



COMISSÃO EUROPEIA
EuropeAid - Serviço de Cooperação
Direção América Latina

URB-AL
Europa - América Latina

METODOLOGIA PARA ELABORAÇÃO DOS
DIAGNÓSTICOS LOCAIS

Rubrica orçamental ALR/B7-3110/2000/0021

Prefeitura do Município de São Paulo - Brasil
EUROPEAID 113 113/ C/G OUTUBR0 2003 RED N°7

Processo n°

Presentación del documento

Este trabajo forma parte del proyecto URB-AL titulado “El acceso al suelo y a la habitación social en grandes ciudades de regiones metropolitanas de Latinoamérica y Europa”, cofinanciado por la Comisión Europea y la Administración Municipal de la Ciudad de São Paulo – Brasil. Su contenido se enmarca en los objetivos específicos del dicho proyecto que busca a través del análisis de la problemática urbana de acceso al suelo y habitación social de las ciudades socias, vislumbrar alternativas de cambios y desarrollo para las políticas y la actuación de los diferentes niveles gubernamentales y de la sociedad civil sobre el problema.

Las diferencias de forma, niveles o escala que presentan la cuestión de la habitación social en las cinco ciudades se ve como una potencialidad del proyecto que contribuye para el aprendizaje, profundización y la busca de soluciones al problema.

En razón de esto la metodología se diseña como una estructura flexible que busca producir un abordaje de las diversas dimensiones de la cuestión privilegiando el enfoque crítico de los procesos, resaltando sus puntos fuertes y sus puntos débiles, pero sin perder de vista las especificidades locales.

El primer capítulo del documento, se ha planteado **la lógica interna del proceso de elaboración de los diagnósticos locales**, que es el propio marco lógico del método adoptado.

El capítulo 2, **La base de datos**, se presenta la traducción del marco lógico al tema específico del proyecto, de manera de permitir en la composición de los paneles que se subraye las situaciones locales de dificultad de acceso o de grado en la habitación social, y que se elijan los temas pertinentes a las características locales de la problemática entre los que forman parte de los ejes de investigación y sus temáticas.

En el último capítulo, **El análisis y la síntesis** recibe refuerzos lo que se ha dicho en el marco lógico de la metodología, sobre la forma final de presentación de esta fase del diagnóstico.

La metodología habrá cumplido su papel si los diagnósticos locales se conviertan en herramientas útiles y válidas para la práctica real sobre la cuestión del acceso al suelo y habitación social.

1. La lógica interna del proceso de elaboración de los diagnósticos

El diagnóstico es un proceso de síntesis. La palabra síntesis es utilizada en el sentido de composición, fusión, determinación de proposiciones compuestas basadas en proposiciones más simples, una proposición nueva que retiene lo que ellas tienen de legítimo y las combina mediante la introducción de un punto de vista superior.

El problema metodológico en la elaboración del diagnóstico, consiste en establecer modelo de indagación y conocimiento de la realidad, dotado de consistencia y racionalidad, como instrumental para previsión de su comportamiento.

Este modelo puede, dependiendo de su estructuración consolidar una base de referencia, para la formulación y reformulación de políticas como también organizar e instrumentalizar la actuación.

Como proceso, la realización del diagnóstico, pasa, obligatoriamente por tres movimientos fundamentales, dirigidos para la realidad sobre la cual vamos a intervenir: componer una base de datos, realizar un análisis crítico, producir una síntesis.

Se genera en el diagnóstico, la transición desde el examen o estudio de la naturaleza de un objeto complejo, para la determinación de sus facciones esenciales agrupadas en un todo que las envuelve y resume.

En un abordaje técnico, es posible establecer los pasos más significativos para su elaboración.

Percepción inicial de la realidad: un primer abordaje cuya función consiste en orientar y dirigir todo el proceso de conocimiento a ser producido después. Las fuentes de información pueden ser bibliográficas, documentales, foto-interpretativas, cartográficas, iconográficas, a través de testigos, o de observación directa.

