaje claro y estilo atractivo, que lo haga inteligible para una amplia audiencia, pero sin perder la lógica y el contenido informativo necesarios para respaldar sus conclusiones. Para asegurarse de que esto ocurra, y también para mantener un estrecho involucramiento de los actores en el examen, análisis crítico y enriquecimiento del perfil, éste debiera ser examinado en dos etapas intermedias (esquema y esquema con anotaciones) antes de darlo por terminado. El perfil ya completo puede ponerse a disposición de los interesados en dos formas: la versión resumida, para difusión amplia (incluida en una Consulta Urbana), y la versión completa, como documento de trabajo para las subsiguientes actividades de formulación de estrategias.

### **Preparación del perfil: detalle de actividades**

- Definición del marco analítico
- Acuerdo sobre el esquema general
- Identificación de indicadores y fuentes de información
- Establecimiento de mecanismos para una recopilación e interpretación de datos interactivas e incluyentes
- Recopilación y análisis de la información
- Preparación del esquema con anotaciones y revisión con los actores
- Preparación final del perfil (resumido y completo)

## Esquemas genéricos de perfiles: ejemplos

### PERFIL DE POBREZA

**Foco temático:** Pobreza urbana

**Fuente:** Oficina Regional UN-Habitat para África y los Estados Árabes

#### Esquema general:

1. **Introducción al estudio:** aspectos generales, objetivos, metodología, resultados, temas.
2. **Marco: pobreza urbana**
  - 2.1 Definición de pobreza urbana
  - 2.2 Características de la pobreza urbana
  - 2.3 Marco conceptual
  - 2.4 Evolución de la pobreza
3. **Introducción a la ciudad**
  - 3.1 Características físicas y climáticas
  - 3.2 Análisis histórico del desarrollo urbano
  - 3.3 Características generales de la ciudad
4. **Desarrollo urbano y pobreza**
  - 4.1 Principales temas del estudio
  - 4.2 Perfil sectorial de la pobreza: salud, educación, oportunidades de empleo, otros aspectos relacionados
5. **Marco institucional para la reducción de la pobreza en el ámbito de la ciudad**
  - 5.1 Estructura administrativa local
  - 5.2 Identificación de iniciativas para reducir la pobreza
6. **Posibles áreas de acción**
  - 6.1 Acciones prioritarias
7. **Estrategias para reducir la pobreza**
  - 7.1 Problemas clave que deben ser enfrentados
  - 7.2 Identificación de vacíos en las políticas municipales
  - 7.3 Intentos hechos por los pobres para superar su situación
  - 7.4 Participación de actores y grupos afectados
  - 7.5 Desarrollo de estrategias
  - 7.6 Acciones específicas
8. **Marco normativo y políticas**
  - 8.1 Marco legal e institucional
  - 8.2 Políticas para la reducción de la pobreza
  - 8.3 Plan de acción nacional
  - 8.4 Asignación de presupuesto
  - 8.5 Lecciones aprendidas

### PERFIL MEDIOAMBIENTAL

**Foco temático:** Medio ambiente urbano

**Fuente:** Programa Ciudades Sustentables

#### Esquema general:

1. **Introducción a la ciudad**
  - 1.1 Rasgos físicos y características clave
  - 1.2 Rasgos del desarrollo urbano
  - 1.3 Características de la población
  - 1.4 Estructura económica
  - 1.5 Aspectos sociales y administrativos
2. **Marco del desarrollo**
  - 2.1 Industrias manufactureras
  - 2.2 Sector energético
  - 2.3 Minería y extracción de minerales
  - 2.4 Silvicultura y agricultura
  - 2.5 Servicios de agua potable
  - 2.6 Manejo de desechos sólidos
3. **Marco medioambiental**
  - 3.1 Agua
  - 3.2 Aire
  - 3.3 Tierra
  - 3.4 Patrimonio cultural e histórico
  - 3.5 Riesgos medioambientales: inundaciones, sismos
4. **Marco administrativo**
  - 4.1 Actores clave
  - 4.2 Estructuras y funcionamiento de la administración urbana
  - 4.3 Refuerzo de la administración urbana y medioambiental

### PERFIL DE LA COMUNIDAD

**Foco temático:** Desarrollo comunitario

**Fuente:** Sistemas de Información para la Gestión Medioambiental Comunitaria, CNUAH, 2000.

1. Marco infraestructural
2. Marco medioambiental
3. Marco social
4. Marco institucional
5. Otros

### EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD LOCAL

**Foco temático:** Seguridad urbana

**Fuente:** Programa Ciudades Más Seguras

#### Esquema general:

1. **Introducción a la evaluación:** Aspectos generales, objetivos, metodología y enfoque, temas de interés
2. **Introducción a la ciudad**
  - 2.1 Rasgos y características clave
  - 2.2 Estructura y características de la población
  - 2.3 Perfil socioeconómico
  - 2.4 Fuerzas policiales nacionales y municipales y políticas para la aplicación de la ley
3. **Principales problemas de inseguridad**
  - 3.1 Tipos y patrones de delincuencia
  - 3.2 Ocurrencia de la delincuencia
  - 3.3 Temor y percepciones de la delincuencia por los residentes
4. **Causas de la delincuencia**
  - 4.1 Causas locales
  - 4.2 Causas derivadas del diseño espacial
  - 4.3 Causas sociales y análisis de grupos en situación de riesgo
  - 4.4 Causas ligadas a la crisis del sistema de justicia penal
5. **Elementos positivos para el desarrollo de una estrategia de prevención de la delincuencia**

Ej.: Existencia de dirigentes locales, prácticas de mediación, iniciativas de ONG, políticas sociales orientadas a reintegrar a los grupos en situación de riesgo, etc.
6. **Deficiencias, obstáculos**

Ej.: Inexistencia de políticas o instituciones de ayuda a las víctimas.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

Un aspecto clave del enfoque participativo de la elaboración de un perfil —más allá del área temática de que se trate— es su impacto, el cual se deriva del hecho de hacer **accesible** esa información a todos los actores. El uso de diversas fuentes de información, y su aplicación para informar a sectores más amplios de actores, promueven la tendencia a compartir información y la **transparencia**. El hecho de reunir y estructurar la información en un marco lógico centrado en un tópico específico hace más **eficaz** el proceso; y esto, combinado con la participación de los actores, aumenta la **eficiencia**. Más aún, la aplicación de herramientas simples y poderosas que facilitan la intervención de los grupos pobres y marginalizados en el acopio e interpretación de la información tiene un enorme efecto de empoderamiento y, como consecuencia, incide en la capacidad de promover la **equidad** y la **inclusión**. Desagregar metódicamente la información por **género** tiene un efecto análogo.

Un perfil promueve transparencia, equidad (al empoderar a grupos marginalizados), compromiso cívico y eficiencia.

### EJEMPLOS URBANOS:

#### 1. EL IMPACTO EN EL RÍO SHIRE, BLANTYRE, MALAWI. UN CASO DE INTERACCIÓN MEDIO AMBIENTE - DESARROLLO

El perfil medioambiental de Blantyre, preparado en el año 2000, se centró en las interacciones medio ambiente - desarrollo en la ciudad. Hubo doce sectores de actividad considerados con influencia en el desarrollo de la ciudad y en la sustentabilidad medioambiental. El ejercicio de elaboración del perfil se realizó de manera participativa, con una amplia gama de actores involucrados en la recopilación de información y en consultas, y reveló diversas interacciones entre algunos de esos sectores de actividad y el marco ambiental, esto es, la base de recursos naturales. Una interacción en particular, que aparece como materia central en la gestión del desarrollo y del medio ambiente, se refiere al río Shire como la principal fuente de agua para la ciudad.

El río Shire suministra 90 por ciento del agua de la ciudad, pero es considerado vulnerable debido a inundaciones no predecibles y creciente cenagosidad. Estos problemas son resultado de la erosión de los suelos y de una masiva degradación de las cuencas de captación de aguas, atribuidas a las actividades de desarrollo de la ciudad y, como consecuencia, la creciente demanda por tierras, materiales de construcción, leña, etc. Más aún, también el agua del río Shire está contaminada por desechos industriales, que constituyen un serio riesgo para la salud.

En la actualidad, las fuentes de degradación y agotamiento del río Shire se encuentran claramente identificadas, gracias al Perfil Medioambiental de Blantyre. Ello permitirá priorizar estrategias y enfoques específicos para la preservación y administración del río, a través de una Consulta Urbana.

## 2. POBREZA URBANA EN ADDIS ABEBA

Un estudio basado en un perfil de la pobreza en Addis Abeba, Etiopía, mostró que mientras gran parte de las preocupaciones y esfuerzos del gobierno y de las agencias donantes en relación con la pobreza habían estado dirigidos a la pobreza rural, la pobreza urbana iba en aumento. Se atribuía este proceso al crecimiento demográfico y a las migraciones campo-ciudad. La evaluación participativa de la pobreza en las áreas urbanas de Addis Abeba concluyó que esta situación se caracteriza por una disminución de los ingresos y el bienestar, mayor inseguridad, y creciente delincuencia y prostitución.

A pesar de que en Addis Abeba se concentra la mayor cantidad de servicios por población del país, la ciudad no es capaz de acoger a la creciente población que se ve atraída por dichos servicios y por las oportunidades de un empleo urbano. El resultado es una enorme pobreza. En 1992, el Banco Mundial estimaba que 60 por ciento de la población de la ciudad se encontraba bajo la línea de la pobreza, y estimaciones recientes no difieren demasiado de esas cifras.

El documento sobre perfil de la pobreza en Addis Abeba ilustra bien esta situación, y constituye una base para estrategias orientadas a reducir la pobreza en el ámbito municipal. El perfil da cuenta de los programas para la reducción de la pobreza, temas específicos relativos a ella, el marco institucional para el desarrollo de esas iniciativas, y otros esfuerzos del gobierno y de la sociedad civil tendientes a responder a la situación.

### Referencias:

1. *Preparing the SCP Environmental Profile*. Volume I of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999. [Este documento explica paso a paso cómo preparar el perfil medioambiental del Programa Ciudades Sustentables (PCS; SCP, por su sigla en inglés); diseñado para entregar un completo apoyo a quienes preparan un perfil medioambiental, el documento ofrece directrices generales y consejos prácticos basados en experiencias reales en diversas ciudades del PCS.]
2. *The Women Victimization Survey*. Safer Cities Programme, UNCHS, and Nairobi. [Éste es un ejemplo de un perfil con perspectiva de género, que cubre temas relativos a la seguridad de las mujeres.]
3. *The Guide for Community Bases Environmental Management Information (CEMIS)*. UNCHS and University of Dortmund, 2000 (borrador). [Esta guía entrega útiles consejos sobre elaboración de perfiles y priorización de temas de nivel comunitario, con la utilización de una matriz de escala de preferencias y prioridades.]
4. *Blantyre City Environmental Profile*. Blantyre City Assembly (Malawi), with UNCHS and UNDP, 2000.
5. *Addis Ababa Poverty Profile* (borrador). Regional Office for Africa and the Arab States, UNCHS, 2001.
6. En la sede central del UN-Habitat, en Nairobi, se encuentran disponibles otros perfiles de ciudad, incluidos numerosos ejemplos del Programa Ciudades Sustentables, y también del Programa de Gestión Urbana, el Programa Ciudades Más Seguras y el Programa para el Manejo de Desastres. También se puede conseguir perfiles de ciudad en las oficinas regionales del UN-Habitat.

## 2.4 EVALUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Una Evaluación de Vulnerabilidad es un perfil con un foco específico en la relación entre un riesgo natural y el sujeto receptor. Esta herramienta está pensada para el caso específico de vulnerabilidad al impacto de **inundaciones**. Se aplica a la identificación de las fortalezas y debilidades del sujeto receptor en relación con el riesgo identificado, basándose en información de fácil acceso. Al mismo tiempo, identifica a los actores pertinentes al tema y también el proceso de toma de decisiones de los actores. Esto es para permitirles movilizar y distribuir de la manera más eficaz posible los limitados recursos disponibles, de manera de reforzar la capacidad de los sujetos para prevenir o mitigar los efectos del suceso.

Los distintos niveles de toma de decisiones requieren evaluaciones de vulnerabilidad a diferentes escalas geográficas. Lo anterior se complica si se considera que los límites administrativos rara vez coinciden con los límites de las cuencas de captación de aguas (o subcuencas). No obstante, mientras mayor es la escala geográfica en que se basa la evaluación de vulnerabilidad, mayor es la pérdida de detalle local; por ejemplo, los riesgos para la vida, mucho más que otras formas de vulnerabilidad, cambian enormemente según el espacio. En especial, las inundaciones instantáneas más graves, que pueden acarrear muchas muertes, por lo general tienen lugar en cuencas de menos de 100 kilómetros cuadrados. Al hacer evaluaciones generales en áreas geográficas mayores, es importante identificar tales áreas para hacer en ellas evaluaciones más detalladas.

### PROPÓSITO

---

El propósito de la evaluación de vulnerabilidad es dar a quienes toman las decisiones, información sobre dónde y cuándo deben llevarse a cabo las intervenciones, y en qué forma. Esta evaluación también debe señalar los riesgos para el desarrollo existentes en localidades específicas en una cuenca. Dicho de otra forma, la evaluación de vulnerabilidad debiera producir información para áreas objetivo específicas, conformando así un sistema de prevención anticipada capaz de alertar a la gente sobre los potenciales peligros de una inundación.

La meta, en este caso, es asegurar protección adecuada frente al peligro, sea que el “sujeto” en riesgo esté constituido por viviendas, fábricas, tierra agrícola, infraestructura, o incluso un ecosistema específico. De esta forma, siguiendo a la identificación y evaluación de vulnerabilidad hay tres tipos principales de intervención, que pueden darse de manera individual o en combinación:

- Reducción del desafío;
- Mediación del desafío; y
- Aumento de la capacidad de salir adelante frente a él.

La Evaluación de Vulnerabilidad:

- Identifica las fortalezas y debilidades de un sujeto en situación de riesgo.
- Da lugar al involucramiento de actores relevantes, a la movilización de recursos escasos y a la prevención y mitigación de los efectos de las situaciones catastróficas.

La Evaluación de Vulnerabilidad da a quienes toman las decisiones, información sobre dónde y cuándo se requiere intervenir.

## PRINCIPIOS

---

**Una combinación de parámetros.** La vulnerabilidad no es un parámetro simple o fácilmente mensurable sino, más bien, una combinación de varias medidas relacionadas con la situación socioeconómica, física, política y medioambiental de una localidad específica.

**Niveles de vulnerabilidad.** El concepto de vulnerabilidad es relativo más que absoluto, y de ahí que los umbrales de los niveles críticos de vulnerabilidad que dan pie a diferentes intervenciones debieran ser concordados por quienes toman las decisiones y por los actores con intereses en la materia.

## CÓMO OPERA

---

La vulnerabilidad puede ser evaluada en distintos niveles: individual, hogar, pueblo, ecosistema, subcuenca, cuenca y nacional. Se requieren distintos cuerpos de información para los diferentes niveles. Es recomendable seguir el siguiente procedimiento en todos los niveles de evaluación:

- a) Decisión sobre un área geográfica objetivo o unidad de evaluación, tomando en consideración los efectos de escala;
- b) Determinar el alcance del estudio, con el fin de establecer para quiénes y para qué decisiones se pueden utilizar los resultados de la evaluación;
- c) Preparación de una ilustración esquemática de una cadena de causas y efectos, y
- d) Preparación de un perfil (juicio evaluativo) para:
  - Los sectores de actividad para el desarrollo (la población);
  - El marco medioambiental (factores mediadores); y
  - El riesgo (inundación).

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

---

Al relacionar impacto y riesgo, y hacer más explícita la relación entre riesgo e intervención, la herramienta promueve tanto la **transparencia** como la **sustentabilidad**.

### EJEMPLO

Esta herramienta es nueva y aún no ha sido aplicada en este campo; por tanto, no hay experiencias que se puedan describir. Se espera que la primera aplicación ocurra en la segunda mitad del año 2001, en China.

### Referencia:

1. *Assesment of Vulnerability to Flood Impacts and Damages*. Disaster Management Programme, UNCHS, Nairobi, 2001.

## 2.5 DOCUMENTO PROPUESTA

En el proceso de elaboración de un perfil se reúne una importante cantidad de información, de distintas fuentes, estructurada en torno al tópico del perfil. Para organizar y extraer conclusiones de esta información se prepara un Documento Propuesta, basado en los informes de los grupos de consulta que hayan estado trabajando; de esta forma, en él se sintetizan los temas clave, las principales opciones de acción y las estructuras administrativas de apoyo que permiten dar cuenta de ellos.

Un Documento Propuesta resume las distintas situaciones que afectan a la ciudad y los mecanismos institucionales que es necesario considerar. Es uno de los más importantes insumos para una Consulta Urbana.

### PROPÓSITO

---

#### 1. Suministrar los antecedentes necesarios para un debate con plena información en las Consultas Urbanas.

Un Documento Propuesta destaca información importante sobre el desarrollo urbano de la ciudad, el o los principales asuntos de interés gubernamental, los obstáculos y oportunidades, y las iniciativas ya en marcha para el tratamiento de esos asuntos. Incluye propuestas preliminares, posibles estrategias de intervención y una evaluación de las tendencias y posibles resultados, junto con un examen de las implicaciones institucionales y administrativas. Esto se hace en un esquema resumido, basado en el proceso de elaboración de un perfil (véase 2.3 “Perfil”) y en las conclusiones de los actores, de manera de ofrecer una imagen de los temas clave que resulte clara a los actores que participarán en la Consulta Urbana (véase 2.8 “Consulta Urbana”). El propósito básico del Documento Propuesta es servir de guía para ejercicios de análisis y debates bien informados.

#### 2. ‘Proponer’ posibles áreas de acción.

A partir de experiencias anteriores —fracasos y éxitos— y de buenas prácticas mundiales documentadas, un Documento Propuesta propone posibles áreas de intervención o un menú de opciones. En la mayoría de los casos no se trata de opciones entre alternativas, sino de diferentes componentes estratégicos que se superponen y complementan y que, combinados de distinta forma, pueden hacer frente al problema. Estas opciones de estrategias, que llevan asociados instrumentos para su aplicación, constituirán la base para formar grupos de trabajo orientados a la acción.

Un Documento Propuesta resume los antecedentes y propone áreas de acción, destacando las posibles opciones de intervención

### PRINCIPIOS

---

**Planteamiento del problema.** Básicamente, el Documento Propuesta presenta el problema (o tema) desde la perspectiva de diferentes actores, sintetizando sus impactos sobre las condiciones de vida y desarrollo urbano, implicaciones futuras y mecanismos institucionales existentes. Demuestra la naturaleza y escala del problema y justifica la necesidad de intervenir.

**Brevedad y concisión.** El Documento Propuesta es breve y directo, y da una visión general concisa y enfocada con mucha precisión en el tema de que trata. Presenta la información de manera sintética y lógica (sin argumentaciones técnicas complicadas), haciéndola accesible a una amplia variedad de actores.

**Enfoque.** Es importante que un Documento Propuesta tenga un foco claro y un alcance reducido (y bien definido). Por ejemplo, es útil tener dos tipos diferentes de Documento Propuesta: el documento temático, que maneja un tema de desarrollo urbano particular, y el documento “institucional”, que trata más específicamente los aspectos organizacionales y administrativos.

## CÓMO OPERA: ELEMENTOS CLAVE

Los documentos propositivos deberían:

- definir claramente su alcance,
- tener vínculos entre propuestas temáticas e institucionales,
- concluir con propuestas bien fundamentadas.

La preparación de un Documento Propuesta debe estar orientada por una perspectiva pragmática, *no* de investigación: se trata de material informativo, de una herramienta de apoyo al análisis bien informado, a la construcción de consensos y a la formulación de estrategias.

1. **Determinar y definir el alcance de los documentos propositivos en relación con los productos esperados.** Deben establecer con toda claridad el o los temas que se va a tratar y su nivel de detalle. Por ejemplo, debe especificarse hasta qué punto va a llegar el documento en la presentación de una “estrategia de seguimiento” para el desarrollo de una discusión más detallada.
2. **Llegar a acuerdo sobre los encabezados principales de los documentos.** Los documentos temáticos y el documento institucional tendrán diferentes estructuras; en los dos recuadros siguientes se muestra una estructura general característica.

**Documentos temáticos:** Por lo general incluyen:

- Visión general del “tema”.
- Definición del problema —desde la perspectiva de los distintos actores—, impactos sobre las condiciones de vida, implicaciones futuras, mecanismos institucionales existentes.
- Desagregación del problema en componentes que podrían constituir la base para distintos componentes estratégicos, y que podrían exigir la inclusión de diferentes actores en la Consulta Urbana.
- Justificación de la importancia del tema y de la necesidad de intervenir.
- Revisión de intervenciones pasadas —qué funcionó o falló, que lecciones se extrajeron— para justificar enfoque intersectorial a través de grupos de trabajo.
- Revisión de intervenciones en marcha (nada estático): extraer lecciones de experiencias operacionales, identificar superposiciones y complementariedades.
- Resumir las posibles intervenciones pragmáticas para su examen en la Consulta Urbana, con actores clave que deben ser incorporados: suministra lista de verificación de participantes, y las funciones que deben desempeñar. Después de todo se trata de un “documento propositivo”, así que debe proponer algo. Los mejores resultados se dan cuando el documento propositivo propone lo que **podría** hacerse (el **qué**), **quién** lo podría hacer y **por qué**: la justificación y la lógica tras la propuesta.

Si es posible, señalar en detalle algunos “pasos siguientes” como materia para la discusión; pero ello depende de cuán lejos hayan llegado los análisis preliminares y el nivel de consenso alcanzado, algo relacionado con el tiempo invertido y el enfoque.

**Documentos institucionales:** Por lo general incluyen:

- Introducción: Fallas en el desarrollo motivadas en vacíos y deficiencias institucionales.
- Énfasis en que la coordinación y la participación son vitales, al igual que la priorización.
- Necesidad de revisar el marco institucional para ver cómo avanzar.
- Descripción del marco institucional vigente (sectores público / privado / popular, y cómo interactúan... o no lo hacen).
- Fortalezas y debilidades del marco; enfoque en participación / coordinación / eslabonamientos y mecanismos; quién es responsable de la coordinación, cómo se hace, qué cosas se superponen / duplican / dejan vacíos.
- ¿Qué debiera tener un marco institucional eficaz?
- ¿Cómo se lo puede crear a través de mecanismos de coordinación, NO con una nueva institución (algo difícil políticamente, y que puede tomar años, si es que resulta)?

3. **Asegurar vínculos claros entre documentos propositivos temáticos y los documentos “institucionales” de apoyo**, formulando los documentos institucionales a partir de los ‘problemas’ administrativos descritos en los documentos temáticos, y hacer de los ejemplos materias de análisis sobre la necesidad de participación, asociatividad y mejor coordinación entre los actores.
4. **El documento debe presentar la información de manera estructurada**, en un marco lógico y con argumentos claros que entreguen las bases para el análisis en una Consulta Urbana. Se debe tener cuidado de no entregar un punto de vista ‘experto’ o soluciones prefabricadas, sino más bien los antecedentes e ideas que se necesitan para alimentar el análisis y llegar a un consenso.
5. **Concluir con argumentos claros** sobre la necesidad de mejorar los mecanismos para la toma de decisiones y las disposiciones institucionales vigentes, mediante equipos de trabajo multi-actorales e inter-institucionales, con propuestas preliminares sobre cómo pueden ponerse en marcha esos equipos después de la Consulta Urbana.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOVERNABILIDAD URBANA

Llegar a decisiones por el camino de la formación de consensos entre distintos actores toma tiempo, porque las decisiones deben ser negociadas, no impuestas. Sin embargo, este proceso puede ser mucho más eficaz y rápido cuando se funda en una buena comprensión de los temas de interés y las opciones frente a ellos, según son percibidos por distintos actores. Los Documentos de Propuesta constituyen precisamente ese cuerpo organizado de información y marco para el análisis y discusión de las materias en cuestión, y con ello hacen el proceso más **eficiente** y **participativo**.

Los documentos de propuesta generan comprensión de los problemas y opciones en un marco de análisis y discusión claro, y contribuyen a iniciar las negociaciones en un proceso participativo.

### EJEMPLO URBANO:

#### 1. DOCUMENTO PROPUESTA SOBRE TEMAS PRIORITARIOS Y OPCIONES DE INTERVENCIÓN PARA LA CONSULTA URBANA DE LUSAKA (ZAMBIA)

Usando antecedentes reunidos previamente en el perfil medioambiental de Lusaka, el Documento Propuesta planteó que los aspectos de interés prioritario eran el manejo de los residuos sólidos, el suministro de agua y el saneamiento. El documento examinaba los antecedentes de estas materias, y atribuía parte del incremento en los volúmenes de residuos al comercio callejero, actividad que también presenta crecientes demandas de agua, a la vez que locales sanitarios donde desarrollar sus actividades.

El documento proseguía con argumentos orientados a justificar que se considerara a éstos como temas prioritarios, basándose para ello en la extensión de estos problemas, en sus efectos socioeconómicos sobre el desarrollo de la ciudad y en sus impactos medioambientales. El núcleo del documento, sin embargo, está en sus propuestas de posibles opciones de intervención. Éstas incluyen una amplia gama de posibilidades para cada una de las áreas consideradas prioritarias, a la vez que ponen de relieve y toman en consideración las iniciativas que están llevando a cabo distintos actores, y los obstáculos que enfrentan tales iniciativas.

Este Documento Propuesta fue un insumo decisivo en la Consulta Urbana de Lusaka. Contribuyó a estructurar y centrar los análisis y discusiones, y ayudó a alcanzar consensos entre los distintos actores participantes en la Consulta.

**Referencias:**

1. *Organising, Conducting and Reporting an SCP City Consultation*. Volume 2 of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999. Pp. 115–122, “Guidelines for Preparing Proposition Papers”.
2. El Documento Propuesta de Lusaka se encuentra en *Report of the Proceedings of the City Consultation, Lusaka, Zambia*. UNCHS & the Sustainable Lusaka Programme, 1998.

## 2.6 HERRAMIENTAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

En la actualidad está ampliamente aceptada la importancia de integrar la perspectiva de género para una planificación y gestión urbana eficientes, y el hecho de que ningún proceso participativo puede considerarse completo si no incorpora los criterios de género. Las experiencias urbanas revelan que la falta de conciencia de género puede llevar a una toma de decisiones deficiente y a un ineficiente desarrollo de los planes de acción; los planes de acción y los proyectos mejoran considerablemente si se incorpora en su diseño las preocupaciones e intereses de género.

La perspectiva de género es un criterio fundamental de inclusividad, y conduce a una mejor toma de decisiones e implementación de ellas.

### PROPÓSITO

---

#### 1. Asegurar que se tome en cuenta y se dé respuesta a las necesidades tanto de mujeres como de hombres.

Mujeres y hombres tienen roles e intereses específicos en el desarrollo de asentamientos humanos. Por ejemplo, por lo general las mujeres desempeñan un papel central en el manejo del hogar, lo que a menudo implica asegurar la vivienda y los servicios básicos. Es usual que las mujeres tengan a su cargo la subsistencia de la familia, y generen ingresos monetarios o en especie. No obstante, casi siempre son los hombres los que dominan en la planificación y toma de decisiones, y por lo general sin tomar en cuenta las necesidades, capacidades e intereses específicos de las mujeres. El resultado más corriente es que las mujeres no se beneficien de las intervenciones de gestión urbana, y a menudo se vean perjudicadas de manera importante por ellas. La toma de decisiones con perspectiva de género ayuda a superar este problema fundamental, y da la posibilidad de que las necesidades tanto de hombres como de mujeres reciban la debida atención.

#### 2. Mejorar la toma de decisiones y su implementación.

Los procesos de toma de decisiones con perspectiva de género aprovechan el enorme potencial de energía, pericias y otros recursos tanto de mujeres como de hombres, pero en especial de las mujeres, que de otra manera se ven casi por completo excluidas de esos procesos. La movilización de la máxima participación de hombres y mujeres aumenta significativamente la eficacia de la implementación de estrategias y planes de desarrollo.

### PRINCIPIOS

---

**Inclusividad.** La incorporación de las perspectivas y sensibilidad de género es fundamental para cumplir con el principio de la inclusión.

### CÓMO OPERA

---

Algunas de las formas en que se pueden modificar o utilizar los instrumentos para enriquecer la perspectiva de género en la toma de decisiones, son las siguientes:

#### 1. Utilización de datos desagregados por género para mejorar el acopio de información.

Esto suministra el fundamento necesario para el análisis de género y para la planificación y gestión con perspectiva de género. Siempre que sea posible, es deseable, y en ocasiones incluso necesario, presentar la información temática según géneros, a fin de subrayar el impacto que tienen los problemas y las actividades por sepa-

rado en hombres y mujeres, en los casos de impactos que los afectan de manera diferenciada. Esta información con especificación de género es también importante en la identificación de los actores.

2. **Uso de herramientas con especificidad de género.** Por ejemplo, diversas herramientas utilizadas en el análisis de la delincuencia y seguridad han sido adaptadas exitosamente y aplicadas en estudios con especificidad de género, tales como estudios de victimización de mujeres, destinados a apoyar la formulación de estrategias para la prevención de la delincuencia contra las mujeres.
3. **Análisis de actores.** La diferenciación de género se usa cada vez más como componente de la identificación y Análisis de Actores, lo que lleva a que su participación sea más equilibrada y, en consecuencia, más sólida.
4. **Uso de herramientas analíticas con especificidad de género.** Muchas herramientas analíticas, como el Análisis de Costo / Beneficio o el Análisis de Planificación / Balance general, se usan para apoyar la planificación y diseño de políticas para el desarrollo urbano, pero históricamente esas herramientas no han incorporado ninguna consideración de género. Sin embargo, es perfectamente posible utilizar un Análisis de Costo / Beneficio tradicional para mostrar la distribución diferenciada de costos y beneficios entre hombres y mujeres.
5. **Herramientas para el desarrollo de capacidades.** Distintas experiencias de las ciudades muestran cada vez con mayor fuerza que las mujeres requieren un apoyo especial en el desarrollo de capacidades, por las muchas desventajas que han restringido sus habilidades para participar eficazmente. Es también obvio que el desarrollo de capacidades requiere actividades diseñadas específicamente para mujeres, y que cuando se las aplica para llenar los vacíos en conocimientos y habilidades que afectan a mujeres y grupos de mujeres, y como vía de empoderamiento, los resultados pueden ser espectaculares desde el punto de vista de una mayor y más efectiva participación.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOVERNABILIDAD URBANA

---

En un proceso participativo, la planificación y gestión urbana con perspectiva de género abre el camino a una asignación, administración y utilización *equilibradas* de los recursos disponibles. Lleva a la **equidad** en los roles y acceso a estos recursos. La mayor utilización de estos recursos potenciales, en especial las habilidades y conocimientos de las mujeres, mejora enormemente la **eficiencia** en el uso de recursos y en los proyectos de desarrollo, lo que a su vez conduce a la **sustentabilidad**.

## EJEMPLOS URBANOS:

### USO DE HERRAMIENTAS CON ESPECIFICIDAD DE GÉNERO: AUDITORÍA DE LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES

#### 1. DESCRIPCIÓN DE HERRAMIENTA

Materia de especial importancia para las mujeres es la seguridad y, por tanto, la posibilidad de utilizar los espacios públicos de la ciudad. Las amenazas, la intimidación, el acoso y ataques sexuales, las violaciones, son agresiones y peligros que inhiben considerablemente a las mujeres para circular en la ciudad y usarla. Muchas mujeres restringen sus traslados o actividades debido a temor y a los sentimientos de inseguridad.

Una de las maneras en que las mujeres pueden sentirse más seguras y obtener mayores beneficios de la ciudad es participar activamente, junto con las autoridades municipales y otras instituciones y grupos comunitarios, en pasos concretos para cambiar la situación reinante. La Auditoría de Seguridad de las Mujeres es un enfoque de ese tipo, basado en una evaluación crítica de la seguridad del espacio urbano; tuvo su origen en Canadá, y ha sido incorporado y ampliado en el Programa Ciudades Más Seguras.

**Metodología.** Esta iniciativa se basa en el hecho de que el miedo a la delincuencia es mayor en las mujeres y otros grupos vulnerables y, de esa forma, restringe su libertad y actividades en el espacio público. Presupone que los expertos en la seguridad de un área específica son los que la frecuentan y, por tanto, las observaciones están dirigidas a estos usuarios vulnerables, en especial las mujeres, pero también los niños, ancianos, discapacitados, y las minorías étnicas. La observación ayuda a detectar qué acciones correctivas se necesita tomar en el entorno urbano a fin de hacerlo más seguro para sus habitantes. Por ejemplo, un método de evaluación es una “caminata exploratoria”, que desarrolla en el terreno un grupo de 3–6 personas, en su mayoría mujeres, que así pueden identificar aquellas áreas donde el potencial para un ataque es alto o donde las mujeres pueden sentirse inseguras.

**Resultados esperados.** La Auditoría de la Seguridad de las Mujeres incrementa la conciencia respecto de la violencia contra grupos vulnerables, y contribuye a que los usuarios y quienes tienen poder de decisión comprendan cómo hombres y mujeres viven su entorno. Legitima las preocupaciones de las mujeres y es una herramienta eficaz para fomentar la seguridad de la gente. Sin embargo, se debe prestar especial atención al contexto cultural y social en que se implanta la auditoría. Debe tomarse en cuenta el lugar de la mujer no sólo en la ciudad y los espacios públicos, sino también en el corazón mismo de la sociedad.

La Auditoría de la Seguridad de las Mujeres puede llevar a modificar el diseño y planificación del espacio urbano, a fin de reducir el sentimiento de inseguridad y la ocurrencia de asaltos. Es obviamente fundamental la necesidad de hacer más seguros y accesibles los espacios públicos. Observaciones frecuentes de las condiciones de seguridad, seguidas de una acción progresiva tendiente a ampliar al ámbito de la ciudad lo que se ha encontrado en el nivel local, debieran ser habituales en las políticas de prevención de la delincuencia.

## 2. APLICACIÓN DE LA AUDITORÍA DE LA SEGURIDAD DE LAS MUJERES EN DAR ES SALAM (TANZANIA)

El distrito de Manzese fue una de las primeras áreas en poner en práctica iniciativas para la prevención de la delincuencia en el marco del Programa Ciudades Más Seguras en Dar es Salam. Ciudades Más Seguras trabajó con las mujeres de Manzese y los dirigentes del distrito para manejar una Auditoría de Seguridad para mujeres en las áreas de Midizini y Mferejini del distrito. Las mujeres residentes en el área por no menos de cinco años dirigieron un encuentro de dos días, junto con una caminata exploratoria. Guiaron al equipo de Ciudades Más Seguras y a funcionarios distritales por diversas calles, pasajes, espacios abiertos y edificaciones sin terminar, mientras explicaban sus experiencias de actividades delictivas en cada uno de esos puntos.

Las observaciones realizadas en la ocasión revelan que el área es hostil a la libertad de movimiento de las mujeres, en especial después de que oscurece, por la estrechez de las calles, la falta de luminarias, los pasajes cerrados, los edificios sin terminar, la falta de espacios públicos abiertos, el gran hacinamiento de las viviendas, el exceso de casas de huéspedes y bares, con el resultado de borrachos vagando por las calles, películas pornográficas en cervecerías locales, etc.

Se pensó que un programa de mejoramiento de todo el asentamiento era la solución óptima, y es interesante que la Auditoría de la Seguridad de las Mujeres se convirtió así en un punto de entrada para hacer frente a problemas más amplios que afectaban a la comunidad. Las recomendaciones concretas incluyeron:

- mejorar la accesibilidad y la circulación en el área, incluyendo educación a los propietarios de viviendas sobre la necesidad de vías de acceso;
- iluminar las calles, para una mayor seguridad;
- sensibilizar a cada hogar sobre la necesidad de luz en torno a su vivienda; control de los permisos a las cervecerías locales, bares y casas de huéspedes; control de las actividades que realizan y del horario;
- sensibilizar a los propietarios de edificaciones no terminadas para que terminen o cercen las construcciones; e
- instaurar tribunales de justicia distritales para que vean los delitos menores contra las mujeres, a cargo de dirigentes tradicionales.

La experiencia de Manzese permite concluir que llevar a la práctica los resultados a los que se llega a través de la auditoría de la seguridad no necesariamente implica de partida un desembolso de recursos, pero sí que todos los actores del área deben involucrarse en la movilización de recursos, lo que se facilita con la participación y compromiso de la comunidad. Tal es la razón de que la auditoría de la seguridad de las mujeres se repitiera, para incluir representantes municipales técnicos, dado que su sensibilización es crucial para obtener el apoyo municipal.