Se extrae de esta investigación una idea más precisa de la situación a ser enfrentada en la elaboración del diagnóstico, así como del acervo de datos disponibles, lo que permite ajustar el modelo de conocimiento a ser aplicado.

Determinación de los campos de estudio y de la amplitud de la investigación este escalón del proceso, consiste en discernir, a partir del conocimiento acumulado, las diversas disciplinas que concurren en la producción y reproducción de los fenómenos (objeto de estudio) y que pasarán a componer los velos específicos de la investigación.

La amplitud de la pesquisa a ser conducida en cada uno de los campos del conocimiento, debe responder al nivel de dificultad observado en el objeto de intervención y al núcleo central de interés de la misma.

Conducción de las investigaciones disciplinares y producción de los diagnósticos específicos: cada campo de investigación irá a demandar un esfuerzo de organización metódica de su contenido. Los datos que analizamos adquieren sentido solamente a partir de su conexión y de su organización.

Su selección debe corresponder a una finalidad específica en el proceso de análisis y síntesis disciplinar.

Los diagnósticos específicos son productos y al mismo tiempo, dato de ingreso para el diagnóstico integrado.

Diagnóstico integrado: ésta es, sin duda, la parte más difícil del proceso. Muchas veces la cuestión de la interdisciplinaridad fue convertida en un simple problema de competencia de especialidades, cuyas conclusiones son aceptadas sin discusión, como contribuciones estanques, sin que sea producida la síntesis a partir de síntesis disciplinares.

La visión integrada o interdisciplinaria es continua y se construye a partir del contacto y asimilación sistemáticos con la producción de diversos campos de conocimiento envueltos en la cuestión.

Este conocimiento deberá dirigirse hacia la formación de un conocimiento más complejo, permitiendo formular perspectivas de futuro con mayor seguridad, articulando problemas y potencialidades en un arreglo productivo, determinando alternativas para alcanzar la situación futura deseada.

La figura 1 ilustra el pasaje de los diagnósticos específicos para el diagnóstico integrado, a partir de la opción por tres campos de investigación, demostrando en cada uno de los niveles del análisis, el orden de especulaciones a realizar.



El procedimiento inicial en la organización de la metodología para los Diagnósticos Locales es discernir los diversos campos disciplinares que concurren en la definición del objeto a ser estudiado.

Una vez establecidos los campos disciplinares, la providencia siguiente es determinar la **composición temática** de cada campo disciplinar.

Su selección deberá corresponder a una finalidad específica en el proceso de análisis.

Instrumentos y técnicas de colecta deben ser estructurados para verificar la eficiencia de los resultados del proceso de análisis y síntesis disciplinar.

La amplitud de la pesquisa a ser conducida en cada uno de los campos del conocimiento, debe responder al nivel de dificultad observado en el objeto de intervención y al núcleo central de interés de la misma.

Cada campo disciplinar observará una **temática** propia, componiendo un modelo objetivo de investigación de la realidad.

El caso en pauta agrega una dificultad suplementaria: se trata de un diagnóstico comparativo de una problemática que se expresa en cada una de las ciudades socias, de forma bien diferente, interponiendo literalmente un océano de distancia entre forma y magnitud del problema en las ciudades de latino América y ciudades europeas.

De forma preliminar se adelanta que para superar la dificultad apuntada, fueron establecidos dos grandes bloques de investigación de características y objetivos distintos. Un primer bloque, formado de Paneles cuya finalidad es obtener un registro estructurado y panorámico de las formas y de la magnitud del problema de acceso al suelo y la habitación social en las diferentes ciudades socias.

Paneles

- ① Verdadera grandeza y la real expresión de la problemática del acceso a tierra y habitación social: especificaciones y escala.
- ① Evolución de las políticas de acceso a tierra y habitación social.

Otro bloque donde la tónica es la visión procesual del mismo fenómeno, estructurado en ejes de investigación y sus temáticas.

Otra definición adoptada fue la de colocar las experiencias locales innovadoras y sus impactos como respuestas a la problemática identificada en los diagnósticos locales

- ① Camino para la solución de uno o parte de los problemas apuntados.
- ① Potencial de impacto a producir sobre la problemática apuntada.

Las informaciones contenidas en los paneles y en los temas asociados a los ejes de investigación constituirán la **base de datos** para el análisis y la síntesis.

El análisis del conjunto de datos deberá materializarse en la forma de problemas y potencialidades – la síntesis.

La noción de problema es familiar a la comunidad técnico-científica así como a la comunidad de modo general. La percepción de un problema nos despierta el raciocinio y nos conduce a la formulación de hipótesis de solución. Las potencialidades se pueden definir como fuerzas o poderes locales subyacentes, capaces de producir cambios significativos cuando dirigidas con un objetivo determinado.

Estas son las justificativas para esta elección.

Para que tenga el efecto esperado, es muy importante que tanto los problemas como las potencialidades se describan con precisión y que, además de eso, no se los confundan con sus causas o con sus efectos.

Es necesario aún en el nivel local, que se abra un espacio interdisciplinario de discusión de los problemas de donde deberán salir directrices de solución.

2. La base de datos

La base de datos fue organizada de manera que atendiera algunas importantes prerrogativas. La primera, es la necesidad de obtener una visión lo más amplia posible de la dimensión y de los impactos de la problemática sin que se perdiera la noción de los procesos que subyacen a los hechos en las cuestiones urbanas. La segunda, es el entendimiento de que estos procesos son producidos por diferentes actores, cada uno de los cuales dirigiendo la realidad a su modo, en acuerdo con sus intereses, de donde resultan muchas veces vectores en permanente conflicto o una tendencia a la cooperación.

2.1 LOS PANELES

Panel 1

La verdadera grandeza y expresión de la problemática del acceso a la tierra urbana y habitación social.

El foco del Panel 1 se dirige para las especificidades, la escala y los diversos modos como se materializa el fenómeno en cada una de las ciudades socias. A cada una de las materializaciones, se quiere abrir una perspectiva de sus características urbanísticas – la base material, y sociales – perfil socioeconómico de los vecinos y sus formas de organización social.

Se ilustra, a continuación, las situaciones que hacen parte del problema de las ciudades de Latinoamérica.

En la esfera de la vivienda regular –

- ❖ Viviendas de alquiler
- ❖ Hacinamiento

En la esfera de la vivienda temporaria –

- ❖ Hoteles rústicos y pensiones
- ❖ Los campamentos

En el ámbito de los asentamientos irregulares –

- ❖ Las favelas o villas miseria
- ❖ Los loteos clandestinos
- ❖ conventillos

Aún hay que darse cuenta de dos situaciones muy particulares de São Paulo y no muy frecuentes en las demás ciudades de Latinoamérica:

- ❖ los pobladores de la calle
- ❖ las edificaciones ocupadas de modo irregular por los movimientos por vivienda

Sin duda, son muchas situaciones y su espectro completo no hace parte de la realidad de todas las ciudades socias aunque lo haga en la ciudad de São Paulo.

Las ciudades socias deberán identificar sus situaciones específicas y ilustrarlas con las siguientes variables:

- a) Cantidad de personas en la situación;
- b) Las tasas de crecimiento;
- c) El perfil socioeconómico de los pobladores;
- d) La ubicación en el tejido urbano y sus relaciones con el acceso a la ciudad;
- e) La especificación de los tipos de deficiencias o fragilidades;
- f) La situación de acceso a la tierra
- g) Las organizaciones sociales involucradas con el problema.
- h) Las acciones estructuradas por el estado y la sociedad civil para combatir el problema.

Panel 2

Evolución de las políticas de acceso al suelo urbano y vivienda social

El panel 2 deberá tener en foco los marcos de evolución de la política de vivienda en los últimos años, cada una determinando el recorte temporal más significativo, poniendo en destaque los factores de cambio y sus impactos sobre la problemática del acceso al suelo y vivienda social. Esta trayectoria hasta los días de hoy deberá contener huellas de las tendencias actuales y los posibles rumbos para el futuro.