### Referencias:

1. *Integrating Gender Responsiveness in Environmental Planning and Management*. The EPM Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, February 2000.
2. *Gendered Habitat*, A Comprehensive Policy Paper and Action Plan. UNCHS.
3. *Policy Paper on Women and Urban Governance*. UNCHS, 2000 (Borrador).
4. *Violence Against Women in Urban Areas: An Analysis of the Problem from Gender Perspective*. Soraya Smaoun, UMP Working Paper n° 17, April 2000.
5. *Violence and Women's City: Meeting Places of Interaction: Experience of Dar es Salaam*. Anna Mtani, Ponencia entregada en la Conferencia de Nápoles, Diciembre 2000.

## 2.7 FACILITACIÓN

Los procesos participativos reúnen a distintos grupos de actores y utilizan mecanismos como grupos de consulta, grupos de trabajo y consultas a la ciudad para facilitar y mantener el flujo de opiniones e información, el diálogo e intercambio, la negociación sobre estrategias y acciones y la formación de consensos. Pero estos resultados no se producen simplemente por el hecho de que se reúna a los actores. Los distintos mecanismos participativos tienen éxito sólo cuando han sido adecuadamente organizados, estructurados, orientados y apoyados; en síntesis, **facilitados**.

La Facilitación hace que las actividades participativas funcionen de manera eficaz sobre la base de una estructura adecuada, enfoque claro y apoyo.

### PROPÓSITO

---

#### 1. Crear un ambiente favorable a la interacción constructiva y a la cooperación.

Una buena facilitación contribuye a crear las condiciones que estimulan a los participantes a interactuar libremente sobre una base de respeto mutuo e intereses compartidos, lo que a todos lleva a participar activamente en las conversaciones y en la búsqueda de solución a los problemas. La facilitación permite superar barreras y crea el ambiente menos formal y menos amenazante que se necesita para fomentar el entendimiento y alcanzar consensos.

#### 2. Maximizar la productividad del trabajo grupal y la participación.

Los debates y actividades abiertos y sin una dirección clara o, a la inversa, rígidamente formalizados y jerárquicos, casi siempre son ineficaces y faltos de contenido. Una facilitación planificada y ejecutada cuidadosamente es un prerrequisito esencial de los mecanismos participativos logrados. La facilitación garantiza, por ejemplo, que las reuniones y consultas tengan una orientación clara, estén bien estructuradas en relación con los objetivos, y organizadas de forma tal que maximicen la participación constructiva de todos los actores. Esto vale para los grandes eventos como las consultas urbanas, y también para las actividades cotidianas, como las reuniones de los equipos de trabajo.

La Facilitación ofrece un ambiente propicio al debate y análisis, y maximiza la productividad de las consultas.

### PRINCIPIOS

---

**Todos tienen algo que contribuir.** Muchos actores (en especial los grupos pobres y marginalizados) están poco acostumbrados a las reuniones y actos públicos, y pueden mostrarse reticentes a participar activamente. No obstante, todos y cada uno de ellos tienen intereses legítimos que manifestar, proteger y negociar, al igual que información importante y útil que aportar. La Facilitación tiene que crear las condiciones para que todos los actores contribuyan a la cooperación participativa, y obtengan beneficios de ella.

**Marco lógico.** Las consultas y los grupos de trabajo no producen resultados significativos a no ser que sean estructurados y focalizados; de hecho, incluso pueden ser contraproducentes, por la frustración de los participantes ante la falta de progreso. La Facilitación se fundamenta en los principios de un proceso de análisis lógico que constituye un reflejo del proceso de toma de decisiones y asegura un enfoque claro y progresos visibles.

## CÓMO OPERA

---

Se puede facilitar procesos en muchos niveles, desde grupos de trabajo pequeños a consultas urbanas de gran escala y alta complejidad. En todos los casos, sin embargo, se requiere un **facilitador** experimentado ya sea para organizar o manejar el evento (como en una Consulta Urbana), o para capacitar y guiar a los dirigentes de grupos pequeños (por ejemplo, coordinadores de grupos de trabajo) en cómo organizar y manejar los debates. Idealmente, el facilitador debiera combinar un buen dominio de los aspectos técnicos de la facilitación y experiencia en su aplicación, con sólidos conocimientos del tópico sustantivo. El facilitador también debe ser capaz de especificar las herramientas técnicas necesarias (por ejemplo, apoyos visuales, disposición de las habitaciones, tarjetas y paneles, etc.). De la mayor importancia es que el facilitador aconseje cómo organizar los preparativos preliminares que son *esenciales* para el éxito de la operación (una agenda bien organizada, programa de actividades, preparación de documentos y materiales, etc.).

Una serie de puntos clave sobre la facilitación son, sintéticamente, como sigue:

- Definir claramente los objetivos de las reuniones u otros eventos, tanto en cuanto a productos (resultados) como a proceso (lo que se gana por la manera en que se hace).
- Aplicar técnicas simples pero eficaces de visualización y moderación; por ejemplo, técnicas de visualización tipo lluvia de ideas como el sistema de tarjetas suelen ser útiles para generar y organizar ideas de manera participativa. (*Véase más abajo ejemplos de técnicas de facilitación*).
- El facilitador de debates/reuniones debe escuchar cuidadosamente a todos los que contribuyen con ideas y captar o extraer lo que quieren decir, en particular si ocurre que no están bien expresadas.
- Preparar una estructura lógica generalizada para el debate, presentada al inicio, para orientar las contribuciones de manera que se llegue a resultados concretos.
- Crear una atmósfera agradable e **informal** que estimule una comunicación libre e interacciones amistosas entre los participantes. Evitar cuidadosamente que se creen relaciones o dinámicas jerárquicas; por ejemplo, no poner personas de alto rango dirigiendo o presidiendo los eventos, y en cambio usar moderadores o facilitadores “neutros”.
- Empujar y estimular a la gente a hablar y contribuir ofreciendo, cuando sea necesario, apoyo emocional positivo y retroalimentación positiva (en especial con personas reticentes a hablar en público), lo que puede ser emulado por los mismos participantes entre ellos. Al mismo tiempo, se debe actuar de manera cortés pero firme para evitar que alguien actúe de manera indebidamente dominante durante los procedimientos.
- Mantenerse alerta frente al posible surgimiento de tendencias defensivas, hostiles o argumentativas, y tomar las medidas necesarias para encauzarlas hacia un diálogo más positivo y constructivo.
- Utilizar herramientas como el Análisis de Marco Lógico para el desarrollo de los conceptos de un proyecto (*véase 2.11 “Planificación de la acción”*).
- Consolidar progresivamente los resultados a través de fusiones graduales, permitiendo que se formen consensos en torno a conclusiones clave acordadas por todos. Esto puede hacerse eliminando paulatinamente las ideas duplicadas o no expresadas con claridad. Sin embargo, debe intentarse reformular primero tales ideas, buscando aclararlas. Luego, destacando las ideas que captan el enfoque central, obtener y confirmar el acuerdo de los participantes sobre el o los productos finales de la actividad.
- Como parte de la conclusión, generar el compromiso concreto de los participantes respecto de acciones específicas que deben realizarse después de la reunión, encuentro o consulta. Siempre los participantes deben retirarse con una idea clara de lo que viene después.

## ***Ejemplos de técnicas de facilitación***

### **Lluvia de Ideas como técnica de generación de ideas**

1. Se escribe cada idea tal como ha sido expresada.
2. No hay discusión ni evaluación que impida el libre flujo de ideas.
3. Lo importante es la cantidad de ideas, no su calidad.
4. Pensar en ideas que se basen en ideas previas o incluso que las contradigan.
5. No desdeñar las ideas tontas o incluso absurdas; podrían ofrecer algo válido.
6. Detenerse después de cinco minutos.

### **El Sistema de Tarjetas como técnica de visualización**

El sistema de tarjetas se puede aplicar a grupos de trabajo pequeños para generar una lista de ideas útiles para recopilar información y conocimientos expertos, y para construir consensos. Se acuerda de antemano la estructura de las preguntas que está manejando el grupo. Cada pregunta puede responderse en una tarjeta de diferente color. Las tarjetas se colocan en los muros o en tableros, y se invita a analizar y discutir cada una de las ideas propuestas, lo que permite al grupo organizar la información y sintetizar las conclusiones. El sistema de tarjetas también facilita la realización de informes.

### **La técnica de Grupo Nominal**

La técnica de grupo nominal es una alternativa a la lluvia de ideas, que utiliza la generación de ideas, la discusión grupal y el voto sistemático para ayudar a un grupo a elegir una solución o curso de acción.

1. Formular el problema.
2. Pedir a los participantes que, trabajando de manera independiente, escriban la mayor cantidad posible de soluciones al problema.
3. Las respuestas de los participantes se van registrando al pie de la letra en una cartulina, hasta que todas las ideas hayan sido formuladas y registradas.
4. Los participantes analizan entonces cada idea, para asegurarse de que todas hayan sido comprendidas. En este punto, el énfasis está en clarificar el significado de las ideas, y no debatir sobre su factibilidad.
5. Individualmente los participantes seleccionan una pocas (3-5) de las ideas de la cartulina que les gustan más y las escriben en tarjetas, una idea por tarjeta. Se cuentan los votos y se calcula e informa el orden de preferencia de las ideas.

La Facilitación promueve una participación equitativa entre los actores consultados.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

Al facilitar reuniones de consulta, se establece un espacio igualitario para los participantes donde se da una comprensión común de las materias y donde todas las voces y opiniones cuentan. Esto promueve una **participación equitativa** de los actores. El moderador de estas reuniones también promueve el consenso, que se construye sobre la base de una comprensión *clara* de los temas tratados y de los compromisos en torno a ellos.

---

### Referencias:

1. *Organising, Conducting and Reporting an SCP City Consultation*. Volume 2 of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999.
2. *Training Materials on Facilitation of Discussion Group*, Douglas McCallum, for UNCHS (Sustainable Cities Programme), 1998.
3. *The Councillor as the Communicator*, Training for Elected Leadership – Local Leadership Training Materials, Handbook 4, pp. 33-34, UNCHS-LLM.
4. *The Councillor as the Financier*, Training for Elected Leadership – Local Leadership Training Materials, Handbook 8, p. 30, UNCHS-LLM.
5. *Techniques of Participation: Basic Group Facilitation Methods Manual*. Associates in Rural Development, for USAID (Governance through Local Democracy Project), Manila, Philippines, 1997.

## 2.8 CONSULTA URBANA

La Consulta Urbana es un *evento participativo* para reunir a los actores y crear una mejor comprensión de los temas, ponerse de acuerdo sobre las prioridades y buscar soluciones locales construidas en torno a un consenso amplio. Durante todo el proceso participativo de toma de decisiones se llevan a cabo “consultas” en diversos niveles, formas y escalas, quizá respecto de diferentes materias. Sin embargo, esta sección se centra en la primera Consulta Urbana a gran escala, un evento clave en el lanzamiento e impulso a todo el proceso.

La Consulta Urbana es, así, un evento de gran visibilidad que se da en toda la ciudad, por lo general al final de la “fase preliminar” (puesta en marcha y análisis situacional) del proceso participativo total. (A menudo se realizan otras consultas, casi siempre a escala menor, en etapas posteriores del proceso.) Esta Consulta Urbana, a gran escala, no sólo moviliza una amplia gama de actores, sino que también los orienta a una estructura de colaboración respecto de los problemas comunes, lo que lleva a acuerdos en torno a los temas prioritarios y a los mecanismos con los que se los enfrentará. La Consulta Urbana es, por lo general, un evento de gran importancia, que dura entre tres y cinco días.

La primera Consulta Urbana reúne a los actores para concordar en torno a temas prioritarios y crear consenso sobre los mecanismos con los cuales se los tratará.

### PROPÓSITO DE LA CONSULTA URBANA

---

Los principales propósitos de la Consulta Urbana son los siguientes:

1. Identificar, examinar y profundizar los temas urbanos de interés prioritario que afectan el crecimiento y desarrollo sustentable de la ciudad.
2. Reunir a los actores clave de los sectores público, privado y popular a fin de que lleguen a un acuerdo sobre la necesidad de desarrollar un mejor proceso de gestión de la ciudad, construido sobre relaciones asociativas y que atraviesa los distintos sectores para promover un desarrollo sólido, y comprometerse con ello.
3. Demostrar un proceso de definición de preocupaciones e intereses prioritarios e identificación de actores clave, y una metodología para un enfoque participativo de los problemas que opera con grupos de trabajo intersectoriales.
4. Concordar sobre un mecanismo para elaborar un marco institucional adecuado, reforzar y mantener el proceso y vincular estas actividades a estructuras existentes, al igual que para demostrar la necesidad de aunar recursos para hacer frente a los principales problemas.
5. Movilizar apoyo social y político y obtener el compromiso necesario para operacionalizar el enfoque grupal intersectorial del tratamiento de los temas consensualmente prioritarios.

Una Consulta Urbana ofrece la posibilidad de compartir información, construir consensos y ampliar la participación de los actores.

## PRINCIPIOS

---

La Consulta Urbana se funda en los siguientes principios:

**Inclusividad.** Las consultas urbanas apuntan a reunir a todos los grupos de actores clave (incluidos los grupos marginalizados y vulnerables), ofreciéndoles la oportunidad de identificar sus preocupaciones, expresar sus posiciones y definir su papel y contribuciones.

**Proceso continuo (“no un fin en sí mismo”).** La primera Consulta Urbana no es un producto final sino el lanzamiento de un proceso para una acción posterior. Al término de una Consulta Urbana, se debe haber llegado a acuerdos tanto sobre los temas prioritarios y las formas de participación, como sobre las disposiciones organizacionales. (Todos estos acuerdos serán formulados y respaldados por los participantes a través de una “Declaración de la Consulta” o “Pacto Urbano”. Tras la Consulta Urbana, el trabajo prosigue a través de equipos de trabajo encargados de tareas determinadas y de otros procesos consultivos establecidos y acordados.

**Orientación a la demanda.** Una Consulta Urbana debe estar cuidadosamente estructurada y facilitada de manera de llevar a resultados concretos, y a la vez debe mantenerse abierta y sensible a las necesidades de los actores. Cada uno de los principales grupos de actores tiene una amplia oportunidad para identificar sus preocupaciones e intereses, delinear sus perspectivas y defender su caso. Los organizadores de la Consulta Urbana aseguran una estructura conducente a un debate libre y focalizado, pero no entregan respuestas o soluciones prefabricadas. Las respuestas deben desarrollarse a partir de los análisis, debates y negociaciones de los participantes.

**Proceso de abajo hacia arriba.** La Consulta Urbana no se basa en instrumentos estatuidos y procedimientos administrativos formales; más bien, su mandato y legitimidad provienen de la voluntad colectiva expresa de los actores participantes.

**Cooperación, no confrontación.** La Consulta Urbana se fundamenta en el encuentro de un tema de interés común y en compartir conocimientos, pericias y recursos de diferentes fuentes. Promueve la cooperación y el compartir la información, e invita a la movilización conjunta de recursos. Promueve una comprensión común de los temas, y crea consensos.

**Resolución de conflictos.** La Consulta Urbana promueve una mejor comprensión de las diferentes perspectivas e intereses, facilita el encuentro de una base común e intereses compartidos, y también produce la voluntad de elaborar soluciones mutuamente aceptables.

**Flexibilidad.** La Consulta Urbana ha sido utilizada con éxito en contextos socioculturales muy diversos, a diferentes escalas y con distintas intensidades; su marco general y procesos resultan aplicables en virtualmente cualquier ciudad, ofrecen a los actores la posibilidad de avanzar hacia procesos más participativos y facilitan el consenso y los acuerdos respecto de los compromisos para la acción.

## CÓMO OPERA

---

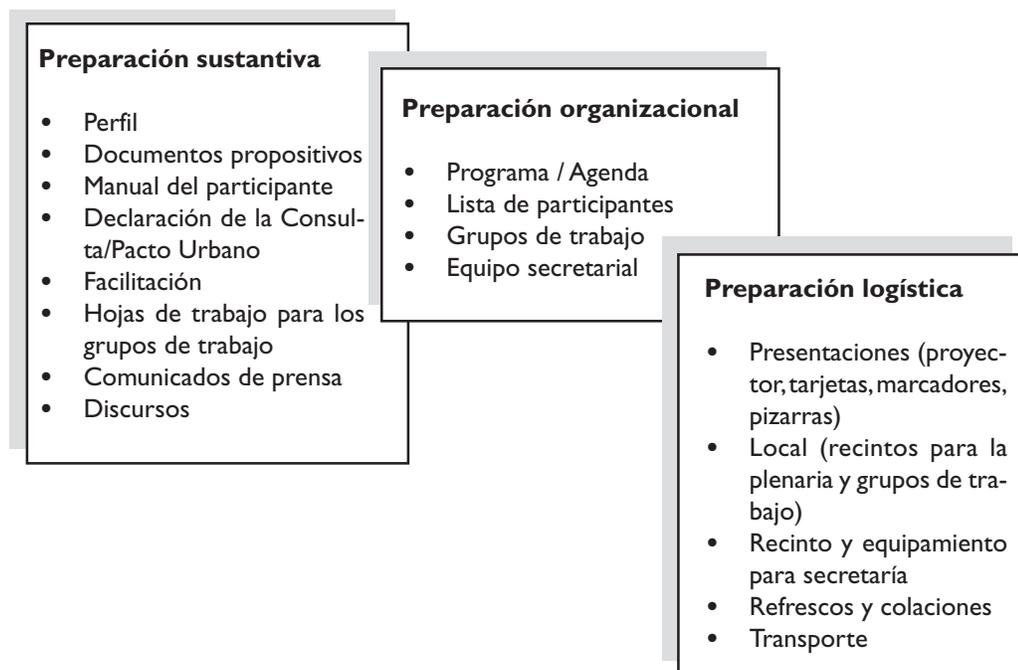
### A. Preparación para una primera Consulta Urbana

Por lo general, se realizan las siguientes actividades preparatorias para asegurar el buen desarrollo de la Consulta Urbana:

- Comprometer a quienes tienen poder de decisión (para asegurarse de contar con apoyo político, financiero y organizacional).
- Establecer, capacitar/motivar un equipo organizador de la consulta.
- Movilizar un facilitador/moderador e integrar los requisitos de la facilitación (*instrumento 2.7*) a la planificación de la consulta.
- Identificar los actores a los que interesa o afecta el tema en torno al cual gira la consulta, elaborar y afinar progresivamente la lista de participantes en la consulta.
- Movilizar y dar instrucciones a los consultores y otros recursos humanos.
- Decidir la cantidad de días que durará la consulta (2-5) y preparar una agenda y programa de actividades adecuados a ese lapso.
- Preparación de materiales: perfiles (*instrumento 2.3*), documentos propositivos (*instrumento 2.5*), discursos, paquetes de información para los participantes, notas con instrucciones, etc.
- Realizar consultas bilaterales y sectoriales a los actores involucrados antes de la Consulta Urbana, para involucrar a grupos clave en las actividades preliminares.
- Seleccionar a quienes participarán en los debates y desarrollar el programa de actividades en detalle.
- Organizar la logística clave: local, fechas, equipamiento, etc.
- Establecer y capacitar una secretaría de la consulta (para apoyo organizacional, administrativo y logístico).
- Despertar conciencia pública acerca de la consulta, difundiendo información, generando publicidad.
- Finalizar los preparativos sustantivos y logísticos.
- Reconfirmar la participación de los actores.
- Reconfirmar la participación y apoyo político.

La Consulta Urbana puede tomar entre 2 y 5 días, dependiendo de su alcance, escala, objetivos y recursos.

## Lista de verificación para preparar la Consulta Urbana



### B. Actividades durante el evento. Conducción de la Consulta Urbana

*Inauguración y visión general.* Establecer una visión común del contexto, marco, propósito y procedimientos de la Consulta Urbana.

*Identificar y revisar los temas de interés.* Resumir el o los perfiles y dar ocasión a que los actores identifiquen y revisen los temas de interés o preocupación.

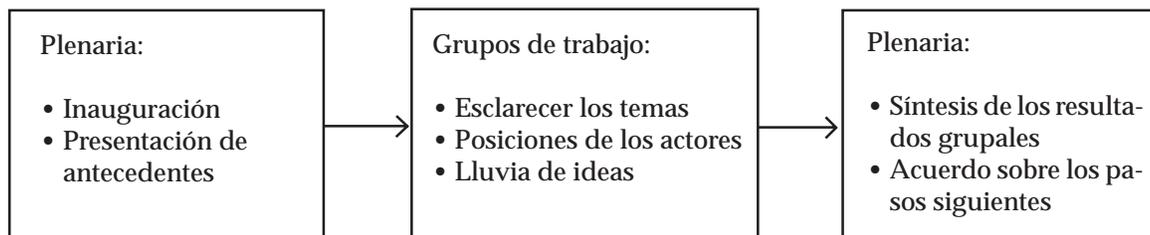
*Exponer una metodología para el examen de temas específicos.* Demostrar cómo apuntar a un tema específico por vez y examinarlo desde las distintas perspectivas de los actores (*véase ejemplo más abajo*). También se expone el enfoque grupal para tratar temas mediante mecanismos intersectoriales e interinstitucionales.

*Analizar el marco institucional.* Examinar los factores institucionales que traban el manejo eficaz de los temas y evaluar la necesidad de adaptar y desarrollar nuevos procesos participativos que promueven mejores decisiones, mayor coordinación y mejor implementación de planes o proyectos. Esto incluye la obtención de apoyo de parte de los participantes en la Consulta para el nuevo proceso, y su acuerdo sobre los arreglos institucionales necesarios y las maneras de instalarlos.

*Resumir y extraer conclusiones.* Llegar a acuerdo sobre las conclusiones a que permite llegar la Consulta, y obtener un mandato amplio para llevar adelante el proceso, incluido un acuerdo sobre los dispositivos para su control y supervisión.

*Cierre.* Por lo general, se resume los acuerdos en una Declaración de la Consulta (o Pacto Urbano; *véase 2.9*), que luego es adoptado como declaración formal de los resultados de la Consulta y las decisiones relativas a los pasos siguientes. Esto también implica la entrega de información a los funcionarios de alto rango y a los participantes impedidos de asistir a todas las sesiones, para de esta forma reafirmar su compromiso y apoyo.

### Estructura de una consulta típica



### Ejemplo de hoja de trabajo para discusión grupal de tema prioritario

<b>I. Determinación de la situación o problema como preocupación importante</b>		
De qué manera la situación en cuestión afecta el desarrollo de la ciudad.	En quién recaen los costos de la situación o quién se ve afectado por ella.	Quién contribuye a la situación / problema.
<b>2. Los componentes clave</b>		
Qué componentes deben ser examinados para hacer frente a la situación de manera holística y sistemática.		
<b>3. El camino hacia delante</b>		
Acciones de corto plazo para cada componente.	Acciones de largo plazo para cada componente.	
<b>4. Los actores</b>		
Quién debería involucrarse en la negociación de estrategias y en su aplicación.	Qué pueden contribuir esas personas (pericia e información, instrumentos de políticas, capacidad de implementación, recursos financieros).	

La Consulta Urbana es una de las herramientas útiles para desarrollar el compromiso cívico a través de una participación activa en la toma de decisiones.

### C. Informe sobre la consulta. Actividades complementarias

- Preparar, producir y difundir el informe sobre la Consulta.
- Difundir el documento final (firmado) donde se establecen los acuerdos más importantes y los consensos, por lo general en forma de Pacto Urbano o Declaración de la Ciudad.
- Establecer los dispositivos de control (monitoreo) acordados.
- Establecer los grupos de trabajo y otros mecanismos participativos acordados.

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

Una Consulta Urbana reúne a una amplia gama de actores, incluidos los pobres, las mujeres y otros grupos marginalizados. Contribuye a romper barreras entre los diferentes actores y sirve a los objetivos de **equidad** al dar a muchos grupos, como los pobres, una auténtica oportunidad de participar en la gestión y gobierno de la ciudad.

Al hacerlo, la Consulta Urbana se constituye en uno de los mecanismos más importantes para una verdadera participación y **compromiso cívico**. Promueve la apertura y **transparencia** y crea un ambiente positivo para la resolución de problemas colectivos, incrementando así la **eficiencia** del gobierno local.

## EJEMPLOS URBANOS:

### 1. LA CONDUCCIÓN DE UNA CONSULTA URBANA DE CINCO DÍAS SOBRE TEMAS MEDIOAMBIENTALES EN LUSAKA, ZAMBIA

En marzo de 1997 se llevó a cabo una consulta de cinco días en Lusaka, Zambia, con la participación plena de un amplio espectro de actores, incluidos políticos y funcionarios de alto rango, el alcalde y un ministro. Las actividades de la consulta pueden ser resumidas como sigue:

**Día 1: Inauguración y revisión general de temas medioambientales.** Se trató en líneas generales el perfil medioambiental del Área del Gran Lusaka, una visión general de la ciudad y del Programa Ciudades Sustentables, y se realizó la presentación del Proyecto Lusaka Sustentable. Además, actores clave realizaron presentaciones sobre problemas ambientales graves, desde sus respectivos puntos de vista. Entre dichos actores se encontraban:

- El Ministerio de Gobierno Local y Vivienda
- El Consejo Medioambiental de Zambia
- La Cámara de Comercio e Industria de Zambia
- La Asociación de Vendedores y Autoayuda
- Agua y Alcantarillado de Lusaka
- El Departamento de Tránsito
- El Comité de Desarrollo de los Residentes
- El Municipio de Lusaka
- Evaluación de la Pobreza en Lusaka
- Los medios de comunicación
- La Universidad de Harare

**Día 2: Gestión de residuos sólidos, suministro de agua potable y saneamiento.** Se presentó un Documento Propuesta dedicado al primer conjunto de temas (gestión de los recursos sólidos, suficiencia del suministro de agua potable y saneamiento), al que le siguió una evaluación de la pobreza y respuestas de una amplia variedad de participantes. Estas presentaciones constituyeron la base para debates en grupos pequeños, y contribuyeron a establecer una perspectiva común de los temas entre los actores.

**Día 3: La calidad ambiental del distrito comercial central de Lusaka.** En un Documento Propuesta se presentó este segundo tema, nuevamente seguido por una evaluación de la pobreza y respuestas de los participantes. Éstas generaron debates en distintos grupos, y contribuyeron a establecer una perspectiva común de los temas entre los actores.

**Día 4: La institucionalidad de la gestión del desarrollo.** Se refirió al marco institucional necesario para hacer frente a los aspectos críticos identificados. El Documento Propuesta sobre este tópico analizaba las medidas institucionales existentes para la gestión del desarrollo, señalando la necesidad de un marco mejor coordinado que pudiera desarrollar la capacidad de manejo de los aspectos medioambientales analizados previamente. Esto fue analizado con mayor detalle en grupos pequeños. Se puso énfasis en vincular el proceso con la estructura municipal y su comité permanente.

**Día 5: Conclusiones de la Consulta y cierre.** En esta ocasión se juntaron los resultados de las presentaciones y debates de los cuatro días anteriores, a lo que siguió un debate general destinado a llegar a un consenso en torno a los temas medioambientales clave y a sintetizar los resultados de la consulta.

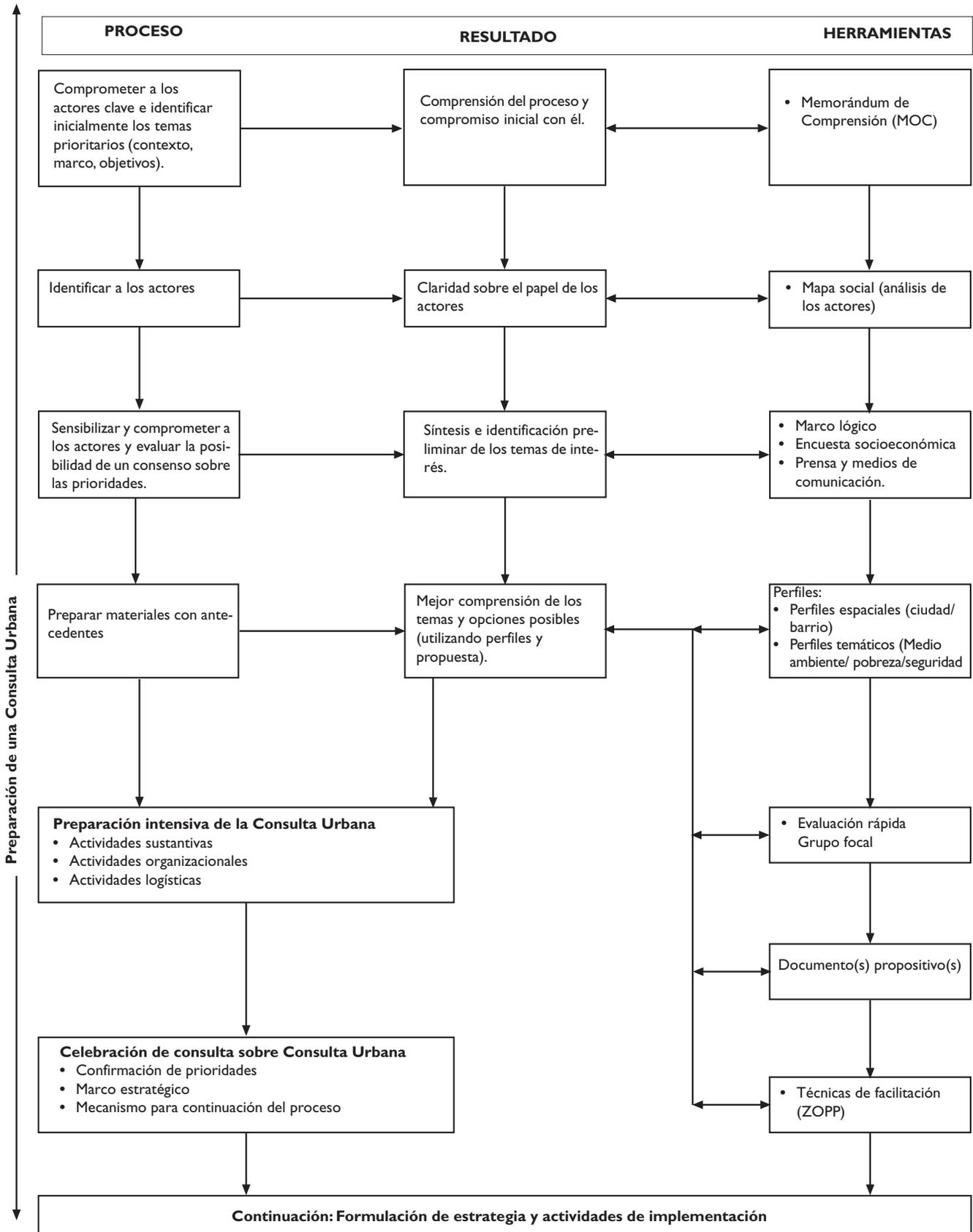
Representantes de los participantes prepararon para su adopción por los actores una **Declaración de la Ciudad**, destinada a comprometerlos a trabajar en conjunto para hacer frente a los temas medioambientales priorizados que afectaban a la ciudad de Lusaka. A la fecha ese compromiso sigue vigente, con grupos de trabajo inter-sectoriales fuertemente consolidados que se hacen cargo de los distintos temas.

## 2. TALLER CONSULTIVO EN NAKURU, KENIA

Como parte de la formación de consensos para avanzar hacia una plataforma de acción definida de común acuerdo, el Concejo Municipal de Nakuru (CMN) organizó un Taller Consultivo a comienzos del año 2001, apoyado por el Programa Agenda 21. Este taller reunió a un amplio abanico de actores involucrados en el proceso de desarrollo urbano de Nakuru, incluidos los concejales elegidos, funcionarios del CMN y de la administración distrital y provincial, centros de investigación y capacitación, instituciones paraestatales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base, industriales y otros socios en los proyectos. Basándose en la información dada en los discursos inaugurales, documentos y visitas a terreno, el taller logró una visión compartida tanto de los factores que favorecen como de los que obstaculizan un desarrollo urbano sustentable en Nakuru. Se trabajó con grupos pequeños para llegar a una visión integrada del desarrollo urbano de Nakuru, a la vez que se deliberaba en torno a la relevancia y factibilidad de posibles áreas de acción.

El resultado de este esfuerzo ha sido sintetizado en un “Pacto Urbano” (*instrumento 2.9*), donde se expone una visión y concepto del desarrollo deseable para la Municipalidad de Nakuru, una lista jerarquizada de planes de acción interrelacionados para materializar esa visión, y una estructura de toma de decisiones.

## Esquema general del proceso de Consulta Urbana



**Referencias:**

1. *Preparing, Conducting and Reporting on SCP City Consultation*. Volume 2 of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999.
2. *UMP City Consultation Guidelines* (documento revisado), UMP Core Team, October 1999.
3. *From Participation to Partnership; Lessons form UMP City Consultations*. Urban Management Programme; UNCHS/UNDP/World Bank. Published for the Urban Management Programme by UNCHS (Habitat). Nairobi, Kenya, 2001.
4. *Participatory Urban Governance: Practical Approaches, Regional Trends and UMP Experiences*. Edgar Pieterse, Urban Management Programme Discussion Paper Number 25. UNCHS for the UMP, Nairobi, 2000.
5. Informes de Consultas Urbanas en Lusaka, Nakuru y muchas otras ciudades, disponibles en UNCHS, Nairobi, en particular en el Programa Ciudades Sustentables, el Programa de Gestión Urbana y el Programa Agenda 21.

## 2.9 PACTO URBANO

El Pacto Urbano es un acuerdo negociado entre diversos actores con intereses en el desarrollo urbano.

El Pacto Urbano es un acuerdo negociado diseñado para formalizar el compromiso de los socios en un conjunto específico de iniciativas para el desarrollo urbano sustentable. En el marco del proceso de gobierno urbano participativo, esta herramienta se usa generalmente al término de una Consulta Urbana. El propósito y voluntad colectiva de los actores tal como fueron expresados en la Consulta quedan documentados en el Pacto Urbano, a menudo designado, en este contexto, como ‘Declaración de la Ciudad’. Este Pacto relaciona la visión, metas, objetivos estratégicos y áreas de acción acordados por los actores, incluidas actividades específicas para la continuación del proceso. A menudo se lleva el Pacto Urbano ante el Concejo Municipal para su discusión o aprobación, confirmando así el compromiso de las autoridades urbanas con la fase de formulación e implementación de una estrategia.

### PROPÓSITO

El Pacto Urbano tiene dos propósitos principales:

#### 1. Formalizar las visiones y acuerdos colectivos.

El proceso participativo que conduce a una Consulta Urbana y la incluye, implica amplios debates, negociaciones e interacción entre actores en su avance al establecimiento de un acuerdo. El Pacto Urbano desempeña un papel decisivo al hacer converger los elementos sustantivos y los resultados de este proceso, por la vía de explicitar los acuerdos alcanzados y formalizar la visión colectiva de prioridades, estrategias, acciones y marcos para los pasos siguientes.

#### 2. Concretar los compromisos.

El Pacto Urbano es un instrumento útil para vincular visión, acción y comunicación. Al respecto, es una herramienta importante que sirve a los actores para articular y hacer explícitos sus compromisos relativos a recursos humanos, técnicos y financieros, al igual que su acuerdo en cuanto a trabajar juntos en el marco participativo de acuerdos.

El Pacto Urbano formaliza las visiones y acuerdos colectivos y consolida los compromisos en la perspectiva de su cumplimiento.

El Pacto Urbano combina visión, acción y comunicación, y sirve de respaldo a políticas integrales y a la implementación de estrategias.

*Objetivos generales de un Pacto Urbano:*

- expresar una **visión** del desarrollo urbano de la ciudad, elaborada en común;
- formalizar el acuerdo sobre prioridades de **acción** durante un lapso especificado;
- proponer un marco institucional y una estructura de mecanismos para la **comunicación** que respalde la materialización del acuerdo;
- hacer explícitos los compromisos de los actores respecto a recursos humanos, técnicos y financieros, según se requieran para llevar a la práctica el acuerdo marco.

### PRINCIPIOS

**Comunicación e inclusividad.** El proceso de elaboración de un Pacto Urbano requiere el compromiso de una amplia gama de actores en el proceso de planificación y toma de decisiones. Facilita la comunicación entre actores al hacer explícitos sus diferentes puntos de vista e intereses y el proceso de negociación que lleva al consenso.

**Dinamismo.** El Pacto Urbano es un instrumento de planificación dinámico, un acuerdo entre todas las partes responsables orientado a la acción y a los resultados. El Pacto Urbano es la declaración formal de los productos (visión, estrategia, acciones, marco) de un proceso participativo. Como este proceso es necesariamente continuo, el Pacto Urbano deberá evolucionar junto con el avance del proceso, para reflejar el cambio en los puntos

de vista e incorporar situaciones nuevas o diferentes. El Pacto Urbano puede acomodar fácilmente esta necesidad de cambio (*véase el ejemplo urbano más adelante*).