2.2 LOS EJES DE INVESTIGACIÓN Y SUS TEMÁTICAS

Los ejes de investigación con sus temáticas deberán dar cabo de una visión de proceso de las cuestiones centrales del problema. Son cuatro los ejes: el político institucional; el jurídico; el de la organización social; el urbanístico. Cada uno de ellos se constituye de un conjunto de temas de suma importancia para el entendimiento de la problemática de acceso al suelo y vivienda social. Sin embargo, es necesario verificar la pertinencia de los temas delante del contexto específico de las ciudades socias. Este deberá ser el criterio para elegir, entre los temas propuestos, los que serán objeto de estudio y análisis en cada región o ciudad. A continuación se presenta el conjunto de temas:

| | |
|------------------------|--|
| El eje jurídico | <p>Tema 1 – La legislación y los instrumentales jurídico-urbanísticos</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Los instrumentales y su gestión; ★ El acceso a la justicia: posibilidad de formalización de la pose y de la propiedad urbana a través del Poder Judicial. <p>Tema 2 – La situación de titularidad de la tierra</p> <p>Tema 3 – Boceto de los principales conflictos</p> |
|------------------------|--|

| | |
|--|--|
| <p>El eje político-institucional</p> | <p>Tema 4 – La estructura institucional: atribuciones formales, la dotación de recursos, el flujo de relaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Cooperación intergubernamental; ★ Cooperación con agencias relacionadas al desarrollo del suelo y habitación social; ★ Descentralización; <p>Tema 5 – Los mecanismos de financiación de las políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Fondos (fondos para los pobres en las áreas urbanas, fondos comunes); ★ Préstamos (esquemas de financiamiento de naturaleza social) ★ Programas de financiamiento comunitario ★ Mecanismos de incentivo al sector privado <p>Tema 6 – La operación de los mecanismos formales de participación</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Los mecanismos en operación, su naturaleza y objetivos; ★ La movilización social y el fortalecimiento de la capacitación de las organizaciones locales; ★ Los factores de impacto positivo o negativo en su operación; ★ La distancia entre los objetivos y los resultados obtenidos hasta entonces; <p>Tema 7 – Los mecanismos de control sobre la ocupación irregular</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ <p>Tema 8 – Gestión del parque de viviendas de alquiler</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ El mantenimiento de las áreas comunes; ★ Las reglas de convivencia; ★ El sistema de pago; |
| <p>El eje de la organización social</p> | <p>Tema 9 – La representatividad y legitimidad de las organizaciones y movimientos, su capacidad de movilización y articulación política, sus formas de acción</p> <p>Tema 10 – La participación y responsabilidades de las organizaciones en los canales formales de participación, su visión de la problemática de acceso al suelo y vivienda social y de la política actual</p> |
| <p>El eje urbanístico</p> | <p>Tema 11 – La ubicación de las situaciones en el tejido urbano y las relaciones con el derecho a la ciudad</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Acceso a los servicios urbanos ★ Acceso a la educación, salud y cultura; ★ Acceso a la seguridad urbana. <p>Tema 12 – Estándares urbanos y el derecho a la ciudad</p> <ul style="list-style-type: none"> ★ Visión crítica de los parámetros adoptados |

3. El análisis y la síntesis

La tarea del diagnóstico no se cierra en la producción de la base de datos. Esta base es solamente la materia prima para el análisis. La síntesis es el resultado del análisis de los hechos y de los procesos fijados en la base de datos. Su objetivo es obtener una visión múltiple y jerarquizada de los fenómenos que apoye la discusión de los rumbos para el futuro. Puede materializarse en dos conjuntos: uno de problemas; otro de potencialidades.

Además de eso es imprescindible identificar los vínculos y las interrelaciones entre los problemas mismos y entre ellos y las potencialidades. El último acto de los diagnósticos locales deberá ser el apuntamiento de las direcciones para la solución de los problemas, obtenidas a través de la discusión conjunta de los problemas y potencialidades por un equipo interdisciplinario.