**Compromiso.** La implementación sistemática de acciones que aproximen la ciudad a la visión que se tiene de ella, requiere de decisiones difíciles, pero concretas, destinadas a crear vínculos entre los distintos actores participantes. Dado que la implementación de estrategias y planes de acción en un proceso participativo implica por lo general la presencia de muchas partes interesadas, la utilidad de los Pactos Urbanos se manifiesta en su capacidad de hacer explícitas las intenciones y obligaciones de todas ellas, en conjunto e individualmente.

**Complementariedad.** Muchos Pactos Urbanos sirven también para complementar instrumentos tradicionales, pero como están preparados de manera participativa, establecen nuevos parámetros para el buen gobierno urbano.

## CÓMO OPERA

---

Se necesitan las siguientes medidas para elaborar un **Pacto Urbano** eficaz al término de una Consulta Urbana (o cualquier otro evento participativo similar):

- Estructurar cuidadosamente el evento consultivo, de manera que todos los componentes esenciales del Pacto Urbano puedan ser extraídos fácilmente de los resultados de la Consulta. Esto incluye la síntesis de los análisis llevados a cabo por los grupos de trabajo para informar al respecto en las sesiones plenarias, en las cuales se debe destinar tiempo a nuevas discusiones que faciliten acuerdos amplios sobre los temas de interés, compromisos de apoyo claros, etc.
- Al término de la Consulta se debe designar una persona o facilitador “neutral” para que realice un borrador del Pacto Urbano que refleje los acuerdos que surgieron o se reflejaron antes de la Consulta Urbana o durante ella. El Pacto se redacta a nombre de todas las partes involucradas en las negociaciones: los actores.
- Un grupo pequeño que representa a los principales actores revisa el borrador del Pacto Urbano, para verificar que refleja y respeta los compromisos hechos durante la Consulta.
- El Pacto Urbano se aprueba, firma o registra en actas durante la siguiente reunión plenaria del Concejo Municipal. Por lo general esto ocurre antes de tres meses de transcurrido el evento de Consulta Urbana.
- La estructura institucional propuesta en el Pacto Urbano se hace efectiva inmediatamente después de su aprobación.
- Tras un período especificado en el Pacto, se examina su progreso en un informe de avance presentado durante otro evento consultivo.
- A medida que tienen lugar cambios significativos en los ámbitos institucional, económico, social o medioambiental, se puede negociar un nuevo Pacto Urbano donde se confirma la visión de largo plazo, se actualizan las prioridades y se definen nuevas metas.

El Pacto Urbano en tanto herramienta ha sido aplicado en muchas ciudades, en particular a través del Programa Agenda Local 21 (AL21) y, como Declaración de la Ciudad, a través del Programa Ciudades Sustentables

## RELACIÓN CON NORMAS DE GOBERNABILIDAD URBANA

---

El Pacto Urbano, en tanto documento formal que refleja los puntos de vista y compromiso de una amplia gama de actores, y que al mismo tiempo es emitido públicamente y está disponible para cualquier interesado, avala los valores de **rendición de cuentas (accountability) y transparencia**. La diversidad de actores que deben estar implicados en su negociación y acuerdo también sirve al logro de un mayor **compromiso cívico**.

El Pacto Urbano consolida la transparencia y la rendición de cuentas, al igual que el compromiso cívico.

## ***Esquema característico de un Pacto Urbano***

### **1. Preámbulo**

Los participantes asistentes a la reunión recomiendan este Pacto Urbano para su aprobación por el Concejo Municipal

- Hechos clave que precedieron esta reunión (por ej., consultas anteriores, decisiones).

### **2. Mandatos**

- Recapitulación de mandatos y acuerdos formales, desde aquellos de nivel internacional a los locales (por ej., Agenda 21, Agenda Habitat, plan nacional de reducción de la pobreza, plan de desarrollo local, estatutos locales).

### **3. Principios fundamentales**

- Potenciales y limitantes relativos al desarrollo de la ciudad (espaciales, sociales, económicos).
- Consideración de las iniciativas en marcha (por ej., planes de inversión, nuevas políticas).
- Expresión de una visión del futuro compartida (por ej., cómo queremos que sea nuestra ciudad hacia el año 2015).

### **4. Paquete de compromisos**

- Especificación de las medidas acordadas en relación con las categorías temáticas; ésta es la parte más extensa del Pacto Urbano (por ej., llevar a cabo una encuesta; demostrar una tecnología; revisar la legislación).
- Especificación de los mecanismos de comunicación (por ej., nuevas mini-consultas; campañas de sensibilización; relación con funcionarios técnicos y políticos).
- Propuesta de esquema institucional (por ej., consejo asesor, grupos de trabajo).

### **5. Recursos**

- Listado de compromisos de los actores respecto de la contribución de recursos (por ej., humanos, técnicos, financieros, o información).
- Descripción de la intención de movilizar recursos en diferentes niveles (por ej., racionalización de ingresos municipales, contactos con agencias de apoyo externas).

### **6. Control (monitoreo) y evaluación**

- Especificación de intervalos y modalidades de revisión de los acuerdos (por ej., frecuencia de reuniones para revisarlos; necesidad de producir una nueva versión del Pacto Urbano: n° 2, n° 3).

### **7. Aprobación**

- Fecha y firma de los actores clave (a nombre del grupo de consulta).

## EJEMPLO URBANO:

### 1. EL PROCESO DE UN PACTO URBANO EN NAKURU, KENIA

Con ocasión de una Consulta Urbana realizada en noviembre de 1996, los actores urbanos clave de Nakuru, una dinámica ciudad de cerca de 350 mil habitantes situada en el Valle del Rift, Kenia, decidieron formular e implementar la Agenda Local 21 en sus comunidades. Basándose en los resultados de la Consulta Urbana, un pequeño equipo realizó una versión borrador del **Primer Pacto Urbano** durante las semanas inmediatamente posteriores a la Consulta. El Primer Pacto Urbano de Nakuru recopila los temas urbanos medioambientales en juego, formula una visión, propone un programa de acción y da pautas sobre el marco institucional y el financiamiento necesarios para implementar las acciones propuestas. El Pacto fue aprobado en una sesión del Concejo Municipal en pleno.

Como apoyo para implementar las acciones escogidas se llevó a cabo cinco consultas temáticas sobre temas considerados en el Pacto Urbano, incluidas la racionalización de ingresos, la planificación estratégica y la mejoría del medio ambiente. En un encuentro de los actores realizado en mayo de 1998 se examinó el avance en la implementación del Pacto, con el resultado de un acuerdo sobre un **Segundo Pacto Urbano** que fue luego aprobado por el recientemente elegido Concejo Municipal. A partir de los logros anteriores, este nuevo Pacto especifica el compromiso de todos los socios involucrados para el siguiente período y propone modificaciones a la estructura institucional de los equipos de la Agenda Local 21. Tras la aprobación del Plan de Estructura Estratégica para el desarrollo sustentable de Nakuru, en abril del 2000, un **Tercer Pacto Urbano** servirá de guía para la consolidación de los logros de la Agenda Local 21 en Nakuru.

Este estudio de caso demuestra que la función del Pacto Urbano es suministrar un acuerdo consensual sobre el camino hacia delante, y delinear principios claros, áreas prioritarias y compromisos concretos. La experiencia señala que los concejos municipales se sienten más a sus anchas monitoreando el avance en la implementación de un Pacto Urbano, por ejemplo, que haciéndolo con un documento referido a un proyecto externo. El Pacto Urbano es un buen instrumento al cual acudir en su calidad de **sólido acuerdo sobre prioridades**, en situaciones en que algunos socios se ven tentados a cambiarlas por razones oportunistas, o en casos en que un socio se desvía del camino acordado. La experiencia también indica que **no** es aconsejable negociar Pactos Urbano durante los seis meses **anteriores a elecciones municipales**, por el peligro de que el Concejo los utilice políticamente, con el riesgo de convertirlos en procesos de muy corta vida.

#### Referencias:

1. *Strategic Structure Planning: A way to localise Agenda 21*. Proceedings of the Nakuru Consultative Workshop. Municipal Council of Nakuru, UNCHS and BAADG/DGI, April 1996.
2. *Structuurplanning: een handleiding voor gemeenten*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. AROHM 1994 (§ 2.2 Driesporenplanning) [*Planificación de Estructura: Guía para Municipalidades*. Ministerio de Gobiernos Flamencos, AROHM, 1994 (sección 2.2, Planificación de tres vías)].

## 2.10 GRUPO DE TRABAJO MULTI-ACTORAL

Un Grupo de Trabajo Multi-actoral es un mecanismo institucional para el seguimiento de los resultados de una Consulta Urbana.

El Grupo de Trabajo Multi-actoral es uno de los mecanismos institucionales diseñado para **continuar** los acuerdos alcanzados durante la Consulta Urbana (véase 2.8 “Consulta Urbana”). Surge a partir de los grupos consultivos que por lo general se establecen al inicio de la etapa de formulación de perfiles, y de los grupos de discusión conformados durante la Consulta Urbana.

Los grupos de trabajo están constituidos por representantes de grupos de actores e instituciones, y perduran mientras lo requiere la negociación y acuerdo sobre las estrategias y planes de acción (véase 2.11 “Planes de Acción”) y el desarrollo de los proyectos demostrativos (véase 2.13 “Proyectos Demostrativos”). Su composición y tamaño, y la intensidad de su funcionamiento, son flexibles y dinámicos, puesto que se adecuan a las diferentes etapas del proceso y ciclos del proyecto. En ocasiones, los grupos de trabajo reciben el nombre de grupos de tareas, grupos asesores técnicos, coaliciones, etc.

### PROPÓSITO

---

Un Grupo de Trabajo Multi-actoral tiene los siguientes propósitos principales:

#### 1. Elaborar, consolidar y desarrollar los consensos alcanzado en la Consulta Urbana.

Las consultas urbanas terminan con acuerdos sobre los temas y áreas de acción prioritarios, explicitados en el borrador de un “Pacto Urbano” (véase 2.9). Usualmente esto incluye acuerdos sobre cómo proseguir institucionalizadamente, incluido el establecimiento de Grupos de Trabajo para los temas o áreas de acción prioritarios. Una tarea inmediata de estos grupos es finalizar el Pacto Urbano para su respaldo formal por los socios responsables, en especial las autoridades locales. Sus actividades incluyen fundamentalmente definir con mayor claridad los temas de interés, revisar las estrategias, negociar planes de acción y proyectos demostrativos. Tales actividades se desarrollan a través de diagnósticos centrados en los temas de interés, y a través de debates, formación de consensos y negociaciones. En ese proceso se van afinando y reforzando los acuerdos y compromisos hechos antes, durante la Consulta Urbana.

#### 2. Asegurar vínculos intersectoriales y coordinación en la toma de decisiones.

La composición de los grupos de trabajo, con representantes de los intereses de una gran variedad de actores e instituciones, sirve de base para una mejor coordinación de las decisiones y acciones relativas a temas o preocupaciones intersectoriales. Al reunir a representantes de actores diversos, incluidos los que dan cuenta de diferentes intereses sectoriales, el proceso de trabajo grupal desarrolla la capacidad y el hábito de colaboración y cooperación. El proceso de trabajar juntos para clarificar temas, formular estrategias, desarrollar planes de acción y ejecutar proyectos demostrativos, ejemplifica en la práctica las ventajas de la cooperación intersectorial y el compromiso compartido con metas comunes acordadas; sirve así de base para movilizar y hacer más eficaces los recursos y para implementar instrumentos que permitan cambiar de manera más efectiva la situación física.

A través de un Grupo de Trabajo Multi-actoral, los actores negocian estrategias, desarrollan planes de acción e inician proyectos demostrativos.

## PRINCIPIOS

---

**Intersectorialidad y multi-institucionalidad.** Sólo se puede lograr una mejor coordinación con representación intersectorial y participación multi-institucional en los grupos de trabajo, lo que pone de relieve la importancia decisiva del Análisis de Actores (véase 2.2).

**Construcción de consensos.** Los grupos de trabajo operan sobre la base de los principios relativos a la construcción de consensos y, por tanto, constituyen la modalidad más eficaz para manejar temas transversales, frente a los cuales los mecanismos administrativos tradicionales son mucho menos adecuados.

**Flexibilidad.** Los grupos de trabajo representan un enfoque flexible de las situaciones, y fácilmente admiten cambios, por ejemplo la creación de subgrupos para nuevos subtemas y sus componentes, ajustes de tamaño, modificación de la composición de sus miembros, etc.

**Legitimidad.** Los grupos de trabajo no son instituciones independientes o estructuras paralelas; su mandato proviene de las instituciones existentes que participan a través de sus representantes. Tampoco son permanentes. Su período más activo dura sólo mientras se negocian las estrategias y se desarrollan los proyectos demostrativos.

Un Grupo de Trabajo es un mecanismo intersectorial y multi-institucional que amplía los dispositivos institucionales existentes.

## CÓMO OPERA: ELEMENTOS CLAVE

---

- 1. Establecimiento: los grupos de trabajo evolucionan a lo largo del proceso participativo de toma de decisiones.** Éste comienza por lo general con grupos de consulta o focales, formados antes de la Consulta Urbana. Estos *grupos consultivos* son pequeños (5-10) y están integrados por actores medulares que participan en la preparación de uno o varios perfiles y documentos propositivos. Durante la Consulta Urbana, se incorporan al diálogo más participantes a través de *grupos de discusión* estructurados temáticamente. Tras la Consulta Urbana se establecen de inmediato *grupos de trabajo* por problemas o tópicos, encargados de continuar y dar un mayor desarrollo a lo que se ha examinado y acordado en la consulta.
- 2. Mandato.** El mandato de los grupos de trabajo se origina en los compromisos hechos por los participantes en la Consulta Urbana. Estos compromisos, formulados públicamente y basados institucionalmente, suministran la base de legitimidad y el mandato de los grupos de trabajo.
- 3. Tamaño y composición de los grupos de trabajo.** La experiencia enseña que los grupos de trabajo deben ser de un tamaño adecuado para realmente “trabajar” y desarrollar discusiones constructivas; por lo general, entre diez y doce miembros. Un tamaño mayor disminuye la capacidad de los miembros para interactuar con facilidad, funcionar como equipo y fijar momentos adecuados para reunirse. Pero los elementos clave para la eficacia de los grupos de trabajo son la *composición* y el *nivel de representación*. Omitir actores importantes o no lograr atraer representantes de un nivel adecuado de competencia y autoridad, rápidamente debilita la eficacia de los grupos de trabajo.
- 4. Apoyo a los grupos de trabajo.** Los grupos de trabajo requieren distintos tipos de apoyo para desempeñarse eficazmente. Este apoyo varía según las diferentes actividades de los grupos, pero debe incluir un apoyo general al proceso, como moderadores en las reuniones, capacitación y facilitación, y mediación en las negociaciones y resolución de conflictos. También debe existir apoyo en lo sustantivo, como guía en la planificación de la acción y en el desarrollo de proyectos. Si los recursos lo permiten, el apoyo debe incluir igualmente servicios especializados de asesoría técnica en áreas específicas, como agua y sanidad o suministro de infraestructura, o en la aplicación de herramientas de tecnología informática en diferentes áreas temáticas, como la planificación y gestión ambiental.

La clave para un funcionamiento eficaz del Grupo de Trabajo Multi-actoral es su composición y el nivel de competencia de sus miembros.

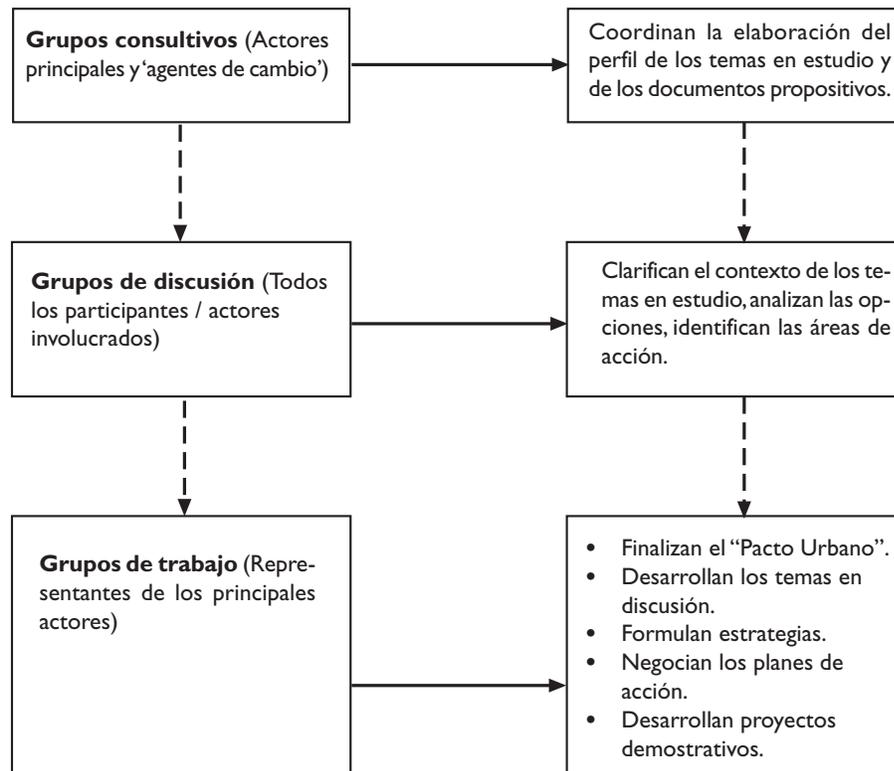
## RELACIÓN CON NORMAS DE GOVERNABILIDAD URBANA

En muchos casos, en la primera Consulta Urbana se reúnen, quizá por primera vez, diferentes actores; ello crea una novedosa sensación de estar trabajando juntos, de pertenecer a la ciudad, y comienza a aparecer la posibilidad de desempeñar un papel en la toma de decisiones para el desarrollo urbano. Sin embargo, a menos que se les dé continuidad, el fuerte sentido de compromiso y las expectativas que despierta la Consulta Urbana se desvanecen.

Los Grupos de Trabajo ofrecen un mecanismo para un compromiso prolongado de los actores.

Los grupos de trabajo, en sus diferentes formas, proporcionan esa continuidad, asegurando la constancia en el compromiso de los principales actores tras la Consulta Urbana. Los grupos de trabajo juntan a actores que van desde representantes de grupos comunitarios y líderes cívicos a funcionarios públicos y operadores del sector privado. Facilitan el desarrollo de consensos relativos a estrategias, la planificación detallada de las acciones y la implementación de proyectos demostrativos a través de una mejor coordinación entre diferentes sectores e instituciones. Con el tiempo, este trabajo conjunto permite a los actores desarrollar una mejor comprensión de los temas, y también comprenderse mejor entre sí. Al involucrar a diversos grupos de personas en el proceso de planificación de la acción, los grupos de trabajo contribuyen a la **inclusividad** en la toma de decisiones; se hacen también vehículo para la formación de capacidades, lo que a su vez mejora el desempeño y eficiencia de las autoridades locales y sus asociados, junto con aumentar la capacidad de los grupos más débiles para participar efectiva y eficazmente (**empoderamiento**). Esto también crea un ambiente adecuado para la implementación de enfoques innovadores, como la **asociatividad** entre los sectores público y privado.

### Evolución de los grupos de trabajo durante el proceso participativo



## EJEMPLOS URBANOS

### 1. LA COALICIÓN PARA LA SEGURIDAD LOCAL

La Coalición para la Seguridad Local es un tipo especializado de Grupo de Trabajo Multiactoral, que reúne a los involucrados en los temas de seguridad urbana y a quienes representan a los diversos grupos de interés del lugar. La Coalición para la Seguridad Local incluye a la municipalidad, el sistema de justicia penal, el sector privado y la sociedad civil. Su objetivo es generar consenso entre los asociados, preparar y validar la Evaluación de la Seguridad Local (un perfil de la seguridad) y *desarrollar una estrategia y un plan de acción*. Estas Coaliciones pueden ser temporales, centradas en un tópico específico de corto plazo, o institucionalizadas, centradas en un tópico de largo plazo.

Hay tres tipos generales de coalición:

- a. Coaliciones permanentes de seguridad urbana de carácter regulatorio: reciben financiamiento público, participan en ellas varios niveles de gobierno, y las dirige la municipalidad, a menudo en conjunto con la policía o autoridades judiciales;
- b. Coaliciones establecidas a iniciativa de las instituciones y de carácter no regulatorio: son temporales y vinculadas a un proyecto específico, trabajan en temas específicos y se encargan de buscar su financiamiento. Son informales y se originan de la dinámica local;
- c. Coaliciones informales *ad hoc* de “emergencia”, constituidas por iniciativa de un socio local como respuesta a un hecho específico.

Estos tres tipos de coaliciones locales agrupan a los actores clave en el ámbito de la seguridad urbana: gobierno local, policía, justicia, sociedad civil, profesionales y sector privado. Sus principales tareas son las cuatro siguientes:

1. Definir los problemas que requieren solución, comparando puntos de vista y experiencias.
2. Estimar los recursos disponibles: financieros, humanos, materiales, servicios.
3. Diseñar programas de acción.
4. Continuar y, si es necesario, reajustar las políticas locales relativas a la seguridad a medida que pasa el tiempo.

La Coalición para la Seguridad Local agrupa a los socios clave con la finalidad de formular *consensos* y *compromisos* en torno a una estrategia de prevención de la delincuencia urbana, construida a través del *diálogo* y la *asociatividad*. Se espera que la Coalición se institucionalice al interior de las estructuras gubernamentales locales para asegurar su *sustentabilidad*. La Coalición involucra a todos los actores urbanos clave sobre la base de la *equidad* y el *compromiso cívico*. Finalmente, la Coalición se hace cargo de materias vinculadas a la *seguridad*.

## 2. ADAPTACIÓN DEL CONCEPTO DE GRUPO DE TRABAJO EN CHENNAI, INDIA

En el proceso participativo que tuvo lugar en Chennai (antes Madrás), la Consulta Urbana priorizó tres temas principales para la ciudad, entre ellos la congestión vehicular y la calidad del aire. Como resultado, en el nivel gubernamental estatal se constituyeron comités de acción para cada uno de los temas. Además, para cada una de las subestrategias se crearon grupos de trabajo en el nivel de los actores locales clave y de las instituciones encargadas de implementarlas. Se designó una institución de anclaje, un equipo de trabajo central y un equipo de trabajo ampliado, esquema destinado a dar plena transparencia a las estrategias y a su implementación, a asegurar un amplio involucramiento de los actores y a lograr que las responsabilidades fueran compartidas entre ellos. A continuación se presenta una síntesis de los diversos grupos de trabajo y sus tareas.

### ESTRATEGIA / TEMA

- |  |   |
|--|---|
| 1. Mejor gestión de los desechos líquidos y mejoramiento de las vías fluviales                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Grupo de Trabajo 1: Mejorar la red de alcantarillado</li><li>• Grupo de Trabajo 2: Restaurar las vías fluviales</li><li>• Grupo de Trabajo 3: Rehabilitar y reubicar asentamientos precarios</li></ul>  |
| 2. Reducción de la congestión vehicular y mejoramiento de la calidad del aire                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Grupo de Trabajo 1: Maximizar la inversión en infraestructura existente</li><li>• Grupo de Trabajo 2: Incrementar la modalidad compartida de los sistemas de tránsito</li><li>• Grupo de Trabajo 3: Mejoramiento de la calidad del aire y del nivel de ruido ambiental</li></ul>  |
| 3. Mejoramiento de la gestión de residuos sólidos en las áreas pobres y periurbanas de la ciudad | <ul style="list-style-type: none"><li>• Grupo de Trabajo 1: Mejorar el nivel primario de recolección de residuos líquidos y sólidos</li><li>• Grupo de Trabajo 2: Mejorar la recolección secundaria de residuos sólidos</li><li>• Grupo de Trabajo 3: Reforzar el sistema de disposición de residuos sólidos</li><li>• Grupo de Trabajo 4: Activar una red de reciclaje</li></ul> |

Esta modalidad de grupos de trabajo —una estructura organizada en varias capas— ha rendido interesantes lecciones que podrían ser utilizadas en diversas instancias del contexto indio. Se está planificando una réplica a escala nacional, apoyada en las experiencias de la ciudad de Chennai desarrolladas en el marco del Proyecto para una Chennai Sustentable.

### Referencias:

1. *Establishing and Supporting a Working Group Process*. Volume 3 of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999 [Este documento entrega una cuidadosa y detallada explicación de lo que son los grupos de trabajo, cómo se los organiza mejor, establece y apoya.]
2. *Tools for Action*. From a Local Appraisal for Urban Safety, Interim Report, European Forum for Urban Safety; security and democracy – series, 1996.
3. En el Programa de Gestión Urbana (PGU) de UN-Habitat (Habitat), Banco Mundial y PNUD, todo el proceso de toma de decisiones participativa para la gestión urbana es denominado proceso de Consulta Urbana.
4. Las Técnicas de Evaluación Rápida son utilizadas por muchas instituciones, entre ellas el Banco Mundial, el PNUD, USAID, GTZ, etc.

## 2.11 PLAN DE ACCIÓN

A menudo las ciudades pueden identificar y priorizar temas de interés común sin mayor dificultad. Sin embargo, no es fácil llegar a acuerdos sobre estrategias eficaces que puedan conciliar, entre diferentes grupos sociales, tanto las ganancias de corto y largo plazo como los costos y beneficios. Es incluso más difícil todavía traducir las estrategias acordadas en acciones que puedan implementarse. Los planes de acción son, entonces, quizá la más importante de las herramientas, dado que vincula la planificación con la implementación y, por tanto, con el mejoramiento real de las condiciones de vida de la sociedad civil.

Una de las tareas clave de los grupos de trabajo constituidos tras una Consulta Urbana es generar y negociar compromisos con planes de acción concretos orientados a la implementación de las estrategias acordadas respecto del tema o tópico particular de cada Grupo de Trabajo. El plan de acción especifica las responsabilidades tanto colectivas como individuales en esa implementación.

El Plan de Acción remite a qué se va a hacer, quién lo hará, cómo y cuándo

### PROPÓSITO

---

#### 1. Desarrollar detalladamente los cursos de acción acordados.

Los planes de acción traducen a acciones concretas un conjunto de políticas y estrategias sobre las cuales existe un acuerdo general. Definen las actividades necesarias, junto con los actores responsables y sus compromisos en cuanto a recursos, todo en el marco de un calendario para la implementación de las políticas y estrategias, y de un sistema de control para la supervisión del proceso.

Los planes de acción dan forma concreta a los compromisos de los asociados y de los actores involucrados.

#### 2. Confirmar y hacer explícitos los compromisos de los asociados y actores.

El proceso de planificación de la acción demanda continuas negociaciones detalladas entre los diversos grupos de trabajo, orientadas a establecer acuerdos sobre los insumos necesarios para implementar el conjunto de acciones que se ha convenido. A su vez, esto requiere que los representantes de los grupos de trabajo informen a sus respectivas instituciones, aboguen ante ellas, negocien con ellas y se aseguren de su compromiso con las acciones pactadas. A menudo estos compromisos se formalizan en un Pacto Urbano o en memorandos de entendimiento inter-institucionales.

### PRINCIPIOS

---

**Especificidad.** Los planes de acción se centran en un **tema** específico de interés común o en un **área** geográfica específica. También son específicos en cuanto a los actores y sus acciones, en cuanto a los recursos y actividades (“quién hace qué, y cómo”) y también en relación con el calendario acordado (“cuándo”).

**Basados en negociaciones.** Los planes de acción son acuerdos negociados, surgidos de un extenso proceso de diálogo entre actores, los cuales demuestran su compromiso asumiendo responsabilidades individuales específicas, que incluyen el reparto de los costos.

**Mensurabilidad.** Los planes de acción especifican actividades y productos que pueden ser medidos y controlados (*véase también 2.16 “Monitoreo”*), de manera que el proceso en su totalidad puede ser supervisado, revisado y ajustado según sea necesario, y por todos los involucrados.

Los planes de acción son específicos y mensurables. Su proceso de formulación se basa en amplias negociaciones con los actores.

## CÓMO OPERA

---

Un buen plan de acción:

- es claro y específica los tiempos de todas las acciones;
- indica las necesidades financieras y de otros recursos;
- es detallado en relación con cada uno de los grupos u organizaciones involucrados;
- representa un acuerdo genuino de todos los actores;
- está vinculado a un mecanismo específico de coordinación y control.

- 1. Considerar cursos de acción alternativos.** El plan de acción comienza con un examen de los cursos de acción alternativos (individualmente y combinados), los que son juzgados en relación con las estrategias convenidas: se discute sus costos y beneficios relativos, se estima su factibilidad y conveniencia. En último término, planificar la acción no implica escoger un “arreglo” profetizado, sino encontrar la combinación adecuada de intervenciones, dado que rara vez —si es que ello llega a ocurrir— hay una sola opción “óptima”. Herramientas como la técnica “ZOPP” (Planificación de Proyectos Orientada a los Objetivos), el enfoque de Marco Lógico o el Metaplan han resultado útiles para este tipo de planificación (*véase descripciones resumidas más abajo*).
- 2. Definir las tareas y los respectivos actores involucrados.** Aquí el grupo de trabajo debe desagregar los componentes de la estrategia en actividades específicas y lógicamente coherentes, y para cada una de ellas, identificar qué se requiere hacer, por quién y con qué recursos. Para muchas ciudades ha resultado útil en este punto realizar nuevos inventarios de los actores, los recursos disponibles y los instrumentos potenciales para la implementación del plan de acción, a fin de determinar mejor quién podría ofrecer qué cosa en esa perspectiva.
- 3. Determinar los recursos requeridos.** Un elemento central del plan de acción es el cálculo adecuado de los costos de las actividades (en cuanto a financiamiento y otros insumos escasos), y luego incluir en el presupuesto el compromiso de los distintos actores respecto de la entrega de recursos.
- 4. Negociar el marco temporal.** Esto se hace para asegurar que las actividades, junto con el financiamiento y otros recursos, están adecuadamente coordinados en el tiempo, y a la vez bien sincronizados o incorporados a los programas de trabajo y presupuestos anuales de las instituciones participantes.
- 5. Identificar los vacíos y eslabonamientos débiles.** El plan de acción debe identificar los eslabonamientos débiles, los vacíos de recursos, las áreas de incertidumbre, etc., y mostrar que están siendo enfrentados. Dichos vacíos pueden incluir:
  - tareas para las cuales no se ha identificado ningún actor responsable;
  - costos financieros para los cuales no se ha identificado una fuente de financiamiento;
  - otros recursos que no han podido ser movilizados;
  - limitaciones en la capacidad de determinados actores.
- 6. Confirmación de los compromisos.** Los compromisos de los actores participantes que son esenciales para el plan de acción deben ser formalizados mediante herramientas adecuadas, como:
  - *Memorándum de Entendimiento o Pacto Urbano;*
  - *Taller de Plan de Acción* o eventos de lanzamiento;
  - *Programas de trabajo* y presupuestos sectoriales.
- 7. Convenir mecanismos de coordinación.** Dado que a menudo los planes de acción involucran múltiples actores cuyas contribuciones están vinculadas operacionalmente, se debe convenir y poner en práctica mecanismos específicos de coordinación.
- 8. Convenir indicadores y mecanismos de control (monitoreo).** Los actores cooperantes también deben acordar indicadores mensurables (tanto para los insumos como para los resultados/productos) y mecanismos de control que puedan dar una visión general permanente del proceso de implementación del plan de acción, haciendo posible así que se le hagan los ajustes oportunos cuando ellos sean necesarios.

## EJEMPLOS DE TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN

### a. El enfoque ZOPP o de Marco Lógico

Se trata de dos enfoques similares para la planificación y gestión de proyectos. Ambos involucran dos fases de diseño y gestión de proyectos, esto es, análisis y planificación. En primer lugar, en la fase de análisis se examina y evalúa la situación existente (problemas, potenciales, actores involucrados), a fin de definir objetivos a partir de los problemas identificados y seleccionar la o las estrategias que se aplicarán para el logro de dichos objetivos. Durante la segunda fase — planificación— se desarrolla la idea del proyecto de manera más detallada operacionalmente.

#### A. Fase de análisis

1. *Análisis de problemas:* Identificación de los actores, sus principales problemas, impedimentos y oportunidades; determinación de las relaciones causa-efecto entre las amenazas y las causas más estructurales.
2. *Análisis de objetivos:* Definición de objetivos a partir de los problemas detectados; identificación de los medios para poner fin a las relaciones mencionadas.
3. *Análisis de estrategia(s):* Identificación de las diferentes estrategias para lograr los objetivos; determinación de los objetivos principales (meta y propósito

del proyecto).

#### B. Fase de planificación

4. *Marco lógico:* Definición de la estructura del proyecto; comprobación de su lógica interna, formulación de objetivos en términos medibles, definición de medios y costos (totales).
5. *Calendarización de actividades:* Determinación de la secuencia e interdependencia de actividades; estimación de su duración, fijación de hitos y asignación de responsabilidades.
6. *Calendarización de recursos:* Con base en el cronograma de acti-

### Marco Lógico: Cuadro resumen del proyecto

	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
Meta			
Objetivos			
Producto			
Actividades			
			Pre-condiciones

vidades, elaborar calendario de insumos y un presupuesto.

Una gran cantidad de agencias y programas internacionales de desarrollo utilizan el enfoque de Marco Lógico.

## **b. Metaplan**

El Metaplan es una versión simplificada de la técnica ZOPP, desarrollada y elaborada por la Cooperación Técnica Alemana. Sigue una secuencia lógica de definición del problema, derivación de objetivos, fijación de las actividades necesarias para lograrlos, análisis de alternativas, fijación de indicadores verificables, identificación de posibles medios y fuentes de verificación, y establecimiento de la matriz del plan de acción.

## **RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA**

El plan de acción vincula políticas y estrategias con implementación. Dado que se fundamenta en acuerdos negociados entre actores, la incidencia de costos/beneficios o ganancias/pérdidas que recaen sobre los distintos grupos sociales se hace explícita y objeto de negociación y formación de consenso. Como el plan de acción se basa en la voluntad y **compromiso** de los actores participantes, mejora enormemente la implementación.

### **EJEMPLO URBANO:**

#### **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN PORTO ALEGRE, BRASIL**

El Presupuesto Participativo es una innovadora práctica de gestión aplicada en Porto Alegre, la cual apunta a involucrar a la población en las decisiones sobre asignación de recursos públicos, con lo que la gestión de la ciudad se hace más democrática y el proceso presupuestario, más transparente. Esta práctica también ha demostrado ser un instrumento muy eficiente para hacer más eficaz la administración fiscal y más productivas las inversiones municipales. Con la formación de comisiones de ciudadanos encargadas de hacer el seguimiento de las obras que se emprenden, el proceso de Presupuesto Participativo se convierte en un eficiente mecanismo de inspección y supervisión de esas obras, dando transparencia al proceso y reduciendo las posibilidades de prácticas ilícitas.

El Presupuesto Participativo fue diseñado para lograr tres objetivos:

- a) desconcentrar / descentralizar las inversiones públicas, focalizando las prioridades de la ciudad en las comunidades más necesitadas;
- b) instituir un mecanismo de participación popular en el proceso de toma de decisiones; y
- c) crear una cultura de la participación que puede contribuir a superar las prácticas clientelistas.

Para definir estos objetivos se involucró a diferentes actores sociales y políticos, como partidos políticos, asociaciones vecinales y sindicatos. Tal definición se hizo en 1989, pero desde entonces ha madurado a la par que la Administración Popular que ha gobernado la ciudad durante doce años.

Los recursos incluidos en el proceso de Presupuesto Participativo provinieron de la Municipalidad, aunque otros socios se sumaron a los esfuerzos de la Alcaldía a fin de obtener buenos resultados. Una gran parte de la comunidad y de los dirigentes sindicales, que respaldan políticamente esta práctica, se involucraron en ella colaborando en su ejecución. Cerca de 600 entidades, incluidas ONG, sindicatos, asociaciones vecinales y clubes, participan en las asambleas plenarias y reuniones en que se discute el presupuesto de la ciudad. También hay investigadores en ciencia política y administración que han colaborado en mejorar la implementación de este proceso.

El Municipio de Porto Alegre tiene empleados dedicados con exclusividad a la tarea de coordinar el proceso de consultas populares y elaboración técnica del presupuesto. Están concentrados en la Coordinadora de Relaciones Comunitarias y en la Oficina de Planeamiento, dos órganos que forman parte de la Oficina del Alcalde, la cual cuenta con presupuesto para mantener esos equipos. La Alcaldía también financia toda la información para las reuniones (carpetas y carteles) y la publicación de los resultados del proceso y resoluciones.

El Presupuesto Participativo ha contribuido decisivamente a hacer más “limpio” el proceso financiero del Municipio, además de posibilitar una distribución más justa de la infraestructura urbana y los servicios públicos, debido a su eficacia como práctica de gestión pública. El Presupuesto Participativo se ha convertido en un marco que guía todas las políticas públicas en la ciudad, desde las políticas de planeamiento, organizadas de acuerdo a las regiones del Presupuesto Participativo, hasta las políticas de descentralización.

### **Referencias:**

1. *Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans*. Volume 4 of the SPC Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999.
2. *Localising Agenda 21 Planning Guide*, Chapter 4, Action Planning. UNCHS, Nairobi.
3. *Best Practises Database*. UNCHS, [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org)
4. *ZOPP, An Introduction to the Method*. COMIT Berlin.

## 2.12 FORMULACIÓN DE PROGRAMAS OPERACIONALES

La formulación de programas operacionales permite a los actores planificar mejor la acción a fin de obtener el máximo efecto positivo, en especial en los programas post-desastre.

Los programas operacionales suministran el marco esencial en el cual se pueden planificar e implementar intervenciones y actividades; en este sentido, son similares a los Planes de Acción (descritos en la sección anterior). La metodología de Formulación de Programas Operacionales (FPO), elaborada en el contexto específico del manejo de desastres, es una herramienta diseñada para guiar la preparación de estos programas operacionales.

Los desastres, ya sean naturales o de origen humano, pueden causar estragos en todos los ámbitos de una sociedad. En esos momentos las autoridades locales se enfrentan a difíciles tareas de reconstrucción y rehabilitación, y ello precisamente cuando sus instituciones y recursos deben responder a enormes exigencias. Esta herramienta busca capacitar a grupos locales para planificar mejor sus programas de acción, y obtener el máximo impacto positivo de sus programas post-desastre.

La vulnerabilidad de la población a los desastres está íntimamente vinculada al nivel de desarrollo de la sociedad, el cual a su vez se relaciona con los niveles de pobreza de la población. Las sociedades menos desarrolladas, con mayores tasas de pobreza, son más vulnerables a los desastres. En el manejo de las situaciones post-desastre, esa realidad más amplia que es la vulnerabilidad (véase *herramienta 2.4*) debe ser enfrentada simultáneamente con los esfuerzos inmediatos post-desastre. Para ello, la programación post-desastre debe situarse en el marco más amplio del desarrollo. El énfasis en el desarrollo permite mitigar esa vulnerabilidad, y llegar mucho más lejos en la prevención de futuros desastres.

### PROPÓSITO

---

Ofrece programación sustentable para reconstruir la comunidad de manera holística.

Los métodos y estrategia que dan forma a los programas y proyectos tienen un enorme impacto en sus posibilidades de éxito. El propósito de esta herramienta es ofrecer mecanismos que ayuden a crear una programación sustentable que dará a las comunidades las mejores posibilidades de reconstruirse a sí mismas de manera holística. Como una de las características propias de las situaciones post-crisis es el desorden social, esta herramienta ayuda a restablecer un sentido del orden en la planificación de las intervenciones. Sirve de apoyo a los profesionales y gobiernos locales para responder a los desafíos que plantea la reconstrucción post-desastre con la mayor comprensión posible de los diferentes problemas existentes, y con una metodología clara para identificar y adoptar estrategias viables. Al adoptar una mejor planificación estratégica desde el comienzo, los proyectos emprendidos tras un desastre también tendrán mayor incidencia en el desarrollo de largo plazo de las comunidades afectadas.

### PRINCIPIOS

---

- **Más que sólo casas.** Volver a levantar las viviendas y la infraestructura no es el único fin de las tareas de reconstrucción. También deben ser considerados muchos aspectos intangibles, estrechamente relacionados con la provisión de viviendas. No debe subestimarse los fuertes efectos psicológicos que tiene el proceso de reconstrucción en la población.
- **Todos los aspectos están interrelacionados.** No se puede diseñar un proyecto en el vacío. Más bien, debe ser enfocado con una visión de la situación en su totalidad y de los muchos factores diferentes que están involucrados.
- **La respuesta de emergencia es salvar vidas; la rehabilitación es salvar medios de vida.** Utilizar los recursos para administrar alivio inmediato sin considerar los efectos

de largo plazo del desastre, no sólo lleva a una mala asignación de los recursos; también pasa por alto el carácter interrelacionado de todos los temas que deben ser enfrentados tras un desastre.

- **Un desastre puede ser una oportunidad.** Inmediatamente después de una guerra o un desastre natural, es natural centrarse en los costos de la crisis, y pasar por alto las oportunidades que surgen de las catástrofes. La crisis puede reunir a diferentes grupos que antes se encontraban reñidos o en desacuerdo. Puede significar para las mujeres la ocasión de desempeñar papeles en la sociedad que antes no les eran permitidos. Puede hacer que los grupos desarrollen medidas preventivas para futuros desastres.
- **Construir capacidad, no dependencia.** Es decisivo tanto para la sustentabilidad de los proyectos como para la recuperación y desarrollo de largo plazo de las poblaciones afectadas, que todos los programas emprendidos sean concebidos con una clara misión de formación de capacidades.
- **Proyectos centrados en la evaluación.** Los proyectos que carecen de mecanismos para medir la efectividad del impacto de sus intervenciones, quedan como hechos aislados. Se ven incapacitados de determinar si han logrado los objetivos que se impusieron, o incluso si han tenido un impacto negativo más que positivo en la situación.

## CÓMO OPERA

---

Esta herramienta se basa en el método de Formulación de Programas Operacionales (FPO), utilizado en diversos formatos por distintas agencias. Este método está destinado a diseñar programas con énfasis en el contexto más amplio del alivio de las situaciones post-desastre y el desarrollo. El formato FPO está diseñado para apoyar a los profesionales en la creación de estrategias que tengan la imagen más amplia y exacta posible de la situación vigente. Esto se logra mediante la construcción de un marco conceptual que incluye los objetivos, temas de interés, problemas y soluciones posibles en una situación dada. Ayuda a identificar las necesidades, las capacidades disponibles para responder a esa necesidad y los mejores métodos para alcanzar esa meta.

Se puede distinguir una serie de pasos secuenciales en esta herramienta:

### 1. Visión general de la situación.

Esta visión es la piedra angular del formato FPO, la base sobre la cual se deciden los objetivos y se formula una estrategia para su implementación. Es el primer paso del proceso, dado que debe haber una imagen clara de las circunstancias en las cuales operará el proyecto. Se debe dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- a) Estimación de la magnitud del desastre
- b) Identificación de los actores clave
- c) Mapa institucional
- d) Estimación de las necesidades
- e) Estimación de las oportunidades

### 2. Planteamiento general de los objetivos del programa.

Los objetivos de los programas deben ser establecidos en un formato claro, y ello no sólo con el fin de garantizar que serán registrados y comprendidos por el equipo del proyecto; un formato claro sirve también para crear un registro útil a la población local, que da transparencia al proyecto y lo somete al escrutinio de esa misma población. Esto es de primera importancia, pues la relación entre los diferentes grupos involucrados en un proyecto tiene un decisivo impacto en sus posibilidades de éxito. Al mismo tiempo, ayuda a evitar expectativas poco realistas de parte de las comunidades locales.

3. **Definición de la estrategia del programa.** Cuando se decide la estrategia de un programa o proyecto, es importante considerar las implicaciones de las posibles soluciones, tanto desde el punto de vista de los impactos probables, como de las ventajas y desventajas de elegir una u otra estrategia. A fin de seleccionar entre varias estrategias propuestas, deben confrontarse algunos de sus aspectos clave:
  - a) Impacto
  - b) Viabilidad
  - c) Sustentabilidad
  - d) Riesgos
  - e) Ventajas y desventajas
4. **Identificación del objetivo principal.** Los objetivos generales sirven de guía al proyecto. Determinan qué medidas prácticas se tomarán, qué productos se esperan, y cuán relevante es el proyecto para la situación post-desastre.
5. **Identificación de los objetivos inmediatos.** Una vez definido el objetivo principal, éste debe ser desagregado en sus componentes clave, los cuales se convierten en los objetivos inmediatos. Es importante situar estos objetivos inmediatos en el contexto total mayor. Cada uno de los objetivos específicos desempeñará un papel que le es propio en el logro del objetivo general; pero como ellos también se afectan entre sí, deben ser considerados tanto metas individuales como colectivas.
6. **Identificación de los productos primarios.** En esta etapa, la planificación se centra en los pasos prácticos específicos requeridos para lograr el objetivo principal. Los productos indican los pasos concretos que hay que realizar para lograr la meta principal. Delinear y planificar su curso permite tener una especie de anteproyecto o programa detallado de acción.
7. **Actividades.** En esta fase del diseño se deciden las actividades concretas mediante las cuales se implementará el proyecto. Las actividades específicas se deciden en relación con los siguientes cuatro requerimientos:
  - a) Estimación de las necesidades
  - b) Estimación de las opciones técnicas
  - c) Estrategia para la implementación del proyecto
  - d) Proceso de evaluación

## **RELACIÓN CON LAS NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA**

---

Al seguir un procedimiento cuyos pasos se han establecido claramente, y al hacer explícitos los objetivos, estrategias y productos, este enfoque pone énfasis en la **transparencia**; con ello incrementa la posibilidad de control de la población sobre el proyecto o programa, su comprensión de las acciones emprendidas y, como consecuencia, su **compromiso** con ellas.

## EJEMPLO URBANO:

### FORMULACIÓN DE PROGRAMAS POST-DESASTRE EN IRAQ

En el marco del programa conocido generalmente como “Alimentos por Petróleo”, El Secretario de las Naciones Unidas y el Gobierno de Iraq acordaron que los ingresos provenientes de la venta de petróleo iraquí serían destinados a la compra de suministros con fines humanitarios. Se estableció que la adquisición y distribución de dichas provisiones en tres provincias del norte serían responsabilidad del Programa Humanitario Interagencial de Naciones Unidas, con la mayoría de los aspectos relativos a los asentamientos humanos a cargo de UN-Habitat.

El plan de vivienda y las actividades de reasentamiento del programa apuntan a proveer materiales y suministros para rehabilitar y construir infraestructura básica y otros servicios de apoyo en las zonas rurales. El objetivo del proyecto es impedir que prosiga el deterioro de la situación; mejorar las condiciones de vida de las personas y familias desplazadas al interior del país, que se encuentran habitando viviendas precarias en asentamientos rurales y urbano; y facilitar su asentamiento permanente mediante la entrega de apoyo para la rehabilitación de la infraestructura de las viviendas, servicios públicos y otras instalaciones esenciales.

Basándose en la experiencia obtenida y en las propias observaciones de UN-Habitat en Iraq, Habitat cuidó que el proyecto priorizara los siguientes puntos:

- i) Estrecha coordinación con las autoridades locales actuantes.
- ii) Compromiso previo de las comunidades y autoridades locales en cuanto a suministrar los recursos necesarios para gestionar adecuadamente la infraestructura y servicios rehabilitados.
- iii) Capacitación de las autoridades locales mediante la participación de su personal técnico en actividades del programa, y el apoyo a la rehabilitación de plantas y equipamientos mecánicos esenciales.
- iv) Estrecha coordinación con otras agencias de Naciones Unidas antes del inicio del proyecto, para evitar la duplicación de servicios.
- v) Prioridad dada a la implementación de aquellas actividades que tienden a consolidar los reasentamientos de población ya existentes y que contribuyen a la sustentabilidad de los asentamientos y sus servicios.
- vi) Máximo uso de los expertos y subcontratistas locales para la implementación de las actividades del programa, en coordinación con las autoridades locales.
- vii) Procesos transparentes y competitivos aplicados a la selección y supervisión de expertos, consultores y subcontratistas.
- viii) El programa subcontrata con organizaciones y subcontratistas internacionales calificados la implementación de conjuntos consolidados de actividades (diseño, implementación, organización comunitaria y capacitación), a fin de posibilitar un enfoque integral de la implementación del programa y lograr ritmos de ejecución más rápidos.
- ix) Sistemas de monitoreo y evaluación que apoyen a los encargados del programa en la introducción de medidas correctivas, y midan el impacto del programa en las comunidades objetivo.

**Referencia:**

1. *Guidelines for the Operational Programme Formulation in Post Disaster Situations*. Disaster Management Programme (DMP), UNCHS (Habitat), 2001.

## 2.13 PROYECTO DEMOSTRATIVO

Las ciudades buscan ideas innovadoras y nuevos enfoques para manejar sus asuntos y problemas prioritarios. Un Proyecto Demostrativo es un proyecto a pequeña escala y relativamente autónomo de inversión de capital o asistencia técnica, cuyo propósito es “demostrar” un enfoque particular. Se lleva a cabo al comienzo de la fase de implementación de un proceso participativo, a fin de mostrar en la práctica cómo puede tratarse un tipo de problema específico de una manera nueva o diferente. Los proyectos demostrativos son mecanismos eficaces para forjar relaciones asociativas entre los sectores público, privado y (en especial) comunitario; y para desarrollar nuevos modos de trabajar juntos, aprender haciendo y generar resultados visibles en terreno. Se puede implementar proyectos demostrativos en cualquier momento del proceso.

Un Proyecto Demostrativo ofrece los medios para introducir y experimentar ideas y enfoques innovadores, y prepara el camino para su réplica y ampliación de escala.

### PROPÓSITO

---

#### 1. Suministrar un marco de aprendizaje para mejores soluciones y enfoques.

Los proyectos demostrativos exponen enfoques y soluciones que pueden inspirar y catalizar cambios. Son por lo general de pequeña escala y, así, el riesgo (y costo) de que fracasen es mínimo, lo que no les impide constituir una oportunidad de aprender de la experiencia viva. Como a menudo los proyectos demostrativos son de alcance local, sus actividades y resultados son muy visibles. Las experiencias de primera mano de este tipo son especialmente importantes en aquellas situaciones en que los procesos sociales, los cambios de conducta y las reformas institucionales son claves para el éxito.

Los proyectos demostrativos muestran en la práctica cómo manejar un problema particular.

#### 2. Centrarse en la “acción”.

Los proyectos demostrativos hacen que los actores puedan ver por sí mismos qué y cuánto pueden hacer. Al unirse entre sí y acumular sus recursos, descubren capacidades latentes para un cambio verdadero. Gracias a una real cooperación en terreno, emergen asociaciones eficaces que se sustentan en las ventajas comparativas de los diferentes actores. Los cambios reales consumados en terreno, aunque de escala limitada, subrayan el enfoque en la implementación propio del proceso, con lo cual generan credibilidad.

#### 3. Facilitar la réplica y ampliación de escala de enfoques innovadores.

Cuando el diseño de un proyecto apunta conscientemente a demostrar nuevos y mejores enfoques y soluciones, ese proyecto ofrece fundamentos sólidos para ser replicado y ampliado en su escala. Como los proyectos demostrativos se realizan a escala pequeña y corto plazo, muy rápidamente puede extraerse lecciones de ellos, lecciones de la experiencia capaces de mostrar tanto debilidades o vacíos, como fortalezas y oportunidades no previstas. Con esta información, firmemente basada en la experiencia real, el enfoque del proyecto demostrado puede repetirse con acrecentada confianza, y hacerlo tanto de manera más amplia como en una mayor escala.

Facilitan la réplica y aplicación en mayor escala de una acción, mediante logros visibles y lecciones dejadas por la experiencia.

## PRINCIPIOS

---

Los proyectos demostrativos son de pequeña escala y ciclo de vida corto.

**Pequeña escala y ciclo de vida corto del proyecto.** Los proyectos demostrativos son deliberadamente de escala pequeña y alcance limitado, de manera que la planificación, financiamiento e implementación son más fáciles y rápidos que para los proyectos grandes; esto también posibilita que sean de ciclo corto, de manera que se pueda cosechar rápidamente los beneficios de la “demostración”, y los riesgos y cargas administrativas de la implementación sean menores. Se prefiere áreas geográficas reducidas, para que sea más fácil identificar los impactos del proyecto.

**Demostración *ex ante*.** Todos los proyectos demostrativos son proyectos, pero no todos los proyectos son demostraciones. Los proyectos demostrativos están diseñados *desde el comienzo* para que sirvan como demostraciones de nuevas maneras de hacer las cosas, y de ahí que los aspectos que van a ser demostrados estén explícitamente representados en el diseño, tal como lo están los elementos susceptibles de una rápida implementación.

**Ciclo demostración-monitoreo-réplica.** Los proyectos demostrativos tienen que desarrollarse bajo monitoreo permanente, de manera que las lecciones de la experiencia puedan ser captadas y documentadas adecuadamente. Esto implica que el monitoreo esté incorporado desde la partida en el diseño, y que las actividades de monitoreo se ejecuten a todo lo largo del proceso. Finalmente, los proyectos demostrativos deben tener una completa evaluación *a posteriori*, para analizarlos en relación con los objetivos originales y los parámetros del diseño de los proyectos. Este monitoreo y evaluación ofrecen las bases para un sólido proceso de réplica y aplicación a mayor escala.

## CÓMO OPERA: ELEMENTOS CLAVE

---

Los elementos clave para la formulación de proyectos demostrativos exitosos son: un diseño adecuado, financiamiento viable, monitoreo y documentación eficaz de las acciones.

- 1. Diseño.** Un desafío crucial en el diseño de un proyecto demostrativo es asegurarse de que refleje los principios recién mencionados. Para muchas ciudades ha resultado útil establecer directrices para la formulación de proyectos demostrativos. Estas directrices toman en consideración las condiciones locales existentes, pero tienen algunos rasgos comunes; entre ellos:
  - Área temática y relación con intereses prioritarios.
  - Extensión geográfica y foco: preferencia por áreas pequeñas y bien definidas.
  - Escala y ciclo del proyecto: preferencia por acciones de pequeña escala que pueden completarse rápidamente, con un ciclo de proyecto corto.
  - Beneficiarios: enfoque en reducción de la pobreza o mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres.
  - Sentido de pertenencia local: manifestado en los insumos de los socios locales y la fuerte participación de los actores en la formulación e implementación del proyecto.
  - Sustentabilidad: ratificada por disposiciones institucionales incorporadas al sistema vigente que aseguren una gestión adecuada de los productos del proyecto y un suministro eficaz de los servicios resultantes del proyecto.
  - Indicadores: monitoreo y medición del desempeño e impacto del proyecto.
- 2. Financiamiento.** Los proyectos demostrativos pueden financiarse a través de una amplia variedad de fondos, que pueden ser catalizados por un capital inicial o impulsados por pequeñas donaciones; también su costo puede ser compartido entre los participantes o actores asociados. La manera en que se financia los proyectos demostrativos suele tener consecuencias en su sustentabilidad y en la viabilidad de su réplica y aplicación a mayor escala.

- 3. Monitoreo.** Los proyectos demostrativos deben ser controlados adecuadamente. Desde el comienzo debe instalarse un mecanismo eficaz de control, con indicadores claros y fácilmente medibles, a fin de captar y sintetizar las lecciones provenientes de la experiencia. Para contar con una línea de base sólida, debe estar claramente documentada la situación “pre-proyecto”.

## RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA

El impacto inmediato de los proyectos demostrativos suele ser limitado, dado que, por definición, son intervenciones de pequeña escala. Pero las ganancias potenciales de su réplica y aplicación a mayor escala son enormes, con claros beneficios en el ámbito de la **eficiencia**. Los proyectos demostrativos pueden ser replicados de un asunto a otro, o de un área geográfica a otra, o de pequeña a gran escala. Sin embargo, como se los diseña y pone en marcha específicamente para “demostrar” un enfoque, contribuyen de manera importante a la **transparencia**; del mismo modo, el hecho de que se implementen a pequeña escala y estén orientados localmente incrementa la participación local y, como consecuencia, el **compromiso cívico**.

Los proyectos demostrativos son adecuados para promover buenas prácticas y nuevos enfoques.

## EJEMPLOS URBANOS:

### 1. UN PROYECTO DEMOSTRATIVO DE CARÁCTER ASOCIATIVO PARA EL SUMINISTRO DE AGUA, COLOMBO, SRI LANKA

En Colombo, la mitad de la población vive en asentamientos caracterizados por el alto hacinamiento de las viviendas y la falta de una infraestructura de servicios, especialmente de agua potable. En estos vecindarios, la falta de conexiones individuales de agua creaba una serie de problemas, como riñas entre los residentes por conseguirla en las horas punta y problemas sociales relacionados con las colas frente a los grifos colectivos; a ello hay que sumar los riesgos potenciales a la salud debido al inadecuado sistema de alcantarillados y disposición de residuos líquidos.

En estas circunstancias, se formula un proyecto demostrativo basado en la asociación de múltiples actores, que incluía el Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC) (que a su vez incluye gente local; el representante local en el Concejo Municipal de Colombo [CMC] y funcionarios de éste), el Proyecto para la Sustentabilidad del Área Central de Colombo (SCCP, por su sigla en inglés) y otros actores locales. El financiamiento fue compartido entre los presupuestos del CMC, el SCCP y el PNUD. La población se comprometió con fuerza de trabajo local para llevar a cabo las labores de excavación y ayudar a los obreros municipales en el tendido de cañerías. Cinco miembros de la comunidad se ofrecieron de voluntarios para coordinarse con el inspector de salubridad pública y procesar las solicitudes junto con la división municipal encargada de las obras de agua y alcantarillado, y facilitar el trabajo de excavación.

El proyecto demostrativo es de una escala modesta: el sistema de distribución de agua está diseñado para cubrir 52 unidades de vivienda. No es ni grande ni complejo y el financiamiento es razonable, con inmediatos beneficios para el entorno y respuesta a las necesidades básicas de la comunidad. Los resultados visibles motivarán a otras áreas y al Consejo de Desarrollo Comunitario para que adopte el mismo procedimiento, y ya se están recibiendo nuevas solicitudes.

## 2. DESARROLLO Y GESTIÓN DE SISTEMA DE AGUA DE VERTIENTE EN IBADÁN, NIGERIA

Tras una Consulta Urbana organizada a través del Proyecto para un Ibadán Sustentable (SIP, por su sigla en inglés; un proyecto conjunto de UN-Habitat, PNUD y el Gobierno del Estado de Oyo), se constituyeron grupos de trabajo en torno a los temas prioritarios: i) gestión de los desechos; ii) suministro de agua; y iii) mejoramiento ambiental del área del mercado.

La Asociación para el Desarrollo Comunitario de la comunidad Oke-Offa Babasale solicitó la ayuda del SIP para desarrollar la vertiente natural de Akeu. Se formó un subgrupo de trabajo para realizar un proyecto demostrativo destinado a desarrollar esta vertiente como fuente de agua potable para la comunidad. Hubo contribuciones financieras, técnicas y políticas de los distintos actores involucrados, incluidos el sector privado, agencias internacionales (Unicef), el grupo de trabajo en Suministro de Agua del SIP, la comunidad misma y los gobiernos local y estatal. La comunidad comprometió algunos fondos para inspeccionar los terrenos y aportó fuerza de trabajo para el proyecto, con lo que desde el comienzo de esta iniciativa se generó una fuerte apropiación por parte de los actores locales. Los asociados en el proyecto suministraron la mayor parte de los materiales de construcción, equipos de bombeo, diseño del proyecto, insumos técnicos y otros recursos.

Este proyecto demostrativo fue de pequeña escala, con costos modestos. La sencillez de la tecnología aplicada permitió que los miembros de la comunidad la pudieran aplicar y mantener, con lo que se aseguró la sustentabilidad del proyecto. Éste requirió una cantidad limitada de terreno, lo que hace más atractiva y viable su réplica en vecindarios de bajos ingresos de Ibadán, donde la disponibilidad de sitios para ubicar proyectos puede constituir un problema. El proyecto demostrativo de agua de vertiente de Akeu sirve ahora a comunidades que quedan fuera de sus límites, alejadas hasta 2 o 3 kilómetros.

### Referencias:

1. *Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans*. Volume 4 of the SPC Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999.
2. "Establishing a Demonstration Project Clearing House". Draft Concept Paper. Escrito para su uso en Filipinas, SCP, UNCHS/UNEP, 2000 (inédito).
3. *Sustainable Chennai Project: Documenting Experiences and Drawing Lessons of Experience form Environmental Planning and Management Application in Chennai*. Documentación preparada para UNCHS, CMDA y PNUD, abril 1999.
4. *Implementation and Replication of the Sustainable Cities Programme Process at City and National Level: Case studies from Nine Cities*. Working Paper N° 2, SCP, UNCHS. Nairobi, 2001.

## 2.14 SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

La información es un factor decisivo en cualquier actividad de planificación y gestión. Los desafíos que experimentan las ciudades son, por lo general:

- a) definir qué datos e información se necesitan para el propósito que se tiene en mente;
- b) descubrir si existen, y dónde;
- c) cómo acceder a ellos, si existen, y cómo recopilarlos si no están disponibles;
- d) cómo almacenar esta información en la forma de referencias fácilmente accesibles;
- e) cómo interpretar los datos, dar solución a los problemas de calidad o inconsistencias;
- f) determinar quién necesita la información, cuándo y en qué forma(s); y
- g) difundirla según se la requiera.

Estos desafíos pueden ser superados si se formaliza, institucionaliza y mantiene un *sistema* de información, como algo diferente de un ejercicio de recopilación de datos *ad hoc*. Un sistema de información para la gestión tiene procedimientos y formatos estandarizados y explícitos, de aplicación flexible; está integrado en una estructura organizacional permanente, es independiente de cualquier insumo individual crítico; y está *respaldado* tanto política como logísticamente (cuenta con los recursos necesarios en términos de financiamiento, personal, etc.). Es un sistema atractivo cuyos servicios tienen gran demanda, la cual es capaz de satisfacer. Un Sistema de Información para la Gestión Ambiental (SIGA) se centra en el aspecto espacial de la planificación y gestión urbana y constituye la base para un marco de planeamiento abierto, que complementa o incluso sustituye los conceptos de planificación tradicionales; por tanto, es aplicable no sólo en la planificación ambiental, sino en una amplia gama de modalidades de planeamiento urbano.

Los SIGA se concentran en los aspectos espaciales de la planificación y gestión urbana.

### PROPÓSITO

1. **Suministrar información concisa, oportuna y útil sobre temas urbanos.** Uno de los propósitos de un Sistema de Información para la Gestión Ambiental es mostrar las relaciones entre el medio ambiente y los temas relativos al desarrollo. Básicamente, un SIGA consiste en pasos formalizados para captar información, y procedimientos fijos para recuperar esa información. En términos generales, reúne la información relevante para un proceso participativo de planificación y gestión del medio ambiente urbano. Pero también puede incluir la recopilación de información sobre los diversos temas urbanos (como pobreza, o seguridad) que debe manejar una ciudad en particular. Esta información se almacena en archivos, bases de datos y mapas. La información que se mantiene y genera a través de un sistema como éste por lo general está actualizada, puesto que permite un continuo ingreso de datos generados a través de un formato establecido por consenso, que involucra participación pública y popular. La información —que se presenta de manera fácilmente entendible, con atractivos mapas, gráficos y fotografías— es de fácil acceso, por ejemplo a través de kioscos informativos, artículos de periódicos, exposiciones en los barrios, publicaciones de distribución general, etc.
2. **Apoyar los procesos participativos de toma de decisiones en el marco de procesos de gestión urbana.** El SIGA está diseñado para suministrar información utilizable directamente por los participantes en un proceso de gestión urbana. Por tanto, esa información no es comprensiva ni excesivamente técnica, sino focalizada, concentrada en lo que es importante para el proceso de toma de decisiones. Al estar actualizada, ordenada según temas y bien presentada, la información del SIGA constituye un apoyo directo a los procesos consultivos y participativos de los grupos de trabajo. Al descansar en la participación de los actores para la búsqueda e ingreso de datos, el SIGA no es un ejercicio exclusivamente técnico, sino ampliamente participativo.

Suministra información concisa, oportuna y pertinente para el proceso de toma de decisiones sobre temas urbanos.

## PRINCIPIOS

---

**Sistema de aprendizaje dinámico.** Un SIGA es un sistema de información dinámico, de manera que debe estar recibiendo permanentemente nuevos datos. Un sistema de información *no* tiene que ser completo para ser útil, y en todo caso se requiere de bastante tiempo para reunir y procesar los datos necesarios. Entretanto, hay que tomar decisiones sobre temas medioambientales que no pueden postergarse a la espera de mayores informaciones. Si se centra la atención en las prioridades de los usuarios, incluso los más modestos y paulatinos avances en información y conocimientos sobre un tema pueden ser útiles. Esto se hace especialmente válido en el área medioambiental, donde el problema principal no es necesariamente una falta total de información, sino su fragmentación, quizá reflejo del hecho de que no siempre se reconoce el “medio ambiente” como un sector técnico por derecho propio. Con el tiempo, a medida que surgen nuevos temas, el sistema de información amplía su cobertura y alcance a través de otras iniciativas de recopilación, tanto ‘pasivas’ como ‘activas’, pero ello siempre que se cuente con un marco adecuado. Al comienzo, este marco puede ser un simple conjunto de archivadores o ‘buzones’ en los cuales clasificar información bajo diferentes etiquetas. En una etapa avanzada, el marco puede ser un complejo Sistema de Información Geográfica computarizado. Lo importante es que periódicamente se le haga mantenimiento al sistema, y se lo actualice.

**Usa la mejor información disponible.** Un SIGA acepta y usa la mejor información *que está disponible*. Cuando se define a los sistemas de información, es tentador ser demasiado ambicioso; suele ocurrir, así, que los profesionales técnicos insistan en demasía en que sean completos y abarquen todo. Por supuesto que ello es imposible, y buscar la perfección de esta forma es invariablemente contraproducente. (Ello grafica el significado de la frase “lo mejor es enemigo de lo bueno”.) Aquí se aplica una ley de retornos decrecientes: los costos en tiempo y recursos generados por el deseo de obtener “mejores” datos, rápidamente sobrepasan los beneficios obtenidos de esa información extra. Muy a menudo los proyectos pueden verse retrasados por falta de información esencial, pero el tiempo y los recursos disponibles no permiten una investigación exhaustiva. En esos casos es necesario remitirse a cifras estimadas, el sentido común o el conocimiento disperso en la comunidad. Mientras más parciales o inconsistentes son los datos, o mientras más faltan, se requiere más pericia y espíritu crítico para convertirlos en información significativa y confiable. Se puede usar sin mayor problema —y de manera bastante eficaz— información ‘no científica’, siempre que se esté consciente de su fuente y limitaciones. El punto es encontrar el equilibrio adecuado. Por supuesto la meta es reemplazar este tipo de información en etapas posteriores del SIGA con datos más sólidos. Pero, por el momento, lo que cuenta es que algo de información es mejor que nada.

**Evita entraparse en datos.** Es necesario evitar empantanarse en un ejercicio de recopilación de datos extenso, sin propósito definido, sin orientación ni límites precisos, que casi nunca logra éxito alguno y es, por tanto, absolutamente irrelevante. El propósito del SIGA no es suplir servicios estadísticos generales o incluso sectoriales, ni a los centros de investigación. Tampoco “información” es sinónimo de “datos”; sólo con análisis, interpretación y síntesis los datos se convierten en información.

**Distingue entre hechos y políticas.** Un SIGA distingue claramente entre *información fáctica* e *información referida a políticas*. Los mapas temáticos fácticos muestran datos cuantificables o “contables”; ejemplo de ello son los mapas geológicos, de suelos, de densidad de población, etc. Los mapas de políticas muestran información acerca de ciertas decisiones relativas a políticas, como decretos nacionales, leyes y estatutos, normas ambientales mundiales o reglamentos y condiciones elaborados por los participantes durante el proceso de trabajo grupal. Los mapas de políticas pueden ser clasificados como Mapas de Conveniencias o Sensibilidades: interpretan la información de los mapas fácticos y de las áreas destacadas como “más o menos conveniente”, “buena o mala”, etc., según normas y condiciones explícitas. Los mapas de políticas se basan en un proceso participativo

intensivo. Son subjetivos, puesto que muestran metas de políticas, y representan diferentes opiniones que han sido negociadas durante el proceso de trabajo grupal. Estos mapas siempre estarán sujetos a discusión y polémicas, pero constituyen un aporte extremadamente valioso para esas discusiones.

**Accesible a todos.** La información del SIGA tiene que ser fácilmente accesible a todos los actores y a la sociedad civil en su conjunto. Por tanto, contribuye a evitar el demasiado extendido “síndrome del banco de datos”. El sistema de información *no* debe ser visto como un cúmulo estático de información “valiosa”, depositada por sus propietarios para que esté protegido de acceso “no autorizado”, como en las bóvedas de un banco. Al contrario, debe aparecer como un flujo continuo, a la manera de un periódico, donde se busca información sin cesar y de manera activa, se la analiza y sintetiza rápidamente, y se la distribuye rápida y ampliamente y sin restricción. La información es como las noticias: un producto perecedero que pierde valor con el tiempo. La utilidad e influencia de un periódico se basa en que disemina de inmediato toda nueva información, no en que se la guarda. El éxito de un SIGA depende absolutamente de una estrategia eficaz de salida de la información.

**Tecnología adecuada.** Un SIGA no depende de tecnología de alta complejidad. Se puede implementar el programa en varios niveles de complejidad, manual o computarizado, y le sacará el mayor provecho posible a las herramientas disponibles. La clave para el éxito de un SIGA no es la mejor tecnología, sino la *compatibilidad con sistemas y capacidades existentes*. Los principales productos de un SIGA son mapas atractivos y coloridos, y, por tanto, un Sistema de Información Geográfica (SIG) es una herramienta adecuada para el SIGA.

## CÓMO OPERA: ELEMENTOS CLAVE

---

La siguiente directriz sobre elementos clave del SIGA se basa en la experiencia práctica de su aplicación en muchas ciudades de todo el mundo. El SIGA ha utilizado el medio ambiente como un punto de entrada particular, pero la experiencia ha demostrado que, con modificaciones pequeñas pero apropiadas, se puede adaptar fácilmente el SIGA a otras áreas temáticas y otros sectores, como seguridad o manejo de desastres. Los siguientes pasos se centran en la parte de análisis espacial del SIGA mediante mapas y sistemas de información geográfica.

**Paso 1: Inicio del sistema.** Iniciar una unidad SIGA implica algunos recursos, además de una cantidad adecuada de personal para su atención (al menos un profesional con dedicación completa y un asistente). Se puede construir un sistema SIGA sin equipo computacional, pero es mucho más fácil usar un Sistema de Información Geográfica (SIG) de base computacional para manejar la cantidad de datos que el sistema contendrá. Afortunadamente existe en el comercio software SIG de buena calidad, que funciona en computadoras individuales estándar de alto rendimiento; son también equipamiento clave una impresora de tinta y dispositivos como un tablero digitalizable y un escáner. Para trabajo de campo, es esencial un receptor de Sistema de Posicionamiento Global (SPG), que ahora se puede obtener fácilmente a precios razonables. Una mesa de luz es vital para las discusiones grupales en torno a mapas impresos en material transparente.

**Paso 2: Formación de un Grupo Encargado de Mapas.** Para vincular el SIGA con los actores y usuarios del sistema, es conveniente crear un Grupo Encargado de Mapas, cuya principal tarea sea apoyar a la unidad técnica del SIGA y trabajar con ella, a la vez que establecer un vínculo continuo entre usuarios y proveedores. Este grupo puede ser útil en proveer insumos y hacer preguntas durante el ejercicio de construcción del SIGA. En el Paso 1 aconseja sobre la compra de equipamiento. Para el Paso 3 puede suministrar información acerca de mapas existentes, y para el Paso 4 puede decidir sobre el contenido y diseño del Mapa Básico. El Grupo de Mapas facilita el vínculo entre los grupos de

trabajo y la unidad SIGA, y es este grupo el que analiza las necesidades de Mapas Temáticos, la lógica cartográfica para el Mapa de Conveniencia y Sensibilidad, y los procedimientos de montaje. Finalmente, el Grupo de Mapas puede intervenir en capacitación y entrenamiento.

**Paso 3: Realización de inventario.** La etapa de inventario del SIGA abarca la búsqueda de los datos y mapas existentes (una tarea difícil que involucra buscar en toda una serie de organizaciones y fuentes potenciales); el establecimiento de un sistema de archivo para el material impreso; el desarrollo de un sistema de archivos para los datos digitalizados; y la creación de una base de datos referencial de todos los mapas y datos relevantes.

**Paso 4: Preparación del Mapa Base.** Un Mapa Base incluye las principales características de la ciudad, como los ríos y caminos más importantes y los accidentes geográficos básicos. Estas características deben usarse en cada uno de los mapas que después se creen, para guiar y orientar sobre las ubicaciones. Los estratos del Mapa Base funcionan como estratos maestros, de manera que no se necesita digitalizar más los ríos, caminos y límites, a menos que hayan experimentado algún cambio físico (por ejemplo, los ríos pueden cambiar de curso). Al imprimir el primer Mapa Base, es esencial decidir un diseño estándar que pueda ser utilizado en todos los mapas SIGA. Es importante diseñar el Mapa Base, en cuanto a la inclusión de información y gráficos elegidos, de manera que pueda ser ampliado y reducido sin pérdida de legibilidad; es de gran importancia, por ejemplo, tener un Mapa Base que pueda ser impreso en tamaño A4 (tamaño carta), que es el formato más común de los informes y para el uso cotidiano.

**Paso 5: Preparación de Mapas Temáticos.** En el SIGA, los Mapas Temáticos muestran información estrictamente fáctica; por ejemplo, erosión anual del suelo en centímetros, personas por hectárea en cada sub-unidad administrativa, etc. El insumo para estos Mapas Temáticos provendrá de mapas existentes, informes científicos o datos disponibles, que pueden encontrarse en diferentes departamentos municipales o instituciones académicas o de investigación, o que pueden generar grupos de trabajo centrados en temas específicos.

**Paso 6: Preparación de Mapas de Conveniencia y Sensibilidad.** La creación de un Mapa de Conveniencia y Sensibilidad implica la interpretación de los datos fácticos propios de los Mapas Temáticos y su evaluación. Se centra en la elaboración de conclusiones sobre las condiciones existentes en áreas específicas, y en la definición y aplicación de “normas y reglamentos” adecuados a esas condiciones. Por ejemplo, los Grupos de Trabajo pueden jerarquizar estas “normas y reglamentos” según el impacto de los distintos aspectos urbanos sobre el desarrollo, o el impacto del desarrollo sobre los diversos aspectos medio ambientales. Un Mapa de Conveniencia podría mostrar, por ejemplo, áreas marcadas o catalogadas por su conveniencia para proyectos de vivienda, basándose en criterios ambientales como declive del terreno, estabilidad de los suelos, tabla de aguas subterráneas, exposición a inundaciones, etc.

**Paso 7: Montaje de Mapas Fácticos y de Políticas Públicas.** Para algunos productos del SIGA es necesario combinar información de varios mapas o conjuntos de datos. Puede simularse la interacción entre medio ambiente y temas vinculados al desarrollo, esto es, la identificación de ‘puntos críticos’ cruciales, recurriendo al montaje de distintos mapas. (El montaje puede hacerse manualmente, utilizando mapas transparentes combinados, o en computador mediante el sistema SIG.) Con diferentes montajes se puede generar los productos necesarios e importantes para la planificación y gestión urbana, incluidos mapas de estrategias, de uso del suelo, zonales, y marcos de gestión territorial. Estos productos son útiles para responder preguntas de rutina en la planificación y gestión urbana.

**Paso 8: Difusión de la información.** El SIGA utiliza un enfoque participativo y, en consecuencia, las actividades de información pública son parte importante del sistema. Una continua y activa “extensión” a la población puede estimular la identificación o aporte de nueva información al sistema, y también puede ser utilizada para someter a

prueba y afinar los productos, a fin de asegurar que sean comprensibles y utilizables. Entre los métodos para promover el sistema están las exposiciones organizadas tanto localmente como para toda la ciudad, el internet, las publicaciones impresas, los medios de comunicación (prensa, televisión, radio), la publicación de mapas interactivos en CD ROM, etc.

**Paso 9: Mantenimiento del sistema.** Un SIGA es un sistema en constante evolución. Así, aunque el diseño del sistema esté completo, el contenido de datos aumenta y cambia continuamente a lo largo del tiempo. Para mantener el sistema es esencial anclarlo en la institución o departamento más adecuado, asegurando el compromiso de la gente, y contar con un presupuesto estable y de largo plazo. El departamento de anclaje debe comprometerse a actualizar continuamente el sistema (asumiendo los costos que ello signifique) y debe mantener un programa de capacitación continuo para los usuarios y operadores del SIGA.

### ***Posibles áreas de aplicación***

Aunque se lo presenta como un Sistema de Información para la Gestión Ambiental, con ligeras modificaciones este enfoque puede responder a las diversas necesidades y usos en la planificación y gestión urbana. Así, un SIGA genérico (que también podría llamarse un Sistema de Información para la Gestión Urbana – SIGU) puede cumplir diversas funciones de gestión urbana. Por ejemplo, el departamento a cargo de los impuestos locales necesita un sistema de información territorial de gran escala para mejorar la recaudación de impuestos sobre la propiedad. El departamento de agua potable necesita información espacial precisa sobre la infraestructura física, en especial del sistema de redes, para una mejor operación, mantenimiento y recaudación de sus ingresos. El departamento de planificación se ocupa del desarrollo físico de la ciudad, en tanto el departamento ambiental necesita manejar de mejor forma los recursos y riesgos ambientales. De la misma manera, el alcalde puede necesitar una “instantánea” de la situación de la ciudad en relación con su desarrollo para atraer turismo o interesar a inversionistas. Se ha utilizado el SIGU (SIGA) para atraer inversionistas aplicándolo a la construcción de mapas que muestran las mejores ubicaciones para inversiones en la ciudad.

## **RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA**

---

Los elementos clave de un SIGA incorporado a un proceso participativo de toma de decisiones son su carácter interactivo y su accesibilidad a todos los usuarios y actores urbanos, incluidos los grupos vecinales, los operadores del sector informal organizados, los sectores involucrados en el desarrollo, investigadores y activistas públicos. Esto influye enormemente en la **transparencia** y hace de la información un recurso compartido, de manera que el SIGA también funciona como una eficaz herramienta para el **empoderamiento** de distintos grupos de actores.

## EJEMPLOS URBANOS:

**SIGA en Dar es Salaam, Tanzania.** Dar es Salaam utilizó el SIGA en la elaboración de un esquema de planificación para la expansión de la ciudad y la renovación urbana (el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano), que ha llegado a ser una importante herramienta para la planificación del desarrollo de la ciudad. El SIGA también prestó utilidad para identificar los factores críticos en la calidad del aire, en particular las grandes fuentes industriales. Se hicieron mapas de éstas, de manera que las decisiones que se tomen en esas materias tengan una base más sólida. La Comisión Municipal ha comenzado a expandir el sistema en un SIGU general, a fin de incorporar otros aspectos urbanos, como la seguridad pública.

**SIGA en Ismailia, Egipto.** En Ismailia se recurrió a imágenes satelitales para actualizar el mapa base utilizado en el proceso participativo de grupos de trabajo. La Unidad SIGA elaboró un Atlas de la Ciudad donde se ilustra la importante interacción de desarrollo ambiental en Ismailia.

Otras ciudades de China, Filipinas, India, Sri Lanka, Nigeria, Malawi, Zambia, Ghana, Ruanda, Kenia, Tanzania, Polonia y Rusia están aplicando el concepto SIGA en su planificación ordinaria y prácticas administrativas.

### Referencia:

1. *Building an Environmental Management Information System (EMIS): Handbook with Toolkit.* Volume 7 of the SPC Source Book Series. UNCHS & UNEP, December 2000. [Este Manual y Caja de Herramientas contiene una guía paso a paso para la construcción, implementación y mantenimiento del Sistema SIGA, basada en la experiencia obtenida en diversas aplicaciones urbanas].

## 2.15 RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El manejo de conflictos se ha convertido en una práctica conocida en el último tiempo, y por distintas razones. Primero, en todo el mundo existen conflictos en distintos niveles, incluidas disputas entre países, transiciones en sistemas de gobierno, contiendas étnicas, violencia intrafamiliar, luchas religiosas, etc. Segundo, el conflicto se ha transformado en una “temática” asumida activamente por muchos individuos, organizaciones civiles, gobiernos locales, ONG y agencias internacionales. Tercero, en los últimos años se han desarrollado las técnicas básicas del manejo de conflictos, las que pueden aplicarse fácilmente a muchas situaciones.

En las ciudades, los conflictos ocurren en muchos niveles y de muchas maneras; y la Gobernabilidad Urbana es el proceso a través del cual es posible armonizar los intereses en conflicto o que compiten entre sí, articulándolos en consensos capaces de dar paso a una acción cooperativa. Es evidente, por ejemplo, que pueden surgir conflictos en varias etapas del proceso participativo de toma de decisiones descrito en este texto. Los temas relativos al uso del suelo o uso de recursos también tienden a generar disputas entre intereses contrapuestos. Las soluciones negociadas que los gobiernos locales consideran justificadas, fácilmente pueden parecer inaceptables para los grupos cuyos intereses están en juego. La resolución de conflictos como una herramienta para la gestión tiene, así, gran importancia en el proceso participativo, en particular durante la fase de formulación de estrategias, cuando se debe alcanzar un equilibrio entre opciones estratégicas que implican diferentes costos y beneficios para los diferentes grupos involucrados.

La resolución de conflictos es una importante herramienta para lograr un equilibrio entre opciones estratégicas e intereses contrapuestos.

### PROPÓSITO

---

**Resolver conflictos logrando consensos y un equilibrio adecuado entre los intereses opuestos.** En cualquier sociedad pueden surgir conflictos cuando hay desacuerdos, diferencias, molestias, competencias o inequidades que amenazan algo de importancia para uno o más grupos o individuos. La meta básica del manejo constructivo de conflictos es buscar soluciones estables que logren equilibrios entre las partes involucradas, la situación y las consecuencias de las acciones que han de realizarse.

### PRINCIPIOS

---

**Carácter constructivo.** Admitiendo que el conflicto es parte de toda sociedad o actividad humana, la resolución de conflictos (o manejo de conflictos) busca convertir los intereses contrapuestos en cooperación constructiva; si se los maneja adecuadamente, los conflictos pueden ser factores catalizadores para lograr medios de desarrollo más sustentables a través de la formación de consensos y la acción conjunta.

### CÓMO OPERA

---

Para diseñar una estrategia de resolución de conflictos se debe analizar tanto la raíz del conflicto como los papeles que desempeñan los distintos actores y la influencia de las relaciones de poder en el contexto cultural específico de que se trate. Entre las herramientas más generalizadas para el manejo de conflictos se encuentran:

- la escucha activa,
- la negociación,
- la mediación y
- la (re)conciliación.

Se han desarrollado diversos métodos prácticos para poner en ejecución estas modalidades de manejo de conflictos. Al seleccionar una en particular, se debe prestar especial atención a los aspectos culturales relacionados con las estrategias de manejo de conflictos, en particular a la protección de los intereses de los grupos vulnerables.

Cuando se lo mira como un proceso, el manejo de conflictos incluye:

- mantener conversaciones preliminares para desarrollar confianza y entendimiento;
- profundizar esas conversaciones para identificar y definir los temas de interés;
- examinar todos los aspectos imaginables de esos temas, redefiniéndolos y reenmarcándolos de manera que reflejen mejor la realidad desde diferentes perspectivas;
- comprometerse con una resolución conjunta de los conflictos;
- acordar acciones que contribuyan a que todas las partes encuentren respuesta a sus necesidades y preserven su dignidad; y
- realizar seguimientos para asegurarse de que se han logrado los resultados esperados.

## **RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA**

El núcleo del manejo de conflictos es la formación de consensos, que abre paso tanto a la creación del sentido de apropiación como a la **sustentabilidad** de los logros. Estimula la **equidad** para facilitar la expresión de los grupos vulnerables al ofrecerles un foro donde hacer frente a los conflictos relacionados con sus intereses. Para resolver los conflictos, se examinan las diferencias entre las partes de manera abierta y **transparente**, y tal examen también promueve una cultura de **compromiso cívico** activo en el debate sobre temas urbanos. Más notable aún es la contribución del manejo de conflictos a la generación de **seguridad** tanto entre partes que discrepan entre sí, como entre todos los actores.

## **EJEMPLOS URBANOS:**

### **1. CONSULTA URBANA COMO UNA HERRAMIENTA PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN PETRA, JORDANIA**

La experiencia de Petra, Jordania, es un buen ejemplo del uso de la metodología de Consulta Urbana para la resolución de conflictos. A comienzos de los ochenta, la tribu B' doul fue erradicada del Parque Arqueológico Petra, donde había vivido por generaciones, y llevada a Oum Sayoum, un lugar cerca de la entrada del parque, donde se les entregó tierra y casas. En 1995, se adoptó un plan maestro regional orientado a conciliar la expansión urbana con la necesidad de preservar el reducto arqueológico de Petra, pero sin consulta a la población. El plan limitaba estrictamente la expansión de Oum Sayoum, y la tribu B' doul planteó que ello impedía el necesario crecimiento de su asentamiento. Había también una fuerte sensación de que el gobierno no estaba cumpliendo las promesas hechas al momento del reasentamiento. El conflicto se agravó por la marginalización social y política de la tribu y su exclusión de las estructuras de toma de decisiones.

Tras documentar los temas a través de una investigación participativa, se organizó una serie de encuentros separados con los actores involucrados en el conflicto. Se elaboró un primer boceto de plan de acción, en el que se identificaba las áreas de posibles entendimientos y compromisos. Se realizó una consulta formal con dos grupos de trabajo en la que se reunió a todas las partes en conflicto, para el examen de los temas relacionados con los actos del gobierno y la tierra. Como un primer paso, el Consejo Regional de Petra

solicitó que se llevara a cabo un completo estudio del uso del suelo, que incorporara los puntos de vista de todos los afectados. Este estudio sirvió de base para la revisión de las normas de planificación vigentes y para resolver los conflictos sobre tierras existentes en ese momento. Se constituyó un grupo de trabajo para hacer el seguimiento del desarrollo del plan de acción. Finalmente, se redistribuyó la tierra a la tribu B'doul para la expansión de la aldea, y en la actualidad representantes de la tribu son miembros de los comités asesores locales. Al mismo tiempo, se están realizando mejoramientos generales en la aldea y se están pavimentando los caminos. La Autoridad Regional de Petra ha creado comités de representantes locales encargados de examinar los problemas de la comunidad, como un primer paso para la institucionalización de las consultas urbanas. La consulta contribuyó a resolver disputas de larga data y estableció las bases para continuar el proceso consultivo más allá de los dictados por el compromiso del Programa de Gestión Urbana (PGU).

## 2. MANEJO DE CONFLICTOS EN ESAUIRA, MARRUECOS

Fundada en 1760 y ubicada en un lugar maravilloso entre el Océano Atlántico y dunas boscosas, Esauira tiene una población de 70 mil personas, de crecimiento moderado, pero a lo largo de las dos últimas décadas la caída en la economía ha sido causa de una seria degradación del rico patrimonio cultural y natural de Esauira. La incesante expansión de la ciudad amenaza el frágil ecosistema de lagunas y bosques de las dunas, lo que a su vez tiene un impacto negativo en el drenaje y deja la ciudad a merced de la arena que arrastran los vientos.

Frente a estos desafíos ambientales, el Concejo Municipal carece de personal capacitado y de recursos financieros, y se encuentra sometido al gobierno provincial, incluso en materias de planificación y gestión local. La tradición de planificación vertical, impuesta por el sistema de gobierno central, ha restringido las consultas a meras discusiones académicas entre profesionales y burócratas, con escasa consideración de las expectativas de la población y del papel potencial que ella puede desempeñar en la implementación de los planes.

Estando en juego el desarrollo sustentable de la ciudad, a comienzos de 1996 el Programa Agenda Local 21 de UN-Habitat asumió la tarea de ayudar a la ciudad a cambiar el curso de su desarrollo. Un taller amplio de Consulta Urbana elaboró una visión de Esauira como una ciudad espacialmente compacta, con un patrimonio cultural de gran fuerza, importantes valores ambientales y una economía sustentable basada en el turismo cultural y ecológico. Esta visión está siendo implementada progresivamente a través de acciones planificadas, resolución de conflictos y movilización de recursos, con una búsqueda del compromiso de todos los sectores de la sociedad.

El manejo de la expansión de la ciudad hacia las dunas constituye un buen ejemplo de los aspectos vinculados a la resolución de conflictos surgidos durante este trabajo en Esauira. Las principales partes en conflicto en esta área incluyen:

- Inmobiliarias, interesadas en expandir la ciudad en áreas baratas recortadas a la reserva forestal;
- El Departamento de Silvicultura, interesado en preservar la reserva forestal, pero sin poder para controlar el cambio de uso del suelo en los márgenes de las dunas boscosas;
- Organizaciones de base representativas de comunidades de la zona intermedia, interesadas en el uso productivo de los bosques y en proteger la infraestructura del vecindario frente a los destructivos efectos de la erosión causada por la arena; y
- El Concejo Municipal, sin capacidad de desempeñar su papel como promotor de un desarrollo local sustentable.

Los conflictos entre estos actores fueron resueltos mediante el desarrollo de una visión y planificación conjunta de las acciones, reforzadas por una continua mediación entre los actores. Un centro de planificación para la acción, recientemente creado, ofreció al Concejo Municipal la capacidad y el poder para realizar consultas amplias, y medió en las negociaciones bilaterales en torno a la zona de protección del bosque. Fue necesario vencer importantes barreras a la comunicación entre los departamentos gubernamentales, la población y el sector privado, cuya relación se caracterizaba por permanentes conflictos y desconfianzas, y su resistencia a asociarse.

Con el tiempo, se logró elaborar una visión de largo plazo para el área, como zona urbana intermedia capaz de limitar la expansión de las urbanizaciones hacia los bosques de las dunas. Esta área está constituida por una cadena de áreas verdes públicas, huertos, instalaciones recreativas y un parque natural. En la actualidad se están realizando varios de los componentes de esta área intermedia, con la ayuda de agencias gubernamentales y grupos de vecinos. Algunas de las asociaciones entre ellos son todavía frágiles y requieren importantes esfuerzos de coordinación, pero hay fundadas esperanzas en que Esauira ha logrado darse un buen sistema para resolver los conflictos en torno al uso del suelo, condición clave para hacer más incluyente el gobierno local.

#### **Referencias:**

1. *Building Bridges through Managing Conflicts and Differences – Book 1.* Local Leadership Programme (LLP). UNCHS, Nairobi.
2. *Building Bridges through Managing Conflicts and Differences – Book 2.* Local Leadership Programme (LLP). UNCHS, Nairobi.

## 2.16 MONITOREO

El monitoreo es una herramienta de gestión esencial. Utilizada para medir el avance en la marcha de los proyectos, suministra un flujo de información que permite realizar los ajustes adecuados al proceso.

Existen diferentes tipos de monitoreo. El de proyecto (o físico) apunta a medir el avance en la implementación de las inversiones y actividades de capacitación, y se basa por lo general en indicadores cuantificables. Por su parte, los impactos de tales actividades se captan mediante un conjunto mayor de indicadores, que miden el progreso y cambio en las condiciones de vida de las personas afectadas.

Hay, aún, un tercer conjunto de indicadores y métodos que se utilizan para medir el avance en la aplicación de determinados enfoques de la gestión, como el proceso participativo de toma de decisiones, objeto de este manual. Este tipo de monitoreo es el foco principal de la herramienta descrita en esta sección. Por su naturaleza misma, los procesos y actividades de gestión se expresan a través de prácticas y comportamientos institucionales y son, por tanto, en general de naturaleza cualitativa y subjetiva, lo que hace del monitoreo una difícil tarea.

El monitoreo es esencial para medir el avance de un proyecto o programa.

### PROPÓSITO

---

#### 1. El monitoreo del proceso participativo de toma de decisiones suministra información para medir su progreso en tres niveles:

- a) *La aplicación del proceso.* El monitoreo es esencial para comprender cómo está operando el proceso en la práctica. Por ejemplo, puede mostrar el grado en que determinados actores (en especial los grupos pobres y marginalizados) se encuentran involucrados, y de qué manera. Ayuda a identificar *debilidades* o problemas generales en la aplicación del proceso de toma de decisiones; por ejemplo, permite calibrar la manera en que operan los grupos de trabajo (esto es, ¿están siguiendo procesos metódicos de formulación de la estrategia y negociación en cuanto a los planes de acción?).
- b) *El logro de resultados.* En este nivel, el monitoreo puede mostrar cuán eficaz ha sido el proceso en lograr resultados específicos; por ejemplo, en alcanzar un consenso sobre las distintas estrategias posibles, en acordar planes de acción o en poner en marcha proyectos demostrativos.
- c) *La sustentabilidad del proceso.* En este aspecto, el monitoreo se centra en materias relacionadas con la institucionalización, el mantenimiento de los compromisos, el establecimiento de marcos institucionales y procedimientos administrativos, y la incorporación del proceso como una operación de rutina.

El monitoreo contribuye a:

- identificar debilidades;
- lograr productos o resultados específicos;
- sustentar un proceso participativo.

#### 2. Un enfoque participativo de las actividades de monitoreo cumple los siguientes objetivos:

- a) La participación plena de los actores en el monitoreo incrementa su compromiso y sentido de apropiación con respecto al proceso de toma de decisiones. Esto también refuerza el compromiso de cada sector con la implementación de aquella parte de los planes de acción que acordaron asumir.
- b) La participación de los actores en el monitoreo de los procesos refuerza su capacidad de análisis y resolución de problemas. Aunque se requiere conocimiento especializado para diseñar y ayudar a implementar un proceso de monitoreo, los actores mismos deben llevar a cabo, en la mayor medida posible, el trabajo práctico de monitoreo y evaluación.

- c) El compromiso de los actores implica la presencia de una mayor cantidad y diversidad de personas en el proceso de monitoreo, lo que aumenta la capacidad de obtener de manera regular y sistemática la información que se requiera.

## PRINCIPIOS

---

- a) El monitoreo se lleva a cabo con el fin de suministrar información útil para retroalimentar el proceso y corregirlo allí donde sea necesario; por tanto, es selectivo y centrado en las medidas que utiliza y los datos que recopila; pertinencia y utilidad son sus principios guía.
- b) El monitoreo debe estar organizado y puesto en práctica de manera plenamente participativa; debe involucrar a los actores en los acuerdos acerca del sistema de monitoreo que vaya a ser utilizado, en la recopilación misma de información, y en el análisis y formulación de las conclusiones.
- c) El monitoreo no es un “agregado”, sino un componente vital del proceso participativo de toma de decisiones como un todo.
- d) El monitoreo es realizado para beneficiar a la ciudad, como una manera de que funcionen mejor los procesos participativos de toma de decisiones. Se utiliza para medir el avance *en* la ciudad. Su objetivo *no* es enriquecer las bases de datos internacionales o realizar comparaciones entre ciudades.

## CÓMO OPERA

---

### 1. Monitoreo participativo: elementos metodológicos

- a) *Qué se monitorea.* A través de un proceso participativo guiado por los principios y técnicas adecuadas, se identifica lo que va a ser monitoreado y se formulan medidas factibles que pueden ser usadas como indicadores para este monitoreo. Cuando se trata de un proceso complejo (como lo es el de toma de decisiones participativa para la gestión urbana), ésta será una tarea difícil, y un reto importante. Así, es necesario desarrollar metodologías de monitoreo adecuadas para una amplia gama de aspectos, tales como:
- diversidad en la participación de diferentes tipos de actores de distintos sectores (popular, público y privado);
  - inclusividad de grupos marginalizados, como sectores pobres, y también equilibrio entre los géneros;
  - competencia, nivel de autoridad, puntos de vista, ideas y capacidad para la toma de decisiones de los actores participantes;
  - calidad de la información, conocimientos y resultados de las mediciones y supervisiones, y si se han compartido bien y ampliamente;
  - en qué grado y con cuánto éxito se han llevado a la práctica las decisiones y acciones acordadas;
  - cantidad, tipo y gama de proyectos demostrativos desarrollados, junto con mediciones del éxito con que han sido implementados y productos o resultados “demostrativos”;
  - movilización de recursos financieros, en especial de distintas fuentes locales, y sustentabilidad del proceso y sus proyectos;
  - institucionalización de los enfoques participativos para resolver problemas, o su incorporación rutinaria.

- b) *Utilización de las medidas.* Dado que un proceso tiene relativamente pocas medidas cuantitativas de desempeño o de resultados, es importante encontrar indicadores que puedan utilizarse para medir distintos aspectos del proceso, incluso si ellos son cualitativos o puedan cuantificarse sólo ampliando su escala o mediante técnicas de jerarquización basada en juicios. Esto implica, por ejemplo, llegar a acuerdos sobre las escalas de valores que se van a aplicar, vale decir, cómo clasificar un grado de compromiso percibido en una escala de 1 a 10. En especial cuando se trata de medidas cualitativas o subjetivas, es importante la existencia de un proceso participativo para llegar a acuerdos sobre las técnicas y valores de medición que se van a aplicar, de manera que todos los actores compartan una misma perspectiva de ellos.
- c) *Información sobre la línea de base.* Para muchos de los aspectos que se monitorean, es esencial saber cuáles son los valores al comienzo del proceso. De ahí que se deba recopilar información sobre la línea de base al iniciar el proceso, de manera que los indicadores tengan un punto de partida con el cual comparar las mediciones posteriores.
- d) *Participación de los actores.* Es útil pedir periódicamente a los actores que autoevalúen el papel que desempeñan en el proceso, usando para ello los indicadores y variables de medición acordados previamente. Esta evaluación debe tomar en cuenta los muchos papeles diferentes que pueden desempeñar los actores: i) un papel directo y sustantivo (aporte de información, ideas y recursos financieros, despliegue de capacidades e instrumentos para la implementación de acciones); ii) un papel técnico y de apoyo (investigación, análisis de la información, asesoría técnica); y iii) un papel promocional (haciendo *lobby*, campañas, abogando por alguna medida). Para cumplir con los términos del monitoreo, esta evaluación de los actores debe hacerse periódicamente a lo largo de todo el proceso.
- e) *Análisis de la información.* El monitoreo de un proceso genera un flujo continuo de información de muy diferentes tipos: autoevaluaciones, mediciones cuantitativas, reseñas cualitativas, etc. Corresponde al equipo de monitoreo, en conjunto con los actores, compilar esta información ordenándola en categorías significativas y series temporales, y asegurarse de que todo esté fácilmente disponible. Más importante aún, la información debe ser analizada de manera que se puedan extraer conclusiones razonables y útiles; esto implica un cierto grado de habilidad técnica en el análisis y la interpretación de datos, especialmente los de carácter más subjetivo, y es importante que ello lo haga un equipo de monitoreo que incluya tanto a gente con experiencia en esa actividad como a actores en general.
- f) *Difusión y uso de la información producto del monitoreo.* Es importante que la información producto del monitoreo sea difundida de manera amplia y permanente. Los resultados de la intervención alcanzarán legitimidad ante los actores y serán aceptados por ellos sólo mediante un proceso de monitoreo transparente y participativo. (Siempre existe el peligro de que los resultados del monitoreo sean considerados “información sensible” o “sólo para la administración”, en especial si muestran falta de éxito en algunas actividades). Por supuesto, es esencial que los resultados del monitoreo se apliquen a modificar el proceso en cualquier forma que sea necesaria; ésta es la única manera eficaz de mantener el proceso bien encaminado. Así, la información y resultados producto del monitoreo deben estar rápida y fácilmente a disposición de los grupos de trabajo, de los participantes en proyectos demostrativos y de los actores en general.

## 2. Monitoreo de proyectos demostrativos

La puesta en marcha de proyectos demostrativos es parte esencial del proceso participativo de toma de decisiones (véase *herramienta 2.13*). Estos proyectos de pequeña escala requieren un cuidadoso monitoreo, no sólo de los elementos propios del “proceso”, sino también, y además, de los elementos físicos y cuantitativos. En este último caso pueden usarse sistemas establecidos de monitoreo basados en medidas cuantificables definidas claramente (por ejemplo, cantidad de metros de alcantarillado construidos). También se requiere una evaluación postproyecto para medir los impactos más generales y de largo plazo de los logros de la intervención (por ejemplo, las mejoras en alcantarillado y drenaje, ¿han tenido efecto positivo en la salud pública o la reducción de inundaciones?). Estos estudios de impacto deben cubrir toda una gama de aspectos (físicos, económicos, sociales) y deben considerar no sólo a las poblaciones afectadas en conjunto, sino también a grupos específicos (por ejemplo, los pobres o las mujeres).

## RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA

---

El monitoreo suministra la información necesaria para identificar y corregir vacíos y debilidades en el proceso participativo en desarrollo. En consecuencia, contribuye a mejorar la participación (incluida la de grupos marginalizados) y a reforzar el **compromiso cívico**. Al dar carácter participativo al proceso de monitoreo y a la información resultante, con pleno acceso a ella, también sirve a una mayor **transparencia**.

### Referencias:

1. Measuring Progress: Management Indicators for Environmental Planning and Management (1<sup>st</sup> Draft). UNCHS & UNEP. Nairobi, January 1999.
2. *Participatory Decision-Making Indicators; Measuring Progress on Improving Urban Management Decision Making Processes*. Guidelines for Istanbul + 5. UNCHS, 1999.
3. *Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation*. Deepa Narayan, World Bank Technical Paper N° 207. Washington D.C., 1999.
4. *Monitoring and Evaluating Urban Development Programs: A Handbook for Program Managers and Researchers*. Michael Bamberger and Eleanor Hewitt, World Bank Technical Paper N° 53. The World Bank, Washington, 1986.

## 2.17 DIRECTRICES PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

Los programas de acción requieren monitoreo y evaluación sistemáticos, tanto para contar con información sobre la gestión del programa mismo, como para proveer percepciones que pueden ser de utilidad en el futuro diseño de programas similares. En el contexto específico del manejo de desastres, por ejemplo, los programas de intervención tienen consecuencias tanto de corto como de largo plazo, y ambas deben ser monitoreadas y evaluadas cuidadosamente.

Dado que los desastres originan caos en todos los niveles de una sociedad, las estrategias adoptadas para la reconstrucción post-desastre incidirán no sólo en el proceso de rehabilitación en el corto plazo, sino además en el proceso de desarrollo en el largo plazo. También debido a los generalizados trastornos sociales que siguen a los desastres, es particularmente importante que los programas post-desastre adopten procesos participativos de toma de decisiones; y, tal como se señaló en la sección anterior (*herramienta 2.16*), el monitoreo es un ingrediente esencial de tal proceso.

La herramienta descrita aquí ayudará a los profesionales locales a incorporar estrategias de evaluación en el diseño de programas y a llevar a cabo evaluaciones exitosas. Parte del objetivo de esta herramienta es demostrar que los proyectos post-desastre tienen efectos de largo alcance en el desarrollo sustentable de las sociedades, y captar esa información de manera sistemática. Al mismo tiempo, al preparar los programas post-desastre, es crucial recordar que los desastres, junto con acarrear costos, generan oportunidades, y un buen sistema de evaluación aportará valiosas percepciones respecto de cómo aprovecharlas.

La evaluación de programas permite el monitoreo y evaluación de las consecuencias de corto y largo plazo de las intervenciones, en particular en el manejo de desastres.

### PROPÓSITO

---

Con técnicas de evaluación adecuadas, el personal encargado de un proyecto y las autoridades locales pueden ver de manera más clara si un proyecto particular está o no está teniendo los efectos deseados, y las causas que hay tras variaciones imprevistas en su desempeño o resultados. Esto puede sonar muy sencillo, pero en muchos casos la recopilación y análisis de datos en terreno pueden ser extremadamente difíciles, más aún en situaciones post-desastre, lo que redundará en que muchos proyectos no sean evaluados adecuadamente.

Dado que los recursos disponibles para la gestión de iniciativas post-desastre son tan limitados, es especialmente importante contar con información fidedigna y actualizada sobre la implementación de los programas, de manera que se asegure estar dando el mejor uso posible a tales recursos. Al mismo tiempo, esa información evaluativa permitirá a los profesionales aprender de los errores y logros de los programas, y en esa forma acumular progresivamente conocimientos y una mayor comprensión de los procesos.

### PRINCIPIOS

---

- a) Es una evaluación sistemática y (en la medida de lo posible) objetiva de un proyecto o programa (ya sea en curso o terminado).
- b) Evalúa el diseño, implementación y resultados de un proyecto (o programa).
- c) La meta es determinar la pertinencia del proyecto, el logro de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos, su eficacia, impacto y sustentabilidad.

- d) Debe suministrar información creíble y útil que permita incorporar las lecciones aprendidas del proyecto en los siguientes programas o proyectos.
- e) La evaluación ofrece una base para la transparencia (*accountability*), incluida la entrega de información a la población.

## CÓMO OPERA

---

El éxito de una evaluación depende de que desde el comienzo del programa/proyecto se hayan diseñado los mecanismos adecuados. Para una evaluación eficaz, se requiere seguir una serie de pasos secuenciales:

1. **Preparación de un plan de evaluación.** Al desarrollar un diseño de evaluación, se debe considerar los siguientes aspectos:
  - a) ¿Por qué se hace la evaluación?
  - b) ¿Qué se espera lograr con la evaluación?
  - c) ¿Cómo y quiénes utilizarán los resultados?
  - d) ¿Quién dirigirá la evaluación?
  - e) ¿Qué tipo de evaluación es más adecuada?
  - f) ¿Cómo se llevará a cabo el seguimiento?
2. **Elaboración de indicadores.** Los indicadores muestran cambios en ciertas condiciones o resultados de intervenciones específicas. Permiten medir el avance de las actividades de un programa o proyecto en el logro de sus objetivos. Los indicadores son señales que, a lo largo del ciclo del proyecto, ayudan a demostrar en qué etapa se encuentra y hacia dónde se dirige. A la vez, muestran si está avanzando de manera eficaz, y en la dirección adecuada.
3. **Estructuración de indicadores.** Para llevar a cabo una evaluación exitosa se utilizan distintos tipos de categorías de indicadores, orientados a diferentes aspectos de la intervención:
  - a) Pertinencia en el ámbito de las políticas públicas
  - b) Desempeño en el ámbito del programa
  - c) Eficacia en el ámbito operativo
  - d) Eficiencia
  - e) Impacto del programa/proyecto
4. **Etapas de la evaluación.** La evaluación tiene dos etapas principales: recopilación de datos, y análisis y evaluación de los datos.
5. **Aprendizaje a partir de la evaluación.** El propósito de la evaluación es mejorar el proyecto (hacerlo más pertinente, más costo efectivo, más sustentable, etc.). Una vez que se ha determinado si el proyecto produjo los cambios indicados en los objetivos del programa, se deben llevar a la práctica las lecciones de la evaluación. Para asegurar la implementación de los cambios, y que tanto el personal involucrado en el proyecto como los actores locales asociados se apropien de la evaluación, es de gran importancia la plena participación en el proceso delineado más arriba.

## RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA

---

Al hacer explícita y visible la información sobre el avance y consecuencias del programa o proyecto, la evaluación puede reforzar la **transparencia** de todo el proceso.

## **EJEMPLO URBANO:**

### **EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE AGUA Y SANEAMIENTO POST-DESASTRE EN IRAQ**

El programa de vivienda y reasentamiento de UN-Habitat en Iraq ayuda la reubicación de población erradicada de otros sitios del país, e incluye tanto viviendas como infraestructura.

El componente Agua y Saneamiento del programa es vital para el buen resultado del reasentamiento, y abarca aproximadamente 14 por ciento del presupuesto operativo total del programa UN-Habitat.

La evaluación del Programa de Agua y Saneamiento se basó en un estudio de la documentación disponible sobre los proyectos; en conversaciones con el personal de UN-Habitat involucrado en su implementación y con otros equipos de NU que operaban en el área; en visitas en terreno a los sitios donde estaba ubicado el proyecto; y en grupos focales con familias elegidas entre las comunidades objetivo de la intervención.

Dirigió la evaluación un evaluador externo, cuyo objetivo era determinar si el Programa de Agua y Saneamiento estaba llegando a las comunidades objetivo y teniendo el nivel de impacto deseado. La evaluación estuvo orientada a mejorar el programa en curso y, en consecuencia, se llevó a cabo en parte a lo largo del ciclo del proyecto. Los resultados sirvieron primordialmente al equipo de UN-Habitat para implementar el Programa de Agua y Saneamiento.

#### **Referencia:**

1. *Guidelines for the Evaluation of Post Disaster Programmes*. Disaster Management Programme (DMP). UNCHS, Nairobi, 2001.

## 2.18 INSTITUCIONALIZACIÓN

La toma de decisiones participativa tiene que ver con las *maneras* de definir prioridades, tomar decisiones e implementarlas para mejorar las condiciones de vida. Los cambios en la “manera de hacer las cosas” demoran en ser comprendidos, aceptados y aplicados de manera rutinaria. Más aún, toma tiempo llegar a sentir los impactos de tales cambios, debido al relativamente mayor plazo que requieren los ajustes y adaptaciones institucionales, pues por lo general hay una prolongada “curva de aprendizaje”. La institucionalización se refiere siempre a “incorporar” los nuevos procesos participativos de toma de decisiones, de manera que se transformen, para todos los actores, en la “manera normal de hacer las cosas”. (Muchos casos de buenas prácticas han sido exitosos de manera aislada, pero siguen siendo “proyectos islas” con efectos escasos, limitados o poco perdurables, por la simple razón de que no fueron incorporados al sistema institucional y no han cambiado las formas básicas de hacer las cosas).

### PROPÓSITO

---

#### 1. Asegurar que el proceso participativo de toma de decisiones sea ampliamente comprendido, aceptado y sustentado a través de su aplicación rutinaria.

Los cambios en los procesos de toma de decisiones ejercen todo su impacto sólo cuando se arraigan firmemente en las rutinas cotidianas de la toma de decisiones. Esto, a su vez, requiere de modificaciones y adaptaciones institucionales constantes y progresivas que cambien las actitudes, las estructuras institucionales y el comportamiento organizacional. El propósito de la herramienta de institucionalización es poner nitidamente en un primer plano esta perspectiva de largo plazo.

La institucionalización asegura una amplia comprensión, aceptación y sustentabilidad del proceso participativo de toma de decisiones, mediante su aplicación rutinaria.

### PRINCIPIOS

---

**Sustentabilidad.** En este contexto, la institucionalización se refiere a hacer cambios progresivos y graduales en la comprensión y aceptación, por parte de la gente, de los principios que rigen la toma de decisiones participativa. Su enfoque básico es basarse crecientemente en los logros (por ejemplo, consultas a la ciudad, grupos de trabajo, proyectos demostrativos, etc.), para transformarlos en prácticas diarias habituales y repetibles.

### CÓMO OPERA: ELEMENTOS CLAVE

---

#### 1. Qué institucionalizar:

- *Principios fundamentales.* Se refiere a los *principios fundamentales* del proceso participativo de toma de decisiones, cuya aceptación, integración y aplicación rutinaria se espera que cambie la manera en que operan las instituciones y en que se toman las decisiones. Ellos incluyen: el *compromiso de los actores* como un elemento integral de la toma de decisiones; la importancia de centrarse en la *conectividad entre temas/problemas, sectores e instituciones*; el cambio desde una planificación sectorial y funcional a un interés predominante en *temas transversales* y en una planificación y gestión estratégica fundada en la cooperación y colaboración en torno a determinados temas o problemas.
- *Capacidades y funciones.* Se refieren a las capacidades técnicas y los conocimientos especializados producidos a través del proceso participativo de toma de decisiones, y que sirven de base a las actividades que se llevan a cabo en las diferentes fases (por ejemplo, recopilación de información, o identificación y precisión de problemas en la primera fase). Hay *capacidades y funciones especializadas* que permiten una colaboración más eficaz entre los diferentes actores, los cuales complementan sus habilidades y roles; y *funciones que abar-*

can todo el sistema y capacidades generales indispensables para todos o la mayoría de los actores participantes.

- *Productos del proceso.* Se refieren a los productos concretos generados durante el ciclo de vida del proyecto, incluidas las estrategias específicas para cada tema, los planes de acción, los perfiles y propuestas de proyectos de inversión, los financiamientos movilizados para la implementación de las acciones, los proyectos demostrativos realizados, los principios y ‘normas’ de desarrollo articulados, etc.

**2. Cómo institucionalizar.** El alcance, el ritmo y el carácter de la institucionalización que tiene lugar en una ciudad dada estarán determinados por factores locales, pero en general los siguientes pueden ser pasos útiles:

- reforzar las estructuras institucionales existentes, a fin de mejorar su eficacia en la planificación, gestión y coordinación entre diferentes sectores y actores; sólo allí donde sea necesario, es preciso crear nuevas instituciones y dar cabida a requisitos especiales —tanto técnicos como administrativos— no cubiertos por las instituciones existentes;
- cambiar o ajustar los mandatos de las instituciones existentes a fin de incorporar nuevos roles y funciones;
- identificar instituciones de anclaje y hacerlas responsables de dirigir y suministrar una sede base para determinadas actividades o fases;
- vincularse con instrumentos estratégicos establecidos, como presupuestos anuales, asignación de recursos humanos, programación de tareas sectoriales, etc.;
- desarrollar las habilidades necesarias para sustentar y aplicar de manera rutinaria el proceso, por ejemplo recopilación de información, negociación, facilitación, formulación de estrategias, plan de acción, gestión de proyectos, etc.;
- modificar los marcos legales y administrativos para establecer procedimientos que hagan fluido y eficaz el funcionamiento de las instituciones;
- suministrar fondos para desembolsos y equipamientos destinados a capacitación y mantenimiento del marco institucional, en primer lugar mediante recursos o asignaciones del presupuesto público;
- mantener de manera permanente procesos de aprendizaje o apoyo al conocimiento, por ejemplo a través de la documentación y evaluación de lecciones generadas por la experiencia, y la colaboración con investigaciones locales o instituciones consultoras.

**Cuadro 4: Elementos de la institucionalización y fases del proceso participativo relacionadas con ellos**

	Fases del proceso participativo			
	Preparatoria / Información	Formulación de estrategias y plan de acción	Implementación	Seguimiento y consolidación
Principios fundamentales	Compartir información y hacerla transparente	Estrategias centradas en temas/problemas	Coordinación intersectorial, sustentabilidad	Demostración de la eficacia de los recursos, réplica y ampliación de escala, coordinación con otros socios mediante planes de acción multimodulares
Capacidad y funciones	SIGA, SIG	Análisis de planes de desarrollo; formulación de estrategias y planes de acción	Capacidad de implementación	Agrupación de proyectos y movilización de recursos
Productos del proyecto	Perfiles Propuestas Documentos	Estrategias temáticas, planes de acción, proyectos de inversión, principios de desarrollo probados	Implementación de proyectos demostrativos	Desarrollo de proyectos demostrativos a mayor escala

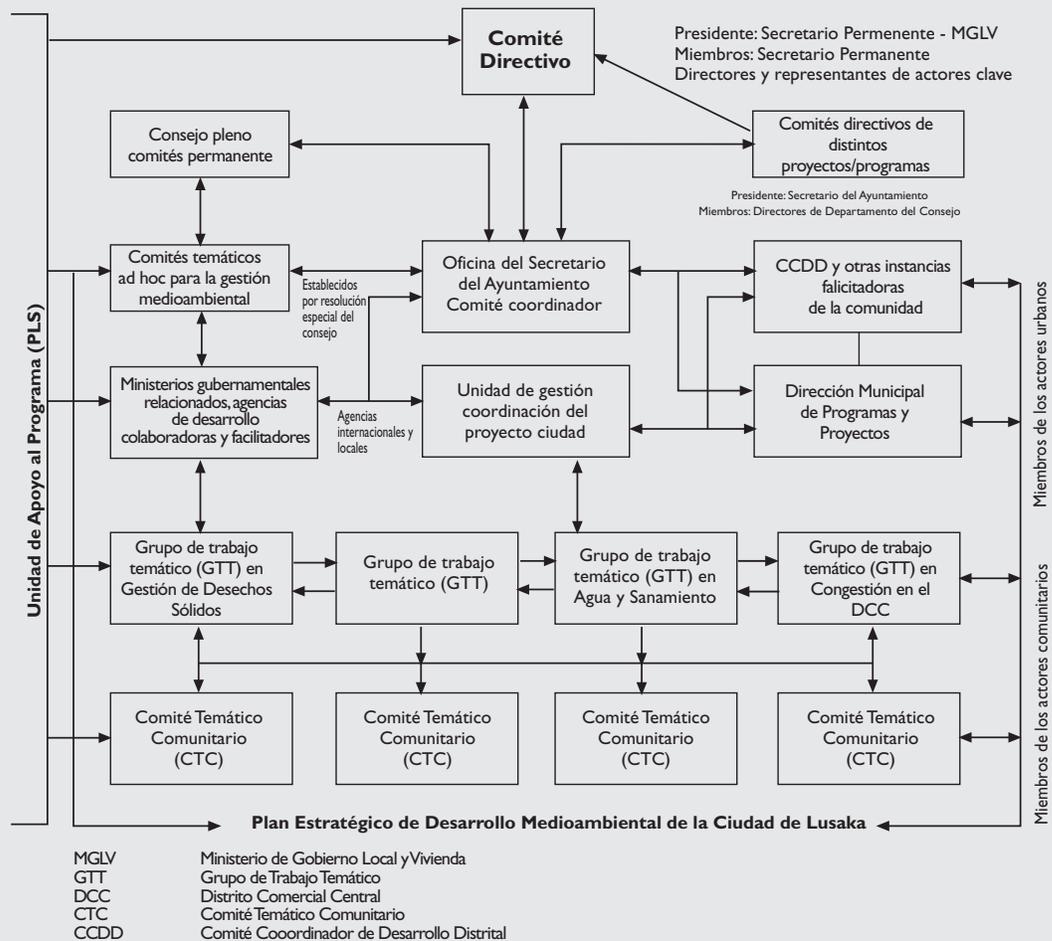
### **RELACIÓN CON NORMAS DE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA**

Sólo cuando la toma de decisiones participativa llega a ser el *modus operandi* de la gobernabilidad urbana, puede sentirse todo su impacto. Dicho de otra forma, la toma de decisiones participativa debe convertirse en la manera habitual de tomar las decisiones diarias. Los beneficios de la toma de decisiones que han sido destacados en relación con las diferentes herramientas descritas, pueden ser cosechados y mantenidos sólo cuando se comprende bien el proceso participativo de toma de decisiones, se lo acepta ampliamente y se lo aplica de manera rutinaria. Por tanto, el argumento a favor de la institucionalización no descansa en algún aspecto particular de las normas de buen gobierno o en los beneficios derivados de su aplicación, sino en la **sustentabilidad**, esto es, en lograr que la aplicación de todas las normas y los beneficios resultantes sean sentidos ampliamente y perduren en el tiempo.

## EJEMPLOS URBANOS:

### 1. INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE GRUPO DE TRABAJO A LAS ESTRUCTURAS EXISTENTES – LUSAKA, ZAMBIA

La Consulta Urbana del Proyecto Lusaka Sustentable (PLS) confirmó la identificación de temas prioritarios y determinó la creación de Grupos de Trabajo temáticos como el mecanismo multi-actoral para el desarrollo de estrategias y planes de acción. No obstante, se tomó la decisión de que los Grupos de Trabajo se integraran a la estructura del Concejo Municipal, básicamente para trabajar junto a los Comités Municipales y en estrecha relación con los funcionarios del Concejo. Se sentía que esta estructura también podría fortalecer la integración de las actividades del PLS con otros trabajos en curso del Concejo y otros actores involucrados en el desarrollo de la ciudad. Como resultado, los Grupos de Trabajo del PLS han logrado buenos resultados en la generación de entendimiento y aceptación por parte del Concejo, y han echado las bases para un proceso participativo que perdurará en el Concejo después de que el proyecto haya terminado. El diagrama a continuación grafica cómo ha sido desarrollada la estructura.



## 2. LAS “MESAS DE CONCERTACIÓN” Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO EN LIMA, PERÚ

Una “mesa de concertación” es, en general, un foro para la gobernabilidad participativa en el cual los actores locales se reúnen para analizar, debatir y acordar propuestas para el desarrollo de su comunidad, distrito o ciudad. La meta es aunar los medios, recursos y capacidades de los diversos actores locales, de distintos sectores, y sintetizar intereses comunes en pro del desarrollo local. Las Mesas se institucionalizan sobre una base permanente a fin de garantizar continuidad y sustentabilidad, en especial entre procesos electorales.

La Mesa permite a los actores locales definir e implementar una visión local del desarrollo futuro y asumir responsabilidad conjunta por ese desarrollo. Todos los sectores —gobierno local, el sector privado, las ONG y OCB, etc.— pueden participar en la Mesa y trabajar unidos, en ocasiones con actores externos, para tomar decisiones y llevarlas a la práctica. Los proyectos se formulan, realizan y monitorean de manera absolutamente participativa y democrática.

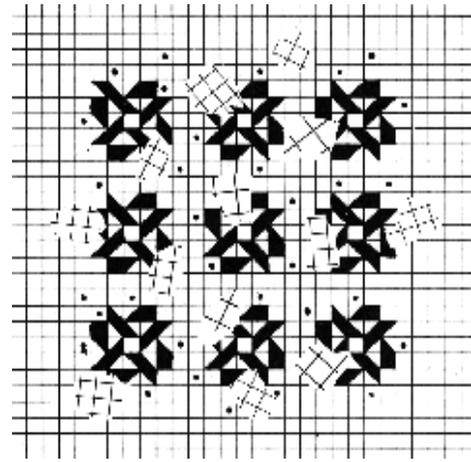
En el caso de Lurigancho-Chosica, un distrito de Lima, se formó una Mesa para fortalecer la gestión local, en particular en tres áreas prioritarias de acción que habían sido definidas en una Consulta Urbana: (1) medio ambiente, prevención de desastres y vivienda; (2) servicios básicos; y (3) seguridad, generación de ingresos y capacitación. La Mesa se formó en octubre de 1999, dirigida por el alcalde del distrito y apoyada por diversas ONG técnicas, profesionales e instituciones públicas que trabajaban distintas áreas temáticas. La Mesa comenzó definiendo diez proyectos prioritarios, en particular en el área ambiental, y al mismo tiempo se inició la construcción de mecanismos de gobernabilidad participativa. Se ha prestado especial atención a la integración de mujeres, niños y jóvenes en el desarrollo del distrito. También debe hacerse clara la necesidad de fortalecer la Mesa misma, de manera que pueda desempeñar el papel más eficaz posible como líder del desarrollo local. Es por tal razón que se ha buscado acrecentar la capacidad de la Mesa a través de cursos en gestión ambiental, mujer y liderazgo, y planificación estratégica institucional.

En diversas ciudades latinoamericanas se han organizado Mesas similares; entre ellas, San Salvador (El Salvador), Cotacachi (Ecuador), Mesa de los Hornos (México), Córdoba (Argentina) y Lima (distritos de Los Olivos, Lurigancho-Chosica, Ate-Vitarte y Villa El Salvador).

### Referencias:

1. *Institutionalising the Environmental Planning and Management (EPM) Process*. Volume 5 of the SCP Source Book Series. UNCHS & UNEP, Nairobi, 1999.
2. *Anchoring Urban Management Capacities in Regional & National Institutions*. Urban Management Programme, UNCHS (Borrador), 2000.
3. *Mesa de Concertación: Creando posibilidades de vida, promoviendo gobernabilidad democrática*. CENCA/PGU-ALC/Municipalidad de Lurigancho, Chosica, Perú.

SECCIÓN 3



G L O S A R I O

## PROPÓSITO

---

El propósito de este 'Glosario' es explicar el significado específico de palabras o términos clave, según son usados en esta Caja de Herramientas, en el contexto del proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana.

### **Actor:**

En el contexto del proceso participativo de toma de decisiones en el ámbito urbano, se aplica este término a los grupos, organizaciones e individuos que tienen importantes intereses 'en juego' en el proceso de gestión y gobernabilidad urbana, más allá de cuáles sean esos intereses. El término incluye a las organizaciones y grupos formales e informales, y abarca muchos grupos diferentes del sector público, pero también de los sectores privado y comunitario (o popular). Los actores son aquellas organizaciones, grupos o individuos que deben ser miembros de los Grupos de Trabajo y que deben participar, de una u otra forma, en diferentes actividades, sean ellas negociaciones relativas a estrategias sobre temas específicos, planes de acción, desarrollo de proyectos demostrativos, monitoreo, etc.

### **Agentes de Cambio:**

Individuos posicionados estratégicamente que se han comprometido y tienen la capacidad de ejercer una influencia positiva sobre personas y organizaciones para que acepten, comprendan y finalmente incorporen los nuevos enfoques en sus operaciones rutinarias.

### **Análisis de Actores:**

Para identificar a las personas, organizaciones y grupos con intereses legítimos que deben estar representados en relación con temas urbanos específicos, se debe llevar a cabo un análisis de actores sistemático al comienzo del proceso, repitiéndolo y afinándolo progresivamente hasta su término.

### **Análisis de Género:**

Se refiere a la aplicación sistemática de herramientas analíticas a temas relativos al género; por ejemplo, análisis de los diferentes roles y actividades de mujeres y hombres en el proceso participativo, o los costos y beneficios de un curso de acción analizados de manera separada para hombres y mujeres. Este tipo de análisis se aplica en todas y cada una de las etapas del proceso.

### **Campaña por una Mejor Gobernabilidad Urbana:**

La Campaña Mundial por una Mejor Gobernabilidad Urbana está destinada a *reducir la pobreza urbana a través de la gobernabilidad urbana*. Sus objetivos son contribuir a desarrollar una mayor capacidad de los gobiernos locales y de otros actores para practicar una buena gobernabilidad urbana, y a generar una mayor conciencia y defensa de la buena gobernabilidad urbana en todo el mundo. Puede ser concebida como una serie de acciones coordinadas diseñadas para lograr sus metas y objetivos. La estrategia para ello es abogar por y, más importante aún, *operacionalizar* normas consensuadas de buena gobernabilidad urbana a través de procesos incluyentes de planificación estratégica y de toma de decisiones.

**Coalición para la Seguridad Local:**

En la Coalición para la Seguridad Local se agrupan todos los involucrados en los temas relativos a la seguridad urbana, incluyendo a la municipalidad, el sistema de justicia penal, el sector privado y la sociedad civil en general, al igual que la comunidad local de las áreas afectadas. El propósito de esta Coalición es generar consenso entre los sectores asociados para apoyar y validar la Medición de la Seguridad Local, elaborar una estrategia y diseñar un plan de acción. De esta forma, la Coalición para la Seguridad Local reúne a actores clave para que, a través del diálogo y la asociación, logren consensos y compromisos respecto de una estrategia de prevención de la delincuencia urbana. La Coalición para la Seguridad Local debe ser institucionalizada en las estructuras del gobierno local para garantizar su sustentabilidad.

**Consulta Urbana:**

La Consulta Urbana es un evento crucial en el proceso participativo. Desarrollada al final de la Fase Uno, unifica y toma como base el trabajo efectuado durante esa Fase, consolida la participación y apoyo social y político, y hace avanzar el proceso hacia la Fase Dos. La Consulta Urbana debe dar un sólido respaldo al proceso de los Grupos de Trabajo y a los tópicos prioritarios en torno a los cuales se constituirán dichos grupos; en este sentido, es un paso vital en la determinación del alcance y mandato de las actividades de la Fase Dos, especialmente al otorgar credibilidad y autoridad a los Grupos de Trabajo.

**Declaración Ciudadana:**

Una Declaración Ciudadana es un documento emitido al final de una Consulta Urbana; articula el consenso de los participantes en relación con los temas prioritarios, los enfoques básicos, los pasos y actividades siguientes, y establece un compromiso público de continuar apoyando el proceso (*véase también Pacto Urbano*).

**Documento Propuesta:**

Los documentos propuesta tratan de manera sintética un tema o tópico específico. Tras una mirada general a la situación existente y a algunos ejemplos (incluyendo “mejores prácticas”), examinan las opciones o enfoques que en general se pueden aplicar a tales situaciones, al mismo tiempo que analizan cómo esos principios y experiencias podrían calzar con las circunstancias y prioridades locales específicas. No dan soluciones, sino que ofrecen un marco bien estructurado para la elección de soluciones con una buena base de información.

**Encuesta de Victimización:**

Herramienta técnica consistente en un conjunto de preguntas que se plantean directamente a la población sobre su percepción de inseguridad y la ocurrencia de crímenes. Busca identificar a los grupos en mayor riesgo, medir los niveles de temor, evaluar las percepciones de la población respecto de la eficacia de la policía y el suministro de servicios, y determinar la opinión de las víctimas y otros en relación con las intervenciones adecuadas. Las encuestas de victimización funcionan como una herramienta para elaborar mapas de la delincuencia y, cuando se las repite periódicamente, permiten medir los efectos de las estrategias de prevención de la delincuencia en una población dada.

**Evaluación de la Seguridad Local:**

La Evaluación de la Seguridad Local ayuda a determinar la extensión de la delincuencia en una ciudad, sus manifestaciones, causas, impactos en la sociedad, y las percepciones de la gente respecto de la delincuencia e inseguridad; también ayuda a sensibilizar y movilizar a los diferentes actores. La Evaluación incluye análisis de los actores, de los servicios municipales y de la seguridad inicial; evalúa problemas y formula posibles soluciones, y puede ser complementada con estudios más detallados (por ej., encuestas de victimización).

**Facilitador:**

Una persona entrenada o con experiencia en facilitar y guiar los análisis, consultas y encuentros grupales. Cuenta con la capacidad necesaria para aplicar las diversas técnicas y herramientas que hacen más eficaces y participativas las actividades conjuntas.

**Gobernabilidad Urbana:**

La gobernabilidad urbana remite al ejercicio de la autoridad política, económica, social y administrativa en la gestión de la vida de la ciudad. Comprende los mecanismos, tradiciones, procesos e instituciones (sean formales o informales) a través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y negocian sus diferencias. Es, así, un concepto más amplio que “gobierno”, el cual se refiere únicamente a los órganos formales de la estructura política establecidos legalmente.

**Grupo de Trabajo:**

Un Grupo de Trabajo conformado en torno a un tema específico es un conjunto pequeño de representantes de actores urbanos que se reúnen para tratar un tema transversal de interés común. Sus miembros poseen información, pericias, recursos e instrumentos complementarios para el diseño e implementación de políticas, todos los cuales ponen en común y utilizan colaborativamente en el marco del proceso participativo.

**Grupo de Trabajo Consultivo:**

Un grupo central de actores ‘guías’ que encabezan el proceso consultivo grupal en torno a temas prioritarios aceptados por la generalidad de los sectores involucrados, establecidos casi siempre con anterioridad a la Consulta Urbana, para apoyar los preparativos de este evento y suministrar las bases para los Grupos de Trabajo que se establecerán más adelante.

**Herramienta:**

En este contexto, una “herramienta” es una técnica o metodología general que puede ser aplicada a un aspecto particular del proceso participativo de toma de decisiones en el ámbito urbano. Básicamente, una herramienta es un dispositivo para la resolución de problemas, por lo general basado en la experiencia, que muestra cómo se pueden llevar a cabo tareas o partes de tareas particulares.

**Institucionalización:**

La institucionalización del proceso participativo de toma de decisiones es la absorción e integración de los principios, capacidades y productos del proceso en las instituciones y organismos de la ciudad. Significa que las actividades del proceso se habrán hecho algo normal y serán aplicadas rutinariamente en las operaciones cotidianas de las organizaciones y de los grupos de actores involucrados.

**Lista de Verificación Municipal:**

Remite al análisis inicial de las condiciones y circunstancias locales (análisis de la situación), con el fin de dar un sustento más sólido al proceso participativo de toma de decisiones en un contexto local específico. Toma en cuenta diversos factores, entre ellos la voluntad política y capacidad local, las condiciones institucionales, la presencia de grupos de actores, los recursos, etc.

**Marco Lógico:**

Es un marco analítico utilizado (a menudo por agencias internacionales) para formular y diseñar proyectos y programas. En este sistema lógico, se describen y analizan sistemáticamente los objetivos, productos, actividades e insumos, centrándose en sus interrelaciones.

**Mini-consulta:**

Una versión a pequeña escala de la Consulta Urbana, la mini-consulta se organiza por lo general para definir con claridad y elaborar un tema específico, o quizá para examinar las opciones y llegar a acuerdos sobre estrategias asociadas a temas específicos. Las mini-consultas constituyen dispositivos de gran utilidad para ayudar a los Grupos de Trabajo a llevar la cuenta de los avances y actividades y formalizar estrategias. También es útil para instalar los procesos participativos en el nivel de barrios o distritos específicos, y puede servir de apoyo a un proyecto demostrativo.

**Monitoreo de Procesos:**

El monitoreo de procesos es una forma sistemática de seguir la pista al avance del proceso participativo de toma de decisiones en el ámbito urbano, con el fin de identificar y hacer frente a las diversas dificultades que pueden ocurrir durante su implementación. El monitoreo de un proceso participativo es una tarea compleja que requiere distintas medidas cualitativas y subjetivas, razón por la cual debe ser cuidadosamente diseñado y aplicado.

**Organización Comunitaria de Base (OCB):**

Organizaciones basadas en una o más comunidades locales (barrios o distritos) y que operan en ellas; por lo general son organizaciones privadas, sin fines de lucro, dirigidas por y para la comunidad local. Casi todas han sido creadas en respuesta a alguna necesidad o situación local particular —a menudo relacionada con el entorno local— y suelen apoyar diversas acciones específicas de mejoramiento local (por ejemplo, mejoramiento del medio ambiente, educación de jóvenes, generación de empleo, etc.), casi siempre realizadas por o con gente de la localidad. Por lo general las OCB son actores importantes y deben estar representadas en los Grupos de Trabajo en temas de su interés; también deben participar activamente en otras actividades del proceso participativo de toma de decisiones.

**Organización No Gubernamental (ONG):**

Se aplica el término ONG a una amplia gama de organizaciones que no han sido creadas por el gobierno ni son gestionadas por él. Por lo general son organizaciones privadas sin fines de lucro dirigidas por sus miembros, centradas en un área de actividad particular: derechos de las mujeres, educación, protección ambiental, microempresa, etc. La mayoría de las ONG son de rango local, pero algunas son regionales o nacionales, con activas ramas locales, o incluso de alcance internacional. A menudo se hacen expertas en sus particulares áreas de actividad, y algunas emplean a profesionales o técnicos para llevar a cabo su labor. Es práctica normal asegurar la representación de estas organizaciones en los Grupos de Trabajo, y también desempeñan un importante papel en la institucionalización del proceso participativo.

**Pacto Urbano:**

El Pacto Urbano es un acuerdo negociado entre actores asociados, diseñado para concretar los compromisos de los socios en iniciativas sustentables de desarrollo urbano. En el marco de la toma de decisiones participativa en el ámbito urbano, es un documento que por lo general se elabora al final de una Consulta Urbana para registrar los resultados de ese evento y los acuerdos alcanzados. El Pacto Urbano articula la visión, metas, objetivos estratégicos, áreas de acción y pasos siguientes acordados por los actores durante la Consulta Urbana.

**Perfil de la Ciudad:**

Información básica sobre la situación existente, estructurada de manera cuidadosa para facilitar en los actores involucrados una comprensión compartida de los problemas y su priorización por parte de esos mismos actores.

**Perfil Medioambiental:**

El perfil medioambiental ofrece una visión general sistemática del desarrollo, entorno e institucionalidad de una ciudad; entrega esta información de manera organizada y analizada en un marco lógico muy específico, diseñado para hacer visibles las interacciones entre desarrollo y medio ambiente, los temas ambientales críticos, y los sectores y actores a los que afecta más directamente.

**Perspectiva de Género:**

Remite al proceso de hacer del género una consideración habitual en las organizaciones y políticas de desarrollo. Las Naciones Unidas lo define como el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres cualquier acción planificada—incluyendo legislación, políticas y programas—, en cualquier área y en todos los niveles. Su meta final es la igualdad de género (acceso a recursos, oportunidades y remuneraciones en el trabajo), con el objetivo de asegurar un impacto positivo en las mujeres y superar las desigualdades de género.

**Plan de Acción:**

Un plan orientado a los resultados, limitado en el tiempo y específico en relación con los actores, negociado entre los sectores involucrados, en el marco de una estrategia consensuada.

**Programa Agenda Local 21:**

La Agenda Local 21 es un programa de formación de capacidades (de UN-Habitat) iniciado en respuesta al capítulo 28 de la Agenda 21, que llama a las autoridades locales a elaborar e implementar una Agenda 21 local para sus comunidades. Actualmente para dar curso a la Agenda 21 local el programa ofrece apoyo a ciudades seleccionadas en Kenia, Marruecos, Vietnam y Cuba. Promueve la gobernabilidad urbana a través del apoyo a planes de acción ambiental de base amplia, y refuerza la capacidad de las autoridades locales para incorporar estos planes de acción en planes estratégicos de desarrollo urbano, estimulando la cooperación inter-sectorial. La estrategia del programa subraya la necesidad de una visión compartida del desarrollo futuro de la ciudad, que se construye al mismo tiempo que se enfrentan problemas urgentes a través del plan de acción y un continuo proceso de consulta amplia a la ciudadanía.

**Programa Ciudades más Seguras:**

Este Programa (de UN-Habitat) fue iniciado en 1996 a pedido de alcaldes africanos que deseaban hacerse cargo de la violencia urbana mediante estrategias de prevención a escala de la ciudad. El Programa apoya la implementación de la Agenda Habitat, que incorpora la responsabilidad de los gobiernos locales en la prevención de la delincuencia. Sus principales objetivos son dar capacitación en el nivel local para hacer frente de manera adecuada a la inseguridad urbana y, como consecuencia, contribuir a generar una cultura de prevención de la delincuencia y mayor seguridad para todos.

**Programa Ciudades Sustentables (PCS):**

El Programa Ciudades Sustentables (PCS) es un programa global del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Es el programa de cooperación técnica más importante en el campo de la planificación y gestión del medio ambiente urbano, y la principal actividad del sistema de las Naciones Unidas para operacionalizar el desarrollo urbano sustentable. Basado en la metodología de demostración - réplica, el PCS apoya a ciudades de todas partes del mundo para que pongan en práctica enfoques locales participativos al servicio de una mejor planificación y gestión del medio ambiente urbano; a partir de esa experiencia se ha elaborado un conjunto de herramientas y materiales de capacitación destinados a apoyar una más amplia aplicación de la experiencia del PCS.

**Programa de Gestión Urbana (PGU):**

El Programa de Gestión Urbana (PGU) desarrolla y aplica el conocimiento relativo a la gestión urbana en los campos de la gobernabilidad urbana participativa, el alivio de la pobreza urbana y la gestión del medio ambiente urbano; y facilita la difusión de este conocimiento en la ciudad, país, región y en el ámbito mundial. El objetivo de desarrollo del PGU es fortalecer la contribución al desarrollo humano que hacen las ciudades y pueblos de los países en desarrollo, incluyendo reducción de la pobreza, mejoramiento de las condiciones medioambientales y gestión del crecimiento económico. Es una iniciativa de UN-Habitat, PNUD y Banco Mundial.

**Programa de Manejo de Desastres:**

Este Programa presta asistencia a los gobiernos nacionales y locales, al igual que a las comunidades, para poner en marcha programas de reconstrucción y rehabilitación post-desastre, en particular en las áreas de vivienda, infraestructura y reasentamiento de población. También incorpora la preparación para enfrentar desastres.

**Proyecto Demostrativo:**

Un proyecto demostrativo es un proyecto relativamente autónomo, consistente en una inversión de capital o asistencia técnica en pequeña escala que se lleva a cabo para “demostrar” en la práctica cómo manejar de manera participativa problemas de distinto tipo. Es un mecanismo eficaz para forjar relaciones asociativas entre los sectores público, privado y (especialmente) comunitario, a través de nuevas formas de trabajo conjunto y de un aprender haciendo, al mismo tiempo que se generan resultados tangibles en el terreno.

**Resolución de Conflictos:**

Se refiere al manejo y solución, a través de la negociación y formación de consenso, de los diversos conflictos y desacuerdos que pueden surgir durante el proceso participativo de toma de decisiones.

**Sensibilidad de Género:**

Alude a una capacidad de sensibilidad frente a las situaciones y necesidades diferentes de hombres y mujeres a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, que promueve el logro de la igualdad de género. Implica buscar, tomar en consideración y dar cabida a todos los aspectos de las relaciones sociales entre mujeres y hombres en su contexto social y cultural, durante el curso de toda actividad de generación de políticas, planificación o implementación de programas o proyectos.

**Sensibilización:**

Se refiere por lo general al proceso de dar periódicamente charlas instructivas y capacitación a los actores urbanos en diferentes niveles, para generar una mayor comprensión del proceso participativo y “sensibilizarlos” a los cambios en materia de planificación y gestión que el proceso promueve.

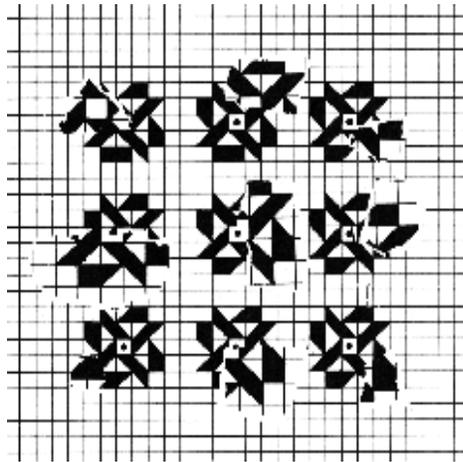
**Sistema de Información Geográfica (SIG):**

Un SIG es un sistema de información en el cual se recopilan, almacenan y analizan datos en un marco espacial (geográfico). Usualmente el SIG es un sistema con soporte computacional; están disponibles modernos software que permiten utilizar el SIG en cualquier computador personal. Los datos recopilados y analizados en el SIG se centran específicamente en información pertinente a la planificación física y gestión ambiental.

**Sistema de Información para la Gestión Ambiental (SIGA):**

Un SIGA es un proceso establecido a través del cual se identifica, genera y utiliza información pertinente a la gestión ambiental, de manera rutinaria y organizada específicamente. En el contexto de la gestión ambiental, el SIGA se construye a partir de un análisis espacial sistemático de temas específicos, distribución geográfica de recursos y sensibilidades medioambientales relacionadas con ese ámbito. Da cuenta de las opciones y oportunidades de desarrollo espacial que permiten la priorización de áreas de desarrollo, la orientación de las inversiones y la descomposición en factores de los costos medioambientales de largo plazo en el desarrollo. Un SIGA consiste en capas de mapas, atributos espaciales, parámetros y criterios de priorización; éstos pueden combinarse con estrategias y condiciones de desarrollo definidas y negociadas por los actores involucrados. El enfoque y mapas de un SIGA pueden modificarse fácilmente y aplicarse a otras áreas temáticas en la gestión urbana.

SECCIÓN 4



REFERENCIAS DETALLADAS  
LAS "PÁGINAS AMARILLAS"

UN-Habitat y sus asociados han elaborado diversas herramientas operacionales destinadas a promover la buena gobernabilidad urbana en general y los procesos participativos de toma de decisiones en el ámbito urbano, en particular. El propósito de este capítulo es dar mayores detalles de estas diversas herramientas, ordenadas aquí de tres maneras:

- Lista alfabética de herramientas – [4.1]
- Herramientas ordenadas por Fase (del proceso participativo de toma de decisiones urbanas) – [4.2]
- Descripción completa de herramientas, ordenadas por organización – [4.3]

Las herramientas se presentan en su mayor parte en la forma de textos guías o fuentes, o quizá manuales de capacitación o compilación de estudios de caso; todas están pensadas para ofrecer apoyo operacional en los diferentes aspectos de la toma de decisiones urbanas. En la sección 4.3 se presenta cada herramienta en un formato estándar, con una descripción breve de lo que es y cómo opera. Además, respecto de cada herramienta se da información para comunicarse con los responsables de prepararla y difundirla.

Aunque se ha hecho el máximo de esfuerzos para incluir la mayor cantidad de herramientas posible, es inevitable haber omitido algunas. No obstante, las 35 herramientas mencionadas en este capítulo representan una lista razonablemente completa del conjunto elaborado en los últimos años por UN-Habitat y sus asociados para apoyar la gestión del desarrollo urbano en todo el mundo. Veintidós de esas herramientas han sido producidas en programas e iniciativas de UN-Habitat; el resto, por sus diversos asociados, incluidos:

- Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipalidades Neerlandesas (*International Co-operation Agency of the Association of Netherlands Municipalities – VNG*)
- Banco Mundial (*World Bank*)
- Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia (*International Centre for the Prevention of Crime – ICPC*)
- Comisión Nacional para la Cooperación Internacional y el Desarrollo Sustentable (*National Committee for International Cooperation and Sustainable Development – NCDO*)
- Consejo Internacional para Iniciativas Locales Medioambientales (*International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI*)
- Cooperación Técnica Alemana (*GTZ*)
- Federación de Municipalidades Canadienses (*Federation of Canadian Municipalities – FCM*)
- Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Ayuda a la Infancia (*United Nations Children’s Fund – Unicef*)
- Instituto de Estudios sobre la Seguridad (*Institute for Security Studies – ISS*)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*United Nations Development Programme – UNDP*)

## 4.1 LISTA ALFABÉTICA DE HERRAMIENTAS

1. Análisis de contenido de medios de comunicación masivos
2. Análisis de género
3. Base de datos sobre mejores prácticas
4. Caja de herramientas de indicadores urbanos
5. Caja de herramientas para la participación ciudadana en el gobierno local
6. Cartas Informes sobre buena gobernabilidad urbana
7. Cien programas de prevención de la delincuencia para inspirar la acción en todo el mundo
8. Construcción de un Sistema de Información para la Gestión Ambiental – SIGA
9. Instalación y Apoyo a un Proceso de Grupos de Trabajo
10. Directrices para consultas urbanas
11. Directrices para la evaluación de programas post-desastre
12. Directrices para la formulación de programas operacionales en situaciones post-desastre
13. Diseño medioambiental para comunidades más seguras
14. Encuesta de satisfacción ciudadana – Carta Informe
15. Espejo de la sustentabilidad local
16. Evaluación de beneficiarios
17. Evaluación de vulnerabilidad a impactos y daños producidos por inundaciones
18. Evaluación rápida participativa (ERP)
19. Evaluación social
20. Experiencias ciudadanas en mejoramiento del medio ambiente urbano
21. Formulación de estrategias y planes de acción temáticos
22. Gobernabilidad urbana participativa: enfoques prácticos, tendencias regionales y experiencias del Programa de Gestión Urbana (PGU)
23. Guía de planificación de la Agenda Local 21
24. Guía para mejorar el desempeño municipal
25. Guía para Sistemas Comunitarios de Información para la Gestión Ambiental
26. Identificación y movilización de actores
27. Incorporación de la perspectiva de género en la planificación y gestión medioambiental
28. Indicadores de toma de decisiones participativa
29. Informe sobre 36 maneras de estimular la participación cívica
30. Institucionalización del proceso de planificación y gestión medioambiental
31. Manuales para la formación de liderato, gobernabilidad y gestión urbana en el ámbito local
32. Organización, conducción e informe de una Consulta Urbana en el Programa Ciudades Sustentables (PCS)
33. Planificación participativa comunitaria
34. Preparación de perfil medioambiental, Programa Ciudades Sustentables (PCS)
35. Prevención de la delincuencia, Compendio II: Análisis comparativo de experiencias exitosas de seguridad comunitaria
36. SARAR – Autoestima, fuerza asociativa, acceso a recursos, planificación de la acción y responsabilidad (*Self-Esteem, Associative Strength, Resourcefulness, Action Planning and Responsibility*)
37. ZOPP – Planificación de proyectos orientada a los objetivos (*Ziel Orientierte Projekt Planung*)

## 4.2 HERRAMIENTAS ORDENADAS SEGÚN FASE (DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO URBANO)

Fase	Herramienta
<b>I. Preparativos y movilización de actores urbanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación de perfil medioambiental-PCS</li> <li>• Análisis de género</li> <li>• Evaluación de vulnerabilidad a impactos y daños producidos por inundaciones</li> <li>• Evaluación social</li> <li>• Identificación y movilización de actores</li> </ul>
<b>II. Priorización de temas y problemas y compromiso de actores urbanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización, conducción e informe de una Consulta Urbana-PCS</li> <li>• Directrices para Consultas Urbanas</li> </ul>
<b>III. Formulación y aplicación de estrategias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuesta de satisfacción ciudadana – Carta Informe</li> <li>• Cartas Informes sobre una buena gobernabilidad urbana</li> </ul>
<b>IV. Seguimiento y consolidación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espejo de la sustentabilidad local</li> <li>• Directrices para la evaluación de programas post-desastre</li> <li>• Institucionalización del proceso de planificación y gestión medioambiental</li> <li>• Análisis de contenido de medios de comunicación masivos</li> <li>• Indicadores de toma de decisiones participativa</li> <li>• Caja de herramientas de indicadores urbanos</li> </ul>
<b>Herramientas transversales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de datos sobre mejores prácticas</li> <li>• Evaluación de beneficiarios</li> <li>• Diseño medioambiental para ciudades más seguras</li> <li>• Construcción de un Sistema de Información para la Gestión Ambiental – SIGA</li> <li>• Incorporación de la perspectiva de género en la planificación y gestión medioambiental</li> <li>• Caja de herramientas para la participación ciudadana en el gobierno local</li> <li>• Guía para mejorar el desempeño municipal</li> <li>• Gobernabilidad urbana participativa: enfoques prácticos, tendencias regionales y experiencias del PGU</li> <li>• Evaluación rápida participativa</li> <li>• Guía para Sistemas Comunitarios de Información para la Gestión Medioambiental</li> <li>• Guía de planificación de la Agenda Local 21</li> <li>• Manuales para la formación de liderazgo, gobernabilidad y gestión urbana en el ámbito local</li> <li>• SARAR – Autoestima, fuerza asociativa, acceso a recursos, planificación de la acción y responsabilidad (<i>Self-Esteem, Associative Strength, Resourcefulness, Action Planning and Responsibility</i>)</li> <li>• Informe sobre 36 maneras de estimular la participación cívica</li> <li>• Prevención de la delincuencia, Compendio II: Análisis comparativo de experiencias exitosas de seguridad comunitaria</li> <li>• Cien programas de prevención de la delincuencia para inspirar la acción en todo el mundo</li> <li>• ZOPP – Planificación de proyectos orientada a los objetivos</li> </ul>

## 4.3 LISTA DESCRIPTIVA POR ORGANIZACIONES

### 4.3.1 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS (UN-HABITAT)

<b>Título</b>	<b>EVALUACIÓN DE VULNERABILIDAD A IMPACTOS Y DAÑOS PRODUCIDOS POR INUNDACIONES (ASSESSMENT OF VULNERABILITY TO FLOOD IMPACTS AND DAMAGES)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2001
<b>Áreas de aplicación</b>	Manejo de desastres; elaboración de perfiles
<p>Descripción</p> <p>En esta herramienta, PNUMA y UN-Habitat introducen el concepto de 'vulnerabilidad' a los impactos y daños producidos por inundaciones. Los recursos humanos y financieros asignados al control de las inundaciones deben ser dirigidos a donde las intervenciones pueden ser más efectivas; de esta forma, los gestores e inversionistas pueden elegir para sus intervenciones e inversiones las áreas estimadas como de mayor vulnerabilidad.</p> <p>Para hacer posible esa gestión integrada, se requiere de algunas herramientas de aplicación general, que permitan hacer comparaciones en toda una cuenca colectora, y también entre cuencas. Las directrices que aquí se entregan deben ser consideradas herramientas comparativas, consistentes más en formas de identificar la vulnerabilidad relativa de diferentes áreas, que en un instrumento para medir vulnerabilidad absoluta. Para facilitar la comparación, se introduce un índice de vulnerabilidad, consistente en un conjunto de indicadores que representan diversos aspectos pertinentes a la magnitud y rango de los impactos y daños de las inundaciones en las comunidades y entorno.</p> <p>Estas directrices deben aplicarse de manera adecuada al nivel de conocimiento local. Es posible incluir o excluir causas, por ejemplo excluir de nuevas evaluaciones a áreas estimadas de baja vulnerabilidad, o identificar para nuevas acciones a aquellas áreas estimadas como altamente vulnerables.</p>	
<p>Mayores informaciones:</p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con: Jorge Gavidia, Coordinator, Disaster Management Programme, UN-Habitat PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: (254-2) 623051 E-mail: <a href="mailto:Jorge.Gavidia@unhabitat.org">Jorge.Gavidia@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>BASE DE DATOS SOBRE MEJORES PRÁCTICAS (BEST PRACTISES DATABASE)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	Disponible en Internet, actualización permanente
<b>Área de aplicación</b>	gestión urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>La base de datos sobre Mejores Prácticas es una poderosa herramienta para analizar las tendencias en curso: encontrar información sobre temas vigentes en asentamientos humanos, trabajo en redes, capacitación, cooperación técnica y formulación de políticas. La base de datos contiene más de 1.100 soluciones probadas, recogidas en más de 120 países, relativas a problemas sociales, económicos y medioambientales comunes a un mundo en proceso de urbanización. Muestra formas prácticas en que las comunidades, gobiernos y el sector privado trabajan juntos para fortalecer la participación en el gobierno de la ciudad, erradicar la pobreza, proveer acceso a la vivienda, a la tierra y a los servicios básicos, proteger el medio ambiente y apoyar el desarrollo económico.</p> <p>La base de datos sobre Mejores Prácticas es un producto conjunto de UN-Habitat, la Municipalidad de Dubai y The Together Foundation; la han hecho posible el apoyo de Best Practice Partners y los gobiernos de España, Reino Unido y Suiza.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta base de datos, comunicarse con:  Nick You, Coordinator, Information and Best Practices, The Urban Secretariat, UN-Habitat  PO Box 300 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623029 • Fax (254-2) 623080  E-mail: <a href="mailto:bestpractices@unhabitat.org">bestpractices@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.bestpractices.org/">http://www.bestpractices.org/</a></p>	

<b>Título</b>	<b>CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL – SIGA (BUILDING AN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM – EMIS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Información; medio ambiente, pero también fácilmente aplicable a otras áreas temáticas en procesos de desarrollo urbano
<p><b>Descripción</b></p> <p>La herramienta SIGA ha sido elaborada por el Programa Ciudades Sustentables (PCS), de UN-Habitat y PNUMA, para recopilar, organizar y aplicar información pertinente al desarrollo urbano y el medio ambiente. Está diseñada para ayudar a precisar temas y problemas, formular estrategias, aplicar planes de acción, monitorear avances y actualizar cambios. La caja de herramientas SIGA consiste en una serie de descripciones paso a paso (“cómo hacerlo”), acompañadas de ejemplos y estudios de casos urbanos.</p> <p>En 1966, el PCS comenzó a elaborar una herramienta operativa para un SIGA a escala de la ciudad, apoyando para ello el Proyecto para un Dar es Salaam Sustentable (Tanzania), en su componente de desarrollo de las capacidades y aplicaciones del SIG en el marco del proceso de Planificación y Gestión Medioambiental (PGM). Asistida con el suministro de equipamiento, software e información territorial, la ciudad pudo elaborar mapas bases actualizados y mapas temáticos sobre su entorno y espacio de desarrollo, y utilizarlos para el análisis que sirvió de fundamento al Marco Estratégico de Gestión. Acra, Chennai, Dar es Salaam, Ibadán, Ismailia, Shenyang, Wuhan y Zanzíbar han desarrollado SIGA locales mediante el apoyo del PCS, todas experiencias reflejadas en esta herramienta.</p> <p>La herramienta SIGA se ha publicado como Volumen 7 de la SCP Source Book Series, un conjunto de textos guía detallados que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basados en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta y sobre instalar un Sistema de Información para la Gestión Ambiental (ISBN 92-1-131463-1), comunicarse con:  The Information Officer, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623784 • Fax (254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a> o bajar el borrador de la guía de <a href="http://www.unhabitat.org/scp/tools/emis/index.htm">http://www.unhabitat.org/scp/tools/emis/index.htm</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>CARTA INFORME SOBRE SATISFACCIÓN CIUDADANA (CITIZEN SATISFACTION REPORT CARD)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Encuesta de Satisfacción Ciudadana – Carta Informe es una herramienta elaborada por UN-Habitat para ser utilizada en encuestas acerca del grado de satisfacción de los ciudadanos con su ciudad en las principales áreas incorporadas en la Agenda Habitat: acceso a vivienda y servicios básicos, transporte y movilidad, educación y aprendizaje, salud y seguridad, inclusión social, igualdad de género, calidad del aire y del agua, disposición de residuos, empleo e ingreso, información y comunicación, participación y compromiso cívico, y la administración local. Los resultados recopilados mediante calificaciones dadas por los ciudadanos a cada uno de esos aspectos se convierten en una “carta informe” sobre la ciudad. Ésta permite ordenar los problemas de acuerdo al grado de satisfacción de la población con los principales servicios físicos y sociales que deben ser suministrados por el gobierno local.</p> <p>La Encuesta de Satisfacción Ciudadana es una herramienta que no sólo ofrece nuevas perspectivas sobre los problemas urbanos, sino que también promueve el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. Al mismo tiempo, puede ayudar corregir algunos datos y estimaciones oficiales que quizá no reflejen la realidad urbana. Es, por tanto, una herramienta que, en el largo plazo, enriquece el diálogo y la calidad de los datos, y que en último término contribuye a construir una mejor información para mejores ciudades. En el proceso, es un instrumento para mejorar la gobernabilidad en el nivel de la ciudad, ya que ella implica que los gestores de las políticas estén al tanto de la satisfacción de la población en relación con los servicios físicos y sociales.</p> <p>La Encuesta de Satisfacción Ciudadana pudo usarse en el contexto particular de Estambul + 5 para evaluar el avance logrado en todas las áreas de la Agenda Habitat e identificar qué acciones debieran realizarse para dar solución a los problemas. A más largo plazo, se la puede utilizar para evaluar cambios en el desempeño a lo largo del tiempo, y servir como instrumento de medición. La calificación periódica del desempeño de las autoridades locales puede suministrar valiosas percepciones sobre sus estrategias, planes de acción y su aplicación.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones, comunicarse con:  Dr. Jay Moor, Coordinator, Global Urban Observatory, UN-Habitat  PO Box 300 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623184 • Fax (254-2) 623080, 624266, 624267  E-mail: guo@unhabitat.org  Sitio web: <a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators">http://www.urbanobservatory.org/indicators</a></p>	

<b>Título</b>	<b>DIRECTRICES PARA CONSULTAS URBANAS (CITY CONSULTATION GUIDELINES)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Movilización de actores, participación
<p><b>Descripción</b></p> <p>Las Directrices para Consultas Urbanas han sido elaboradas en UN-Habitat por el Programa de Gestión Urbana. El proceso total abarca ocho etapas. Etapa 1: Selección de las ciudades; Etapa 2: Planificación; Etapa 3: Perfil de la ciudad; Etapa 4: Proceso de consulta; Etapa 5: Seguimiento; Etapa 6: Plan final de acción; Etapa 7: Implementación; Etapa 8: Réplica en la misma ciudad.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con: Dinesh Mehta, Coordinator, Urban Management Programme, UN-Habitat PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: (254-2) 623414 • Fax (254-2) 623536 E-mail: dinesh.mehta@unhabitat.org</p>	

<b>Título</b>	<b>EXPERIENCIAS DE CIUDADES EN MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO (CITY EXPERIENCES IN IMPROVING THE URBAN ENVIRONMENT)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Formulación de estrategias; implementación; gestión medioambiental urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este Documento de Trabajo sobre experiencias de ciudades en el mejoramiento del medio ambiente urbano da una visión general de los resultados de una evaluación minuciosa de seis proyectos realizados en ciudades africanas en el marco del Programa Ciudades Sustentables de UN-Habitat y PNUMA. Las experiencias de Accra (Ghana), Dar es Salaam (Tanzania), Dakar (Senegal), Ibadán (Nigeria), Ismailia (Egipto) y Lusaka (Zambia) se muestran en esta "foto instantánea", que enfoca aspectos claves del proceso participativo de toma de decisiones en el ámbito urbano tal como se dio en la práctica. El Documento examina los diferentes logros alcanzados en las ciudades, las formas en que se desarrolló el proceso participativo y los diferentes caminos utilizados para adaptar el proceso general a las circunstancias locales de cada ciudad en particular.</p> <p>"Experiencias de ciudades en el mejoramiento del medio ambiente urbano" se publicó como Documento de Trabajo N° 1, Medio Ambiente Urbano – Programa Ciudades Sustentables, CNUAH (en inglés: "City Experiences in Improving the Urban Environment", Working Paper n° 1, Urban Environment – Sustainable Cities Programme, UNCHS).</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Documento de Trabajo, comunicarse con: The Information Officer, United Nations Centre for Human Settlements, Sustainable Cities Programme, Room P-330, UN-Habitat PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: (254-2) 623784 • Fax (254-2) 623715 E-mail: scp@unhabitat.org Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA COMUNITARIA (COMMUNITY BASED PARTICIPATORY PLANNING)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2001
<b>Áreas de aplicación</b>	Participación comunitaria; planificación y gestión urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p><b>LIBRO 1: GUÍA DEL USUARIO, SELECCIÓN DE TEXTOS</b></p> <p>Ofrece una visión detallada del proceso participativo de planificación en su evolución a través del tiempo, y sugerencias y estrategias para aplicar el proceso en una comunidad. Analiza las perspectivas de la planificación participativa y sus características esenciales, y luego examina paso a paso las distintas etapas para realizar planificación participativa en las comunidades: inicio del proceso, elaboración de estrategias, diagnóstico de la situación, planificación, implementación de los planes y medición de los resultados.</p> <p><b>LIBRO 2: CAJA DE HERRAMIENTAS: APRENDIZAJE DE ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN, Y GUÍA DEL FACILITADOR</b></p> <p>Este libro tiene varias partes. Primero ofrece una perspectiva sobre 'implementación del aprendizaje', que incluye cómo implementar el aprendizaje en el marco de un taller; y cómo implementar lo que se ha aprendido, en que se entiende que 'implementación' implica 'acción'. En segundo lugar, ofrece distintos ejercicios que pueden usarse para diseñar e implementar un evento experimental de aprendizaje. Tercero, detalla un estudio de caso relativo a cómo planificar un proceso participativo de planificación. Cuarto, ofrece una simulación completa del proceso participativo de planificación basado en posibles temas interjurisdiccionales relativos a cómo manejar una situación de gestión de desechos sólidos.</p> <p><b>LIBRO 3: UNA GUÍA AUTODIRIGIDA PARA LA PLANIFICACIÓN</b></p> <p>Este manual presenta los diferentes pasos de un proceso participativo de planificación, de manera que equipos reales de planificación puedan usarlo como guía para desempeñar sus funciones y responsabilidades en la planificación. Al cumplir cada uno de los pasos señalados en el manual, habrán logrado sus metas de insertarse en una planificación participativa y desarrollar un plan de acción basado en la plena participación. El manual incluye también breves descripciones de otras útiles herramientas de planificación, que pueden complementar todos los otros instrumentos de planificación presentados en los libros.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Liz Case, Local Leadership Management Programme, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623935 • Fax (254-2) 620803, 624266, 624267  E-mail: <a href="mailto:liz.case@unhabitat.org">liz.case@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators">http://www.urbanobservatory.org/indicators</a></p>	

<b>Título</b>	<b>GUÍA PARA SISTEMAS COMUNITARIOS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL (GUIDE FOR COMMUNITY BASED ENVIRONMENTAL MANAGEMENT INFORMATION SYSTEMS CEMIS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2001
<b>Áreas de aplicación</b>	Información, participación de los actores
<p><b>Descripción</b></p> <p>El Sistema Comunitario de Información para la Gestión Medioambiental tiene como referencia la vivienda de sectores de bajos ingresos y las condiciones de vida y trabajo de grupos marginalizados en las grandes ciudades. El sistema de información se combina con la planificación como un diálogo (Consulta) en diferentes niveles de la familia, el barrio y la comunidad, y con actores asociados, como líderes políticos, gobiernos y ONG, a fin de compartir información y experiencias. Este Sistema se conceptualiza en un marco que tiene diferentes fases: preparación y movilización, evaluación de riesgo ambiental, opciones técnicas, priorización de las intervenciones, plan de acción, y monitoreo y evaluación.</p> <p>La meta del Sistema es contribuir a reducir la pobreza y estimular la cooperación como parte de la participación en la planificación a distintos niveles.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Andre Dzikus, Human Settlements Officer, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623060  E-mail: <a href="mailto:andre.dzikus@unhabitat.org">andre.dzikus@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>DIRECTRICES PARA LA FORMULACIÓN DE PROGRAMAS OPERACIONALES EN SITUACIONES POST-DESASTRE (GUIDELINES FOR OPERATIONAL PROGRAMME FORMULATION IN POST DISASTER SITUATIONS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2001
<b>Áreas de aplicación</b>	Manejo de desastres, formulación de estrategias
<p><b>Descripción</b></p> <p>Estas Directrices buscan ayudar a los profesionales y gobiernos locales a enfrentar los desafíos de la reconstrucción post-desastre con la mayor comprensión posible de los diferentes temas en cuestión y de las herramientas necesarias para identificar y adoptar estrategias viables. Se espera que con una mejor planificación estratégica al comienzo de la intervención, los proyectos emprendidos después de un desastre tendrán un mayor alcance en cuanto al desarrollo de largo plazo de las comunidades afectadas.</p> <p>Los métodos y estrategias tras los programas y proyectos tienen enorme impacto en sus posibilidades de éxito. Una de las características de una situación post-crisis es la confusión y falta de orden. Las herramientas de esta guía ayudan a restablecer un sentido del orden en la planificación de los programas. El propósito de esta herramienta es entregar mecanismos que ayuden a crear una programación sustentable que ofrezca a las comunidades las mejores posibilidades de reconstruirse a sí mismas de manera holística. En ella se analizan temas relevantes, como por qué los proyectos logran éxito o fracasan, cómo hacerse cargo de ello, mejores estrategias de diseño de programas. Entrega una breve introducción al concepto de Formulación de Programa Operacional, y avanza por etapas a través del marco de la Formulación de Programas Operacionales. Por último, examina tres temas importantes de la programación post-desastre desde la perspectiva de la Formulación de Programas Operacionales.</p> <p>Diferentes grupos pueden beneficiarse de este recurso (ONG locales e internacionales, organizaciones comunitarias, agencias de NU), pero ha sido diseñado específicamente con miras a las necesidades de los gobiernos locales en situaciones post-desastre.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Jorge Gavidia, Coordinator, Risk and Disaster Management Programme, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  E-mail: <a href="mailto:Jorge.Gavidia@unhabitat.org">Jorge.Gavidia@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>DIRECTRICES PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS POS-DESASTRE (GUIDELINES FOR THE EVALUATION OF POST DISASTER PROGRAMMES)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2001
<b>Áreas de aplicación</b>	Manejo de desastres, monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>Las Directrices ayudarán a los profesionales locales a incorporar estrategias de evaluación en el diseño de programas y a llevar a cabo evaluaciones exitosas. En parte, la meta de esta herramienta es demostrar que los proyectos post-desastre tienen efectos de largo alcance en el desarrollo sustentable de las sociedades. Al preparar programas post-desastre, es crucial recordar que los desastres representan oportunidades a la vez que costos.</p> <p>Las Directrices examinan por qué los proyectos logran buenos resultados o fracasan, y cómo enfrentar mejor esto mediante perfeccionadas estrategias de evaluación. Se introducen conceptos de evaluación, con una explicación paso a paso del proceso de diseñar y llevar a cabo evaluaciones. Cada paso incluye técnicas útiles para llevar a la práctica estas ideas.</p> <p>Estas Directrices han sido diseñadas específicamente para el uso de autoridades locales, pero muchos otros grupos pueden beneficiarse de ellas: ONG locales e internacionales, organizaciones comunitarias, agencias de NU, etc.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Jorge Gavidia, Coordinator, Risk and Disaster Management Programme, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  E-mail: <a href="mailto:Jorge.Gavidia@unhabitat.org">Jorge.Gavidia@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>INSTALACIÓN Y APOYO A UN PROCESO DE GRUPOS DE TRABAJO (ESTABLISHING AND SUPPORTING A WORKING GROUP PROCESS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Medio ambiente, formulación de estrategias, participación de actores
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este completo Libro de Consulta explica de manera detallada y sistemática cómo instalar y apoyar un proceso de grupos de trabajo. Está dirigido a profesionales y otros que estén de hecho operando y apoyando grupos de trabajo de manera cotidiana.</p> <p>La guía se divide en tres partes principales. La Parte A contiene una introducción y líneas generales sobre los grupos de trabajo tal como funcionan en los proyectos del Programa Ciudades Sustentables. La Parte B explica de manera detallada y paso a paso cómo se instalan, organizan y apoyan los grupos de trabajo, como parte de un proceso participativo de toma de decisiones en el ámbito urbano; estas explicaciones se ilustran con ejemplos de varias ciudades participantes en el PCS. La Parte C presenta anexos y materiales de referencia relacionados directamente con la operación de los grupos de trabajo, como ejemplos de términos de referencia para consultores, estudios de caso de ciudades, y lecciones de la experiencia.</p> <p>La herramienta Grupo de Trabajo está publicada como Volumen 3 de la SCP Source Book Series, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Instalación y Apoyo a un Proceso de Grupos de Trabajo (SCP Source Book on Establishing and Supporting a Working Group Process – ISBN N° 92-1-131411-9), comunicarse con:</p> <p>The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS Y PLANES DE ACCIÓN TEMÁTICOS (FORMULATING ISSUE SPECIFIC STRATEGIES AND ACTION PLANS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Medio ambiente, formulación de estrategias, planificación e implementación de la acción
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este Libro de Consulta explica de manera detallada y cuidadosamente estructurada, cómo formular estrategias y planes de acción relativos a temas específicos, como parte de un proceso participativo de toma de decisiones para la gestión urbana. Está dirigido a profesionales y personal que opera en ese ámbito, como también a participantes en grupos de trabajo y otros que en la práctica se harán cargo de preparar estrategias y planes de acción.</p> <p>La guía consta de tres partes. La parte A ofrece una visión general de las estrategias y planes de acción temáticos en el contexto de un proyecto de ciudad del PCS. La Parte B explica paso a paso cómo formular y convenir estrategias definidas en función de temas específicos, y cómo desarrollar planes de acción para implementarlas. La Parte C contiene anexos y material de referencia con ejemplos concretos e ilustraciones destinadas a apoyar directamente a los implicados en estas tareas.</p> <p>La herramienta Estrategias y Planes de Acción se describe en el Volumen 4 de la Serie de Libros de Consulta del PCS, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Formulación de Estrategias y Planes de Acción Temáticos (SCP Source Book on Formulating Issue Specific Strategies and Action Plans – ISBN N° 92-1-131439), comunicarse con:  The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL [PGM] (INSTITUTIONALISING THE ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT [EPM] PROCESS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Seguimiento y consolidación del proceso, gestión medioambiental
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este Libro de Consulta explica detalladamente lo que se entiende por <i>institucionalización</i> del proceso PGM —cómo organizarla y llevarla a cabo—, a partir de la descripción paso a paso de un proceso participativo PGM típico desarrollado en una ciudad. El Libro de Consulta está dirigido a profesionales, formuladores de políticas y profesionales responsables de implementar el proceso participativo de toma de decisiones y, en ese sentido, responsables de su sustentabilidad en el largo plazo. Se entrega consejos prácticos basados en experiencias de diversas aplicaciones del PCS, y se apoya y respalda la explicación con ejemplos e ilustraciones urbanas.</p> <p>La herramienta Institucionalización aparece en el Volumen 5 de la Serie de Libros de Consulta del PCS, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Institucionalización del Proceso PGM (SCP Source Book on Institutionalising the EPM Process – ISBN N° 92-1-131413-5), comunicarse con:  The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL (INTEGRATING GENDER RESPONSIVE ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Gestión urbana, género, gestión medioambiental
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Primera Parte de este Libro de Consulta comienza con una cuidadosa explicación del contexto, concepto y proceso de la planificación y gestión medioambiental (PGM) con perspectiva de género, que incluye definiciones, temas, enfoques analíticos, etc. El capítulo segundo examina y analiza la tarea de incorporar de manera central el género en un proceso urbano participativo, incluidos todos sus pasos y etapas. El tercero remite a las lecciones de la experiencia y los desafíos que representan los temas de género en el ámbito de la ciudad, y explora las formas en que se puede adaptar, aplicar y usar localmente un sistema PGM con perspectiva de género.</p> <p>La Segunda Parte del Libro de Consulta describe de manera sintética 19 diferentes estudios de caso en planificación y gestión medioambiental con perspectiva de género, en tanto la Tercera Parte incluye diversos documentos de referencia.</p> <p>Este Libro de Consulta está pensado como un útil documento de base para personas involucradas en planificación y gestión urbana, incluidos grupos de interés, encargados de la gestión y desarrollo de las ciudades, y otros que operan en este campo. A la vez, es una valiosa herramienta de capacitación e información para dar a la gente una noción básica de las ideas y prácticas claves de la perspectiva de género.</p> <p>La herramienta Perspectiva de Género se publica como Volumen 8 de la Serie de Libros de Consulta del PCS, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Incorporación de la Perspectiva de Género (SCP Source Book on Integrating Gender Responsiveness – ISBN N° 92-1-131455-0), comunicarse con: The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330 PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715 E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a> Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>MANUALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES PARA EL LIDERAZGO, GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN URBANA EN EL ÁMBITO LOCAL (MANUALS FOR LOCAL LEADERSHIP, GOVERNANCE, AND URBAN MANAGEMENT CAPACITY BUILDING)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	1996
<b>Áreas de aplicación</b>	Gestión urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Serie "Training for Elected Leadership" (Capacitación para el liderazgo de autoridades elegidas), abarca once diferentes roles desempeñados por los concejales elegidos. Muchos de estos roles (tales como el de concejal como comunicador o negociador) tienen un peso directo y gran importancia en los procesos participativos de toma de decisiones, y son cruciales para ellos. Además de los once textos de trabajo, la Serie incluye una guía del capacitador y visión general de la materia. Cada uno de los textos de trabajo contiene un ensayo para autoaprendizaje, en el cual se describe uno de los roles, junto con elementos de capacitación que ponen a disposición del capacitador distintas opciones para hacer frente a necesidades y circunstancias específicas. Este paquete de capacitación de fácil uso, que también sirve como una práctica guía en el trabajo mismo, es un compendio básico que abarca los roles que desempeñan los funcionarios elegidos. Los manuales incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Guía del capacitador para la formación de funcionarios elegidos</li> <li>• Perspectivas sobre la capacitación de líderes elegidos</li> <li>• El concejal como formulador de políticas</li> <li>• El concejal como tomador de decisiones</li> <li>• El concejal como comunicador</li> <li>• El concejal como facilitador</li> <li>• El concejal como habilitador</li> <li>• El concejal como negociador</li> <li>• El concejal como financiero</li> <li>• El concejal como supervisor</li> <li>• El concejal como intermediario entre instancias de poder</li> <li>• El concejal como constructor de institucionalidad</li> <li>• El concejal como líder</li> </ul>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Liz Case, Information Officer, Local Leadership Management Programme, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623935 • Fax (254-2) 623080, 624266, 624267  E-mail: Liz.Case@unhabitat.org  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/llm/series/content/htm">http://www.unhabitat.org/llm/series/content/htm</a></p>	

<b>Título</b>	<b>ANÁLISIS DE CONTENIDO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVOS (MEDIA CONTENT ANALYSIS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La herramienta Análisis de Contenido de Medios ha sido elaborada por el Programa Indicadores Urbanos de UN-Habitat, para determinar la cantidad comparada de historias que, durante un año completo de noticias, caen en cada una de las 20 áreas temáticas claves de la Agenda Habitat. Los reportajes pueden ser acerca de temas locales, o historias de otras ciudades del país, o de ciudades extranjeras. En todo caso, el tema será un indicador de lo que los editores consideran de interés para sus lectores o de lo que a los editores les interesa que sus lectores conozcan. Cuando se lo compara con los temas prioritarios extraídos de series de indicadores numéricos y de encuestas de percepción, el Análisis de Contenido de Medios suministra información adicional sobre la conciencia que existe localmente sobre esos temas. También contribuye a evaluar el desempeño de los medios en cuanto a informar sobre las condiciones reales de las áreas en referencia, y de qué manera sus reportajes afectan las percepciones que se tienen sobre el medio ambiente urbano. El primer paso es escoger el diario que será analizado y obtener acceso a los ejemplares archivados; el segundo es diseñar una matriz veinte por veinte que permita tabular las historias por tema y subtema; el tercer paso es clasificar las historias; y el cuarto es comparar el número total de historias para cada año y área temática.</p> <p>Allí donde se hayan recopilado indicadores urbanos y/o se haya llevado a cabo una Encuesta de Satisfacción Ciudadana, se puede comparar las prioridades de los medios respecto de las condiciones reales, según hayan sido definidas por los indicadores urbanos, o también con la percepción de los ciudadanos respecto del medioambiente urbano, tal como la hayan registrado las encuestas. Si los recursos y los conocimientos lo permiten, se puede llevar más lejos el análisis, para determinar, por ejemplo, si los reportajes sobre los temas considerados tuvieron algún impacto en las prioridades de las políticas públicas o en moldear una opinión pública que, a su vez, haya tenido algún impacto en las políticas.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Dr. Jay Moor, Coordinator, Global Urban Observatory, UN-Habitat  PO Box 300 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623184 • Fax (254-2) 623080, 624266, 624267  E-mail: <a href="mailto:guo@unhabitat.org">guo@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators">http://www.urbanobservatory.org/indicators</a></p>	

<b>Título</b>	<b>ORGANIZACIÓN, CONDUCCIÓN E INFORME DE UNA CONSULTA URBANA PCS (ORGANISING, CONDUCTING AND REPORTING AN SCP CITY CONSULTATION)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Movilización de actores, participación, gestión medioambiental urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este Libro de Consulta explica de manera detallada y sistemática cómo preparar y llevar a cabo una Consulta Urbana, basándose en la amplia experiencia del PCS y de otras ciudades. Está dirigido a profesionales y otros involucrados en la organización e implementación práctica de consultas, y pretende aportarles toda la información y apoyo necesarios.</p> <p>La guía consta de tres partes principales. La Parte A contiene una introducción y visión general sobre la Consulta Urbana, en que se explica su función y propósito en el proceso PCS, y da una síntesis de cómo se la prepara y conduce. La Parte B explica minuciosamente los preparativos necesarios para una Consulta Urbana, con cuidadosas pautas que cubren todos los diferentes aspectos de la organización y gestión del proceso. La Parte C es bastante voluminosa, y contiene numerosos anexos y material de consulta con ejemplos de términos de referencia para asesores, directrices para preparar propuestas, cartas tipo, formularios y documentos tipo, entre otros</p> <p>La herramienta Consulta Urbana se describe en el Volumen 2 de la Serie de Libros de Consulta del PCS, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Organización, Conducción e Informe de Consultas Urbanas PCS (SCP Guide Book on Organising, Conducting and Reporting an SCP City Consultation – ISBN N° 92-1-131410-0), comunicarse con:  The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>INDICADORES DE TOMA DE DECISIONES PARTICIPATIVA (PARTICIPATORY DECISION-MAKING INDICATORS)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	Disponible en internet; por publicarse
<b>Áreas de aplicación</b>	Monitoreo, participación de actores
<p><b>Descripción</b></p> <p>UN-Habitat ha elaborado indicadores de toma de decisiones participativa (indicadores TDP) para medir los procesos de toma de decisiones entre el momento de la Conferencia Habitat II de 1996 (Estambul original, y la Sesión Especial complementaria de 2001 (Estambul + 5). Se basan en un sistema de clasificación, establecido por los mismos grupos de actores, que les permite calificar su desempeño de acuerdo a los puntajes propuestos en esa escala. El proceso de calificación es participativo y, en consecuencia, la calificación final debe reflejar un consenso.</p> <p>Los actores responden preguntas sencillas, como: ¿Hemos seguido hasta ahora el proceso adecuado para la toma de decisiones? ¿Hemos ampliado constantemente la participación? ¿Hemos involucrado a los actores pertinentes, y aportan ellos su saber, información y recursos tanto como pueden? ¿Hemos asegurado el compromiso firme de una amplia gama de actores para la implementación de las acciones? ¿Hemos logrado construir un consenso sólido en torno a las prioridades y estrategias?</p> <p>Los Indicadores de Toma de Decisiones Participativa han sido desarrollados a partir de trabajos anteriores, y actualmente están siendo probados en el nivel de la ciudad y hechos circular para su revisión por profesionales y expertos en gestión urbana. En lo esencial, la herramienta se basa en el documento borrador “Medición del progreso: Indicadores de gestión para la planificación y gestión medioambiental” (enero 1999), inicialmente una parte de la Serie Libros de Consulta PCS.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre indicadores participativos de toma de decisiones, comunicarse con: The Indicators for Decision-making Flexible Team, UN-Habitat E-mail: Jean-Christophe.Adrian@unhabitat.org o Christine.Auclair@unhabitat.org, o bajar el archivo en formato PDF – <a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators/guidelines/process/">http://www.urbanobservatory.org/indicators/guidelines/process/</a></p>	

<b>Título</b>	<b>GOBERNABILIDAD URBANA PARTICIPATIVA: ENFOQUES PRÁCTICOS, TENDENCIAS REGIONALES Y EXPERIENCIAS DEL PGU (PARTICIPATORY URBAN GOVERNANCE; PRACTICAL APPROACHES, REGIONAL TRENDS AND UMP EXPERIENCES)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Participación, gobernabilidad urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este documento ofrece una visión general práctica de las diversas dimensiones del gobierno participativo de la ciudad y de las herramientas usadas en las Consultas Urbanas del PGU. Propone diversas alternativas de políticas públicas, a las cuales pueden recurrir los alcaldes y dirigentes comunitarios para comprometer a los actores urbanos en la búsqueda de soluciones locales, en el marco de un gobierno participativo. Al respecto, se presenta un caso referido a cambios impuestos por los desafíos de la urbanización y globalización, que incluye diferentes opciones para manejar esos cambios. A continuación examina la importancia y dimensiones del gobierno participativo. Se presentan experiencias del PGU en América Latina, África y Asia. La última sección se centra en los pilares de la gobernabilidad urbana y herramientas participativas, incluyendo indicadores e institucionalización de la participación.</p> <p>Publicado como Documento para la Discusión N° 25, PGU.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre este Documento N° 25, comunicarse con:  Dinesh Mehta, Coordinator, Urban Management Programme, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623414 • Fax (254-2) 623536  E-mail: <a href="mailto:ump@unhabitat.org">ump@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>PREPARACIÓN DEL PERFIL MEDIOAMBIENTAL PCS (PREPARING THE SCP ENVIRONMENTAL PROFILE)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat / PNUMA
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Perfil de la ciudad, gestión medioambiental urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este Libro de Consulta constituye una guía detallada para preparar un perfil medioambiental urbano, visto aquí como un componente del proceso participativo de toma de decisiones para la gestión de la ciudad. Está dirigido a profesionales, otros trabajadores y actores involucrados en preparar, redactar y actualizar el perfil medioambiental. Aunque en este volumen la metodología se enfoca en el medio ambiente, también puede aplicarse a elaborar el perfil de otros aspectos del desarrollo y gestión de una ciudad. El Libro de Consulta sobre Perfil Medioambiental se divide en tres partes principales. La Parte A introduce y da una visión general de un perfil medioambiental en el marco del PCS, centrándose en el papel que desempeña y el objetivo que cumple en el proceso urbano participativo. La Parte B explica paso a paso cómo preparar un perfil medioambiental, con especial énfasis en la secuencia lógica de actividades y en el marco analítico básico que se utiliza. La Parte C contiene anexos y materiales de referencia útiles para la preparación de un perfil medioambiental, tales como términos de referencia para consultores o extractos de perfiles preparados en otras ciudades.</p> <p>La herramienta Perfil Medioambiental está publicada como Volumen A de la Serie de Libros de Consulta del PCS, un conjunto de guías detalladas que cubren la mayor parte de los aspectos del proceso de planificación y gestión medioambiental, basadas en una década de experiencias prácticas en la implementación de proyectos de ciudad a través del Programa Ciudades Sustentables.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el Libro de Consulta del PCS sobre Preparación de un Perfil Medioambiental PCS – ISBN N° 92-1-131409-7 (SCP Source Book on Preparing the SCP Environmental Profile), comunicarse con:</p> <p>The Information Officer, Sustainable Cities Programme, UN-Habitat, Room P-330  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: +(254-2) 623784 • Fax +(254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:scp@unhabitat.org">scp@unhabitat.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.unhabitat.org/scp">http://www.unhabitat.org/scp</a></p>	

<b>Título</b>	<b>IDENTIFICACIÓN Y MOVILIZACIÓN DE ACTORES (STAKEHOLDER IDENTIFICATION AND MOBILISATION)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Movilización de actores, participación, planificación y gestión medioambiental
<p><b>Descripción</b></p> <p>Esta herramienta comienza explicando cuidadosamente la idea de “actor”, y cómo se concreta en la práctica. Se ejemplifican métodos operacionales específicos para clasificar e identificar actores, junto con los marcos conceptuales adecuados. A continuación analiza la importancia de informar y familiarizar a los actores con el proceso y el rol que desempeñan en él, para luego explicar en detalle cómo los actores pueden organizarse en Grupos de Trabajo, y cómo hacer para que estos grupos operen de manera efectivamente participativa. Finalmente, presenta experiencias de ciudades insertas en el PCS, y termina con un recordatorio sobre la importantísima dimensión de género en la identificación de actores.</p> <p>El borrador de esta herramienta fue preparado para el Proyecto Local de Planificación y Gestión Medioambiental en Filipinas, en el marco del Programa Ciudades Sustentables. Su propósito es entregar una guía práctica sobre cómo identificar y movilizar actores y convertirlos en socios activos de un proceso participativo. Fue pensada para ciudades (al comienzo en Filipinas) que se encontraran iniciando un PCS u otro proceso similar de gestión urbana participativa. Sin embargo, la orientación dada es fácilmente aplicable a otras ciudades fuera de Filipinas, dado que trata con un proceso general que es central en todo proceso participativo.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Chris Radford, Senior SCP Adviser, o Gulelat Kebede, SCP Adviser, UN-Habitat  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623541 • 624194 • Fax (254-2) 623715  E-mail: <a href="mailto:chris.radford@unhabitat.org">chris.radford@unhabitat.org</a> o <a href="mailto:gulelat.kebede@unhabitat.org">gulelat.kebede@unhabitat.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>CAJA DE HERRAMIENTAS DE INDICADORES URBANOS (URBAN INDICATORS TOOLKIT)</b>
<b>Organización</b>	UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	Disponible en internet
<b>Áreas de aplicación</b>	Monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Caja de Herramientas de Indicadores Urbanos para Estambul + 5 fue desarrollada por UN-Habitat para informar sobre el progreso en la implementación de la Agenda Habitat. Contiene directrices para ayudar a los gobiernos y actores involucrados en el desarrollo de asentamientos humanos a evaluar el avance en la implementación de la Agenda Habitat. Para ello se utiliza un conjunto de 23 indicadores y 9 listas de verificación, que contienen medidas para cada uno de los 20 compromisos clave y recomendaciones extraídas de la Agenda Habitat. También incluye un formato para la elaboración de informes.</p> <p>Esta caja de herramientas entrega directrices sobre el sistema de indicadores de la Agenda Habitat, el conjunto mínimo de información para Estambul + 5, y el formato y calendario de los informes sobre los indicadores. La base de datos global resultante constituirá el fundamento estadístico para el desarrollo de índices compuestos de pobreza urbana, desarrollo humano urbano, potencial de inversión de la ciudad, medio ambiente urbano, gobernabilidad urbana y calidad general de la vida urbana.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Dr. Jay Moor, Coordinator, Global Urban Observatory, UN-Habitat  PO Box 300 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (254-2) 623184 • Fax (254-2) 623080, 624266, 624267  E-mail: <a href="mailto:guo@unhabitat.org">guo@unhabitat.org</a> o bajar la caja de herramientas de  Sitio web: <a href="http://www.urbanobservatory.org/indicators">http://www.urbanobservatory.org/indicators</a></p>	

### 4.3.2 EL BANCO MUNDIAL

<b>Título</b>	<b>EVALUACIÓN DE BENEFICIARIOS (BENEFICIARY ASSESSMENT)</b>
<b>Organización</b>	Banco Mundial
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Participación, actores, monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Evaluación de Beneficiarios (EB) es una metodología de consulta que ha sido utilizada por el Banco Mundial tanto en los proyectos como en las intervenciones económicas y sectoriales. Fue desarrollada como una metodología específica a comienzos de los ochenta, en el marco de los estudios sobre asentamientos urbanos precarios en América Latina apoyados por el Banco Mundial, y actualmente la utiliza el BM y sus prestatarios en una amplia gama de sectores y países. Cerca de 80 actividades apoyadas por el Banco Mundial han utilizado métodos de EB en 36 países, cubriendo 6 sectores. La aplicación más común se ha dado en proyectos con un componente de entrega de servicios, en los que es de especial importancia medir las demandas y el nivel de satisfacción de los usuarios. Las EB se han realizado a todo lo largo del ciclo del proyecto. En la <i>etapa de preparación</i>, la EB puede aportar insumos para el diseño del proyecto. Durante la <i>implementación</i>, la EB puede retroalimentar los procesos de monitoreo y reorientación del proyecto. Por último, las EB pueden complementar las evaluaciones técnicas y financieras de los proyectos, con los puntos de vista de los beneficiarios. Ejemplos de EB aplicadas por el Banco Mundial son las tres utilizadas para la evaluación intermedia del Proyecto de Recuperación Social de Zambia, destinadas a medir los logros del componente de financiamiento de microproyectos en educación y salud, y una EB en un Proyecto del Sector Educación en Mali.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta y estudios de caso, bajar el libro de consulta sobre EB: <a href="http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba106.htm">http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba106.htm</a> o recurrir al texto "Participation and Social Assessment Guidebook on Tools and Techniques", preparado por Jennifer Rietbergen-McCracken &amp; Deepa Narayan, ISBN n° 082-1341863.</p>	

<b>Título</b>	<b>ANÁLISIS DE GÉNERO (GENDER ANALYSIS)</b>
<b>Organización</b>	Banco Mundial
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Género, actores, elaboración de perfiles
<p><b>Descripción</b></p> <p>El Análisis de Género como herramienta ha sido utilizado por el Banco Mundial en intervenciones para el desarrollo con el fin de: (a) identificar diferencias en el acceso a recursos basadas en el género, para predecir de qué manera los distintos miembros de hogares, grupos y sociedades van a participar en las intervenciones planificadas para el desarrollo, y cómo serán afectados por ellas; (b) permitir que los planificadores logren las metas de eficacia, eficiencia, equidad y empoderamiento, mediante el diseño de reformas en las políticas y estrategias de apoyo a los programas; y (c) desarrollar paquetes de capacitación para sensibilizar al personal involucrado en el desarrollo respecto de los temas de género y estrategias de capacitación para los beneficiarios.</p> <p>Como ejemplo, el Banco Mundial utilizó provechosamente el Análisis de Género en el memorando económico de país en Uganda. Este perfil de pobreza grafica la pertinencia del género en la evaluación de la pobreza y la importancia de incorporar perspectivas de género en la formulación y diseño de estrategias para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta y estudios de caso, bajar el libro de consulta sobre Análisis de Género: <a href="http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba109.htm">http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba109.htm</a> o recurrir al texto "Participation and Social Assessment Guidebook on Tools and Techniques", preparado por Jennifer Rietbergen-McCracken &amp; Deepa Narayan, ISBN n° 082-1341863. (En la Biblioteca del Banco Mundial se encuentra disponible una copia de este texto). Sitio web: <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>EVALUACIÓN SOCIAL (SOCIAL ASSESSMENT)</b>
<b>Organización</b>	Banco Mundial
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Elaboración de perfiles, participación de actores
<p><b>Descripción</b></p> <p>El Banco Mundial desarrolló la Evaluación Social como una herramienta que permitiría a los planificadores de proyectos comprender cómo la gente afectará y se verá afectada por las intervenciones de desarrollo. Ofrece un marco para priorizar, recopilar, analizar e incorporar información y participación social en el diseño y realización de operaciones de desarrollo. Se lleva a cabo a fin de identificar actores clave y establecer un marco adecuado para su participación en la selección, diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos. La mayoría de los equipos que han llevado a cabo Evaluación Social en proyectos apoyados por el Banco Mundial recomiendan iniciarla al comienzo del ciclo del proyecto, y continuarla como un proceso reiterado a todo lo largo de él, hasta el monitoreo.</p> <p>Esta herramienta se ha utilizado para identificar actores clave/grupos vulnerables y sus prioridades; unificar una amplia gama de actores; planificar la acción; contar con un proceso para la planificación reiterada; desarrollar soluciones flexibles; generar capacidades para el análisis y participación social pertinentes; desarrollar procedimientos para el involucramiento de la población; procesos participativos para la planificación y construcción de capacidades de análisis y participación social. Ejemplos de estudios de caso de Evaluación Social aplicada del Banco Mundial incluyen el Proyecto de Alivio de la Pobreza Rural en Argentina, el Proyecto de Rehabilitación de Fez Medina en Marruecos, y el Proyecto de Suministro de Agua para Baku en Azerbaiyán.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta y estudio de casos, recurrir al texto "Participation and Social Assessment Guidebook on Tools and Techniques", preparado por Jennifer Rietbergen-McCracken &amp; Deepa Narayan, ISBN n° 082-1341863. Sitio web: <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a></p>	

### 4.3.3 EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) / THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

<b>Título</b>	<b>CARTAS INFORMES SOBRE BUENA GOBERNABILIDAD URBANA (GOOD URBAN GOVERNANCE REPORT CARDS)</b>
<b>Organización</b>	PNUD
<b>Año de publicación</b>	2000
<b>Áreas de aplicación</b>	Gestión urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Carta Informe sobre Buena Gobernabilidad Urbana es una herramienta de evaluación introducida por La Iniciativa de Gobernabilidad Urbana (<i>The Urban Governance Initiative – TUGI</i>) y diseñada para evaluar el nivel de buena gobernabilidad en las ciudades. La Carta Informe está pensada para su uso por autoridades locales (alcaldes, gobernadores, gestores urbanos), asociaciones regionales de ciudades o municipalidades, institutos de capacitación e investigación, miembros de la sociedad civil, instituciones del gobierno central, el sector privado y agencias internacionales de desarrollo.</p> <p>La Carta Informe apunta a estimular en las instituciones de los gobiernos locales urbanos y en sus socios de la sociedad civil y del sector corporativo, una mejor comprensión y valoración de la necesidad de una buena gobernabilidad; sirve de fundamento a una evaluación permanente de su desempeño que permita determinar y hacerse cargo de las fortalezas y debilidades del soporte político y administrativo de la ciudad, y ofrece adecuados indicadores y metodologías de autoevaluación.</p> <p>La Carta Informe utiliza nueve características centrales para una buena gobernabilidad: participación; imperio de la ley; transparencia; sensibilidad (a las necesidades y demandas); orientación al consenso; equidad; eficacia y eficiencia; rendición de cuentas, y visión estratégica. La Carta Informe puede ser utilizada para evaluar diversos temas urbanos clave, como la creación de empleo/puestos de trabajo, la recolección y disposición de residuos sólidos, la pobreza urbana, vivienda, agua y sanidad, transporte público y tránsito, servicios de salud, y participación de la sociedad civil.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones, comunicarse con: Programme Manager, The Urban Governance Initiative (TUGI), United Nations Development Programme (UNDP), Wisma UN, Kompleks Pejabat Damansara P.O. Box 50490, Kuala Lumpur, Malaysia Tel: (6-03) 255 9122 • Fax (6-03) 253 2361 E-mail: <a href="mailto:tugi@undp.org">tugi@undp.org</a> Sitio web: <a href="http://www.tugi.apdip.net">http://www.tugi.apdip.net</a></p>	

#### 4.3.4 CONSEJO INTERNACIONAL PARA INICIATIVAS MEDIOAMBIENTALES LOCALES / INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI)

<b>Título</b>	<b>GUÍA DE PLANIFICACIÓN PARA LA AGENDA LOCAL 21 (LOCAL AGENDA 21 PLANNING GUIDE)</b>
<b>Organización</b>	Consejo Internacional para Iniciativas Medioambientales Locales ( <i>International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI</i> )
<b>Año de publicación</b>	1996
<b>Áreas de aplicación</b>	Planificación medioambiental local; monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Guía de Planificación para la Agenda Local 21, preparada por el Consejo Internacional para Iniciativas Medioambientales Locales, presenta los elementos de planificación, métodos y herramientas utilizados por los gobiernos locales para planificar el desarrollo sustentable de sus comunidades. Se basa en más de cinco años de experiencia en ciudades y pueblos que han iniciado el arduo proceso de una planificación que integre las esferas económica, social y medioambiental. A partir de conclusiones extraídas de trabajos en curso en el nivel local, esta guía ofrece consejos probados y prácticos sobre la forma en que los gobiernos locales pueden implementar el plan de acción de la Agenda 21 de Naciones Unidas para el desarrollo sustentable y para lograr las metas de la Agenda Habitat de Naciones Unidas con la que está vinculada. La guía bosqueja cinco elementos de planificación (asociatividad, análisis comunitario de temas de interés, plan de acción, implementación y monitoreo, y evaluación y retroalimentación), y utiliza cifras, hojas de trabajo, estudios de caso y apéndices para ilustrar cómo pueden aplicarse los diferentes conceptos y métodos.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre la Localizing Agenda 21 Planning Guide (IDRC/ICLEI/UNEP 1996, ISBN n° 0-88936-801-5), comunicarse con: Local Agenda 21 team ICLEI World Secretariat, City Hall, West Tower, 16<sup>th</sup> floor Toronto Ontario, Canada, M5H 2N2 PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: +(1-416) 392 1462 • Fax +(1-416) 392 1478 E-mail: la21@iclei.org Sitio web: <a href="http://www.iclei.org">http://www.iclei.org</a></p>	

### 4.3.5 COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (GTZ)

<b>Título</b>	<b>ZOPP – PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS ORIENTADA A LOS OBJETIVOS (ZOPP- OBJECTIVE ORIENTED PROJECT PLANNING) (“Ziel-Orientierte Projekt Planung”)</b>
<b>Organización</b>	GTZ
<b>Año de publicación</b>	1998
<b>Áreas de aplicación</b>	Planificación de proyectos, participación de actores, monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>ZOPP es una herramienta de planificación utilizada por la GTZ para involucrar activamente a los actores urbanos. El elemento central de ZOPP es la Matriz para la Planificación de Proyectos (MPP), que expone planes de acción detallados para lograr los objetivos e identifica indicadores para medir el avance en el logro de los objetivos. De acuerdo con un conjunto de criterios pertinentes, como restricciones en los insumos, probabilidad de éxito, prioridades políticas, relación costo-beneficio, riesgos sociales, perspectivas de sustentabilidad, horizonte temporal, compatibilidad ecológica, efectos sinérgicos con otros proyectos, etc., se determina la alternativa que describe la mejor estrategia para el desarrollo de un proyecto. Esta estrategia se expresa como una jerarquía lógica de objetivos en la MPP. El impacto de desarrollo esperado, o el beneficio para los grupos objetivo, describe el propósito del proyecto.</p> <p>El rasgo más característico de ZOPP es la manera en que involucra activamente a las personas afectadas por el proyecto en el proceso de planificación. Básicamente, lo hace invitando a todas las partes involucradas a participar en los respectivos seminarios y talleres de planificación. Por lo general se las reúne en varias sesiones de planificación conjunta, que abarcan entre tres días y una semana. Esta clase de participación no es ni un fin en sí mismo ni una mera formalidad: la meta es dar oportunidad para que las personas clarifiquen por sí mismas el papel que les cabe como socios participantes en el desarrollo o como beneficiarios, y acepten la responsabilidad que implica su papel en el cambio planificado. Un proceso de desarrollo organizado de esta forma satisface las demandas de autorrealización, autoayuda y democratización.</p> <p>El énfasis de ZOPP en una amplia participación de los actores ha llevado a una mayor apropiación de los proyectos por los involucrados en ellos, y ha establecido las bases para un proceso de implementación más fluido. La amplia participación de beneficiarios, en particular en los proyectos de servicio social, ha incrementado la transparencia de las intervenciones y la disposición a rendir cuentas ante la población por el suministro de servicios, a medida que los beneficiarios han tenido mayor claridad acerca de los productos esperados de los proyectos. Los encargados de las distintas tareas han descubierto que el tiempo extra que exige el ZOPP durante la preparación del proyecto se ve compensado por los problemas de implementación que evita. El enfoque ZOPP también se está aplicando cada vez más en las evaluaciones intermedias, en especial en los proyectos problemáticos.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, bajar la ZOPP Planning Guide: <a href="http://www.gtz.de/pcm/download/english/zopp_e.pdf">http://www.gtz.de/pcm/download/english/zopp_e.pdf</a> • Sitio web: <a href="http://www.gtz.de">http://www.gtz.de</a></p>	

**4.3.6 FEDERACIÓN DE MUNICIPALIDADES CANADIENSES (FMC) /  
 FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES (FCM)**

<b>Título</b>	<b>GUÍA PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO MUNICIPAL (A GUIDE FOR IMPROVING MUNICIPAL PERFORMANCE)</b>
<b>Organización</b>	Federación de Municipalidades Canadienses
<b>Año de publicación</b>	Por publicarse
<b>Áreas de aplicación</b>	Planificación de proyectos, gestión urbana
<p><b>Descripción</b></p> <p>El Grupo de Gestión Universalía (<i>Universal Management Group – UMG</i>) y la Federación de Municipalidades Canadienses (FMC) están colaborando en el diseño y entrega de una guía de diagnóstico para evaluar internacionalmente el desempeño de municipalidades. El principal objetivo de esta herramienta será una mejor selección, planificación y realización de proyectos, que llevará a la FMC a un mayor liderazgo de mercado en el ámbito internacional. Esta guía consistirá en una serie de herramientas y manuales que incluyen una Herramienta de Autoevaluación para las Municipalidades, un Manual de Consulta de la FMC con estrategias para ayudar a las municipalidades extranjeras a llevar a cabo sus autoevaluaciones, una Lista de Indicadores de Desempeño Municipal, y un Manual de Informes sobre Planificación y Monitoreo.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones y comentarios, comunicarse con:          E-mail: <a href="mailto:univers@umg.ca">univers@umg.ca</a> o <a href="mailto:international@fcm.ca">international@fcm.ca</a>          Sitio web: <a href="http://www.fcm.ca">http://www.fcm.ca</a></p>	

<b>Título</b>	<b>INFORME SOBRE 36 MANERAS DE ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN CÍVICA (REPORT ON 36 WAYS TO ENCOURAGE CIVIC PARTICIPATION)</b>
<b>Organización</b>	Federación de Municipalidades Canadienses & la Oficina de la Salud de Toronto
<b>Año de publicación</b>	1997
<b>Áreas de aplicación</b>	Gestión urbana, participación
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este informe describe 36 maneras de comprometer a los actores urbanos en una participación pública. Está dirigido a los gobiernos, organizaciones y agencias que deseen incluir a la población en la formulación de políticas, servicios, etc. Examina primero los obstáculos a la participación, incluyendo las barreras físicas y percibidas, y subraya la necesidad de una diversidad de métodos para reducir esas barreras a fin de involucrar una gama más amplia de actores.</p> <p>A continuación el informe ordena los 36 métodos de participación por tamaño del grupo participante, y entrega cinco cartillas que van desde métodos para toda la comunidad, a técnicas para grupos pequeños e individuales. Las Cartillas pueden ser utilizadas como una guía de referencia rápida para información sobre costo, duración, recursos, personas, el tipo de producto generado y situaciones donde son eficaces métodos específicos.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  Fran Perkins, Director, Healthy City Toronto, Toronto Healthy City Office, Toronto City Hall,  100 Queen St.W., Toronto Ontario, Canada, M5H2N2  Tel: +(416) 392-0099 • Fax +(416) 392-0089  E-mail: <a href="mailto:hco@city.toronto.on.ca">hco@city.toronto.on.ca</a>  Sitio web: <a href="http://www.city.toronto.on.ca/healthycity">http://www.city.toronto.on.ca/healthycity</a>  Para información sobre la FMC: sitio web <a href="http://www.fcm.ca">www.fcm.ca</a></p>	

#### 4.3.7 INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE SEGURIDAD / *INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES*

<b>Título</b>	<b>DISEÑO MEDIOAMBIENTAL PARA COMUNIDADES MÁS SEGURAS (ENVIRONMENTAL DESIGN FOR SAFER COMMUNITIES)</b>
<b>Organización</b>	Instituto de Estudios sobre Seguridad
<b>Año de publicación</b>	1998
<b>Áreas de aplicación</b>	Elaboración de perfiles, seguridad
<b>Descripción</b> <p>Esta monografía comienza definiendo lo que entiende por prevención de la delincuencia y el papel potencial del diseño medioambiental en ese marco. Continúa con un análisis de patrones y tendencias de la delincuencia basado en encuestas de victimización llevadas a cabo por el Instituto de Estudios sobre Seguridad entre muestras representativas de la población de las áreas metropolitanas de Johannesburgo, Durban y Ciudad del Cabo, en 1997 y comienzos de 1998. Sus conclusiones se complementan con estadísticas policiales y entrevistas en profundidad con funcionarios de la policía y del gobierno local de las ciudades consideradas.</p> <p>Un examen de los diferentes niveles de delincuencia y patrones de victimización en pueblos y asentamientos informales, suburbios y la ciudad central/centro de la ciudad, sugiere que en ciertas áreas particulares hay factores medioambientales específicos que aumentan el riesgo de victimización (y el temor a la delincuencia). Estos factores permiten definir prioridades en las intervenciones de diseño medioambiental.</p>	
<b>Mayores informaciones:</b> <p>Para mayores informaciones sobre esta y otras monografías y publicaciones, comunicarse con: The Institute for Security Studies PO Box 1787, Brooklyn Square, Pretoria 0075, SA Fax (27-12) 460 1998 E-mail: <a href="mailto:iss@iss.co.za">iss@iss.co.za</a> Sitio web: <a href="http://www.iss.co.za">http://www.iss.co.za</a></p>	

**4.3.8 CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA /  
INTERNATIONAL CENTRE FOR THE PREVENTION OF CRIME**

<b>Título</b>	<b>PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA, COMPENDIO II: ANÁLISIS COMPARATIVO DE SEGURIDAD COMUNITARIA LOGRADA (CRIME PREVENTION DIGEST II: COMPARATIVE ANALYSIS OF SUCCESSFUL COMMUNITY SAFETY)</b>
<b>Organización</b>	Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Seguridad, elaboración de perfiles
<p><b>Descripción</b></p> <p>El Compendio II de Prevención de la Delincuencia muestra que la prevención funciona y es más eficaz que los métodos tradicionales de control de la delincuencia. Analiza de manera comparativa estudios realizados en diversos países sobre las causas profundas de la delincuencia y evaluaciones de intervenciones focalizadas en esas causas, a la vez que examina los elementos clave y las estrategias más adecuadas para llevar a cabo procesos rigurosos de intervenciones preventivas. Por esa vía, el Compendio muestra que la prevención es tanto efectiva en términos de costos como responsable socialmente para reducir las terribles consecuencias de la delincuencia y la victimización.</p> <p>Este Compendio está dirigido a los responsables de las decisiones en el ámbito urbano, esto es, departamentos gubernamentales como los de hacienda, economía, justicia, interior, salud, trabajo, educación, de la mujer, juventud, vivienda, transporte, etc., que están o podrían estar involucrados en la asignación de fondos y el desarrollo de políticas y programas para la prevención de la delincuencia. También está pensado para la policía, los servicios legales y judiciales, los gobiernos municipales, las agencias comunitarias responsables por la educación, asuntos sociales, deportes, cultura, etc., y empresas privadas, en particular de seguros, seguridad, banca, construcción, etc.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con: International Centre for the Prevention of Crime 507, Place d'Armes, Suite 2100, Montreal (Quebec) Canada H2Y 2W8 PO Box 30030, Nairobi, Kenya Tel: (1-514) 288 6731 • Fax (1-514) 288 8763 E-mail: <a href="mailto:cipc@crime-prevention-intl.org">cipc@crime-prevention-intl.org</a> Sitio web: <a href="http://www.crime-prevention-intl.org">http://www.crime-prevention-intl.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>100 PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA PARA INSPIRAR ACCIÓN EN TODO EL MUNDO (100 CRIME PREVENTION PROGRAMS TO INSPIRE ACTION ACROSS DE WORLD)</b>
<b>Organización</b>	Centro Internacional para la Prevención de la Delincuencia
<b>Año de publicación</b>	1999
<b>Áreas de aplicación</b>	Seguridad, asociatividad
<p><b>Descripción</b></p> <p>Este libro servirá de fuente de inspiración para todos aquellos involucrados en reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Fue concebido para promover acciones en todo un amplio espectro de sectores y ocupaciones: planificadores en los ámbitos de la salud, recreación y servicios sociales, escuelas, vivienda y planificadores urbanos, transporte público, policía y ámbito judicial, comunidad empresarial y comercial, medios de comunicación. Incluye descripciones concisas y de fácil comprensión de 100 programas preventivos de todos el mundo. Muestra cómo crear asociaciones exitosas para la prevención con actores clave, y ayuda a comprender cómo, por qué y quiénes pueden hacer frente a la delincuencia, la violencia y la inseguridad, de manera eficiente y sustentable.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre esta herramienta, comunicarse con:  International Centre for the Prevention of Crime  507, Place d'Armes, Suite 2100, Montreal (Quebec) Canada H2Y 2W8  PO Box 30030, Nairobi, Kenya  Tel: (1-514) 288 6731 • Fax (1-514) 288 8763  E-mail: <a href="mailto:cipc@crime-prevention-intl.org">cipc@crime-prevention-intl.org</a>  Sitio web: <a href="http://www.crime-prevention-intl.org">http://www.crime-prevention-intl.org</a></p>	

**4.3.9 COMITÉ NACIONAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL  
DESARROLLO SUSTENTABLE / NATIONAL COMMITTEE FOR INTERNATIONAL  
COOPERATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (NCDO)**

<b>Título</b>	<b>ESPEJO DE LA SUSTENTABILIDAD LOCAL (LOCAL SUSTAINABILITY MIRROR)</b>
<b>Organización</b>	NCDO
<b>Año de publicación</b>	1999 – actividad en curso
<b>Áreas de aplicación</b>	Gobernabilidad, gestión municipal y monitoreo de desempeño
<p><b>Descripción</b></p> <p>Esta herramienta ha sido desarrollada para grupos locales en los Países Bajos, a fin de darles una visión de la sustentabilidad de sus concejos municipales en el manejo de diversos temas ligados al desarrollo; entre ellos, energía, cooperación internacional, políticas generales, áreas verdes y espacios públicos, agua, temas sociales, transporte y movilización, etc. El Espejo de la Sustentabilidad Local puede utilizarse para evaluar el desempeño de un concejo municipal respecto de estos temas, en comparación con otros concejos. Por lo tanto, puede entregar información útil a los grupos locales para influir sobre las políticas del gobierno local.</p> <p>La metodología utilizada es la recopilación de información por los grupos, que utilizan para ello cuestionarios cortos cuyas respuestas se pueden obtener fácilmente de los concejos municipales. Cada respuesta positiva suma puntos, con límites máximos establecidos para cada tema o tópico de desarrollo. Los cuestionarios completados se envían al NCDO, que agrega la información a una plantilla nacional de puntajes de los concejos municipales estudiados.</p> <p>Los grupos locales que aplican esta herramienta son aquellos cuyas actividades incluyen examinar las políticas de sus concejos locales e influir sobre ellas, por ejemplo las organizaciones de ayuda, las medioambientales y preocupadas de la conservación de la naturaleza; los grupos de mujeres, de jóvenes, de jubilados, de inmigrantes, grupos de presión y políticos, y concejos comunales y vecinales. Aunque esta herramienta ha sido elaborada y aplicada en los Países Bajos, puede ser adoptada en cualquier otra parte.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta, visitar el sitio web: <a href="http://www.ncdo.nl/la21">www.ncdo.nl/la21</a></p>	

**4.3.10 AGENCIA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES NEERLANDESAS / INTERNATIONAL CO-OPERATION AGENCY OF THE ASSOCIATION OF NETHERLANDS MUNICIPALITIES (VNG)**

<b>Título</b>	<b>CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL (CITIZENS PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNANCE TOOLKIT)</b>
<b>Organización</b>	VNG
<b>Año de publicación</b>	1999 – 2002
<b>Áreas de aplicación</b>	Compromiso y participación cívicos
<p><b>Descripción</b></p> <p>Esta caja de herramientas que actualmente (2001) se encuentra en proceso de desarrollo, apunta a suministrar instrumentos vinculados a las políticas públicas; su propósito es incrementar la participación de la ciudadanía en el nivel local y, como consecuencia, reforzar el proceso democrático de toma de decisiones. Entregará descripciones de un amplio abanico de instrumentos utilizables en el ámbito de las políticas públicas, con especificación del grupo meta de cada uno de ellos, su función, la fase del ciclo de las políticas a la cual se aplica, los actores involucrados, el contexto institucional y las precondiciones para su uso, al igual que las limitaciones potenciales del instrumento. Estos instrumentos servirán a las autoridades locales para promover la participación de los ciudadanos en el gobierno local, y también estarán disponibles para que los ciudadanos y sus organizaciones impulsen la participación.</p> <p>Este instrumental será producto de un esfuerzo conjunto de la Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipalidades Neerlandesas (VNG), de la organización para el desarrollo NOVIB, La Plataforma Habitat y la organización para el desarrollo SNV. Está dirigido a los profesionales y técnicos que operan en el nivel local en diferentes partes del mundo.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre los avances en la preparación, uso y aplicación de esta herramienta, comunicarse con:          Barbara Perquin, Project Manager, VNG International          PO Box 30030, Nairobi, Kenya          Tel: +(31-70) 373 8799 • Fax +(31-70) 373 8660          E-mail: Barbara.Perquin@vng.nl          Sitio web: <a href="http://www.vng-international.nl">http://www.vng-international.nl</a></p>	

### 4.3.11 HERRAMIENTAS DESARROLLADAS/UTILIZADAS POR DIFERENTES ASOCIADOS

<b>Título</b>	<b>EVALUACIÓN RÁPIDA PARTICIPATIVA (PARTICIPATORY RAPID APPRAISAL, PRA)</b>
<b>Organizaciones</b>	Banco Mundial, Action Aid, Fundación Aga Khan, Fundación Ford, GTZ, SIDA, Unicef, PNUD y UN-Habitat
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Elaboración de perfiles, participación, monitoreo
<p><b>Descripción</b></p> <p>La Evaluación Rápida Participativa (ERP) es una herramienta metodológica que se aplica a encuestas cualitativas, utilizada por muchas organizaciones —entre ellas el Banco Mundial, Action Aid, Fundación Aga Khan, Fundación Ford, GTZ, SIDA, Unicef, PNUD y UN-Habitat— para formular soluciones a problemas identificados. Fue desarrollada para colaborar con la población local en el análisis y planificación, y ha contribuido al desarrollo de planes de acción y estrategias de participación. Surgió a partir de una serie de enfoques cualitativos multidisciplinarios orientados a aprender respecto de las condiciones locales y las perspectivas de la población local, incluyendo la Evaluación Rural Rápida y el Análisis de Agrosistemas. La Evaluación Rápida Participativa ofrece un “paquete de técnicas” del cual se puede escoger las más adecuadas al contexto en que se da un proyecto; entre ellas, entrevistas y discusiones, mapeos, jerarquizaciones y análisis de tendencias.</p> <p>El Banco Mundial ha utilizado la ERP durante la preparación, identificación, monitoreo y evaluación de proyectos. Las principales herramientas utilizadas por el Banco Mundial en la ERP incluyen entrevistas semiestructuradas, grupos focales, discusiones, jerarquización de preferencias, mapeo y construcción de modelos, y representaciones estacionales e históricas mediante diagramas. Entre los ejemplos de casos de ERP aplicada se encuentran: la identificación de un proyecto de desarrollo rural en Mauritania; la preparación de un proyecto de rehabilitación de emergencia en Maharashtra, India; la evaluación del Crédito Económico y de Adaptación Social en Zambia; y un estudio basado en la ERP sobre educación de niñas en Gambia.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta, bajar el libro de consulta sobre ERP: <a href="http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba104.htm">http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba104.htm</a>, o referirse al texto “Participation and Social Assessment Guidebook on Tools and Techniques”, preparado por Jennifer Rietberge-McCracken &amp; Deepa Narayan (ISBN N° 082-1341863. (En la Biblioteca del Banco Mundial está disponible una copia de este manual).</p> <p>Sitio web: <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a></p>	

<b>Título</b>	<b>AUTOESTIMA, FUERZA ASOCIATIVA, ACCESO A RECURSOS, PLANIFICACIÓN DE LA ACCIÓN Y RESPONSABILIDAD (SARAR – SELF-ESTEEM, ASSOCIATIVE STRENGTH, RESOURCEFULNESS, ACTION PLANNING AND RESPONSIBILITY)</b>
<b>Organización</b>	PNUD y Unicef, Banco Mundial, Organizaciones No Gubernamentales
<b>Año de publicación</b>	***
<b>Áreas de aplicación</b>	Participación
<p><b>Descripción</b></p> <p>SARAR es una herramienta de enfoque participativo aplicada ampliamente en las actividades de desarrollo de diversas agencias de Naciones Unidas, incluidos el PNUD y Unicef, el Banco Mundial, así como muchas ONG de todo el mundo. Ha sido utilizada para capacitar sobre conocimiento de lo local y reforzar la capacidad local para estimar, priorizar, planificar, crear, organizar y evaluar iniciativas de desarrollo. Su propósito es: (a) entregar un enfoque multisectorial y de múltiples niveles para la formación de equipos a través de la capacitación; (b) estimular a los participantes a aprender de la experiencia local, más que de expertos externos; y (c) empoderar a las personas de las comunidades y de las agencias para que inicien acciones. En el Banco Mundial, los métodos SARAR han sido el principal mecanismo de participación de la comunidad en el programa PROWESS (<i>Promotion of the Role of Women in Water and Environmental Sanitation Services</i> – Promoción del papel de la mujer en los Servicios de Suministro de Agua y Saneamiento Medioambiental), gestionado conjuntamente por el Banco Mundial y el PNUD.</p> <p>Las aplicaciones SARAR en el Banco Mundial incluyen: un proyecto de suministro de agua y saneamiento en Nepal, donde estas técnicas han sido utilizadas para ayudar a las comunidades a planificar y organizar su involucramiento en el proyecto, y capacitarlas para monitorear el impacto del proyecto en el ámbito local; y una medición participativa de la pobreza en Tanzania, donde las comunidades pobres estaban activamente involucradas en la estimación de la pobreza en el país. También se está aplicando cada vez más esta herramienta en otros proyectos e intervenciones económicas y sectoriales financiados por el Banco Mundial.</p>	
<p><b>Mayores informaciones:</b></p> <p>Para mayores informaciones sobre el uso y aplicación de esta herramienta, bajar el libro de consulta sobre SARAR: <a href="http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba105.htm">http://extweb1.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba105.htm</a>, o referirse al texto “Participation and Social Assessment Guidebook on Tools and Techniques”, preparado por Jennifer Rietberge-McCracken &amp; Deepa Narayan (ISBN N° 082-1341863. (En la Biblioteca del Banco Mundial está disponible una copia de este manual).</p> <p>Sitio web: <a href="http://www.worldbank.org">http://www.worldbank.org</a></p>	