

elaboración de

planes integrales de mejoramiento barrial

Guía Metodológica



Sedesol

Subsecretaría de
Desarrollo Urbano y
Ordenación del Territorio

Dirección General de
Desarrollo Urbano y Suelo

LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA
Secretaria de Desarrollo Social

LIC. ANTONIO SÁNCHEZ DÍAZ DE RIVERA
Subsecretario de Desarrollo Social y Humano

DR. RODOLFO TUIRÁN GUTIÉRREZ
Subsecretario de Desarrollo Urbano
y Ordenación del Territorio

DR. MIGUEL SZÉKELY PARDO
Subsecretario de Prospectiva,
Planeación y Evaluación

LIC. JULIO CASTELLANOS RAMÍREZ
Oficial Mayor

MTRO. DANIEL HERNÁNDEZ FRANCO
Coordinador de Asesores

LIC. EDUARDO BRAVO ESQUEDA
Jefe de la Unidad de Coordinación de Delegaciones

ABELARDO MARTÍN MIRANDA
Jefe de la Unidad de Comunicación Social



MTRO. JESÚS TAMAYO SÁNCHEZ
Director General de Desarrollo Urbano y Suelo

ARQ. SOTERO ORTIZ CASTAÑEDA
Director de Planificación Urbana y Regional

ING. ARQ. JOSÉ ANTONIO POTT LEÓN
Subdirector de Promoción y Gestión de Proyectos

© Secretaría de Desarrollo Social
Paseo de la Reforma 116
Col. Juárez, CP 06600
México, D.F.

Impreso en México / *Printed in México*
Se autoriza la reproducción del contenido de esta obra citando la fuente

Diseño: Arroyo + Cerda

Presentación

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) es la dependencia del ejecutivo federal responsable de diseñar, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, así como de formular e instrumentar las políticas de desarrollo urbano y ordenación del territorio.

Una de las principales atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo, es *Capacitar y brindar asistencia técnica a servidores públicos de las entidades federativas y municipios, así como a agentes del sector social, en materia de planificación y administración urbanas*, conforme lo establece el artículo 27, fracción X del Reglamento Interior de la Sedesol.

Con base en esta disposición, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo elaboró guías metodológicas cuyo propósito es *apoyar a las autoridades locales en la formulación y actualización de sus leyes y planes o programas de desarrollo urbano en sus diferentes ámbitos territoriales*.

El objetivo es facilitar la elaboración o actualización de los siguientes instrumentos de planificación urbana: Ley estatal de desarrollo urbano; Plan o programa estatal de desarrollo urbano; Plan o programa municipal de desarrollo urbano; Plan o programa de ordenación de zona conurbada o metropolitana; Plan o programa de desarrollo urbano de centro de población; Plan o programa parcial de centro histórico; Plan o programa parcial de crecimiento; Plan o programa parcial de puerto fronterizo, y Plan de mejoramiento barrial.

Estas guías metodológicas son el resultado de experiencias en la materia acumuladas por la Sedesol, gracias al trabajo conjunto y coordinado con los gobiernos estatales y municipales del país.

Dichos materiales de apoyo tienen la finalidad de orientar la actividad de los equipos técnicos locales, encargados de la planificación y administración del desarrollo urbano, en la formulación o actualización de sus instrumentos de planificación urbana y regional.

Con esta serie de fascículos, esperamos contribuir al fortalecimiento del trabajo técnico de los responsables del desarrollo urbano, tanto estatal como municipal.

Plan Integral de Mejoramiento Barrial

Proponemos aquí un guión básico de contenido del Plan Integral de Mejoramiento Barrial (PIMB); mismo que a lo largo del documento se pormenorizan los contenidos de cada uno de sus apartados.

Es claro que tanto el guión como los contenidos propuestos podrán variar, reduciéndose o ampliándose, a criterio del responsable del PIMB, según las características específicas del barrio de estudio.

Introducción

I. Actividades preliminares y trabajo de campo

II. Diagnóstico

- Análisis del contexto de ciudad
- Caracterización del barrio (análisis por barrio)
- Situación general del barrio
- Síntesis del diagnóstico
- Planos de diagnóstico
 - Contexto de ciudad
 - Barrio
- Perfil del barrio
- Necesidades de la comunidad

III. Propuestas

- Estrategia general
- Planos de propuestas
 - Contexto de ciudad
 - Barrio
- Esquemas de solución para acciones prioritarias

IV. Instrumentación y matrices de corresponsabilidad

Formalidades para la presentación y entrega final del PIMB

- Memoria
- Síntesis ejecutiva
- Anexo gráfico
- Anexo técnico y estadístico
- Recomendaciones generales para la elaboración del PIMB
- Aspectos no previstos

Anexos

Guión básico

Contenidos que deben integrarse en la preparación de los capítulos, apartados y secciones del PIMB

Introducción

Explicar brevemente la importancia del Plan Integral de Mejoramiento Barrial. Comentar la trascendencia de contar con este instrumento de planificación. Indicar la estructura metodológica del PIMB, misma que consiste de cuatro etapas básicas:

- I. Actividades preliminares y trabajo de campo;
- II. Diagnóstico;
- III. Propuestas;
- IV. Instrumentación y matrices de corresponsabilidad.

I. Actividades preliminares y trabajo de campo

Se requiere contar con un plano base con la traza urbana de la ciudad, que delimite el polígono de estudio (barrio) aprobado por las autoridades municipales correspondientes; y en su caso, el plano de nivel de pobreza, que podría solicitarse a la Sedesol.

El especialista responsable de la formulación del Plan Integral de Mejoramiento Barrial, aplicará fichas de diagnóstico en los recorridos de campo, así como en las entrevistas a las autoridades locales, informantes clave y habitantes del barrio de estudio (ver Anexo 1).

Se realizará un primer acercamiento de campo al que acudirán tanto el especialista responsable de formular el PIMB, como las autoridades locales. En el recorrido de acercamiento se cotejará la información geográfica (datos de población por manzana geo-referidos por el INEGI, así como las claves de manzana y frente) y se delimitará el territorio del barrio a estudiar. Se buscarán áreas homogéneas.

Los criterios a utilizar para delimitar el barrio son:

- a) Que sea una zona física y socialmente homogénea, con uso habitacional predominante. Es deseable que el polígono a estudiar corresponda a un solo barrio, donde exista o se requiera fortalecer la cohesión social;
- b) Que preferentemente tenga una cobertura de entre 500 y 1,000 hogares con base en la estimación de la población en campo;
- c) Que se trate de zonas con evidentes carencias en infraestructura, servicios y equipamiento urbano;
- d) Que en el plan o programa de desarrollo urbano de centro de población vigente, el área esté considerada como zona urbana o urbanizable, con uso del suelo habitacional;
- e) Que los pobladores se autoreconozcan como integrantes del barrio; y
- f) Que este reconocimiento sea también externo.

Una vez definido con precisión el polígono de estudio, se lleva a cabo el levantamiento de fichas en campo, mismas que contendrán la información mínima necesaria que permita conocer el estado de los sistemas de: infraestructura, vialidad, transporte y equipamiento urbano; así como, el levantamiento detallado de información por frente de manzana, para distinguir con precisión las necesidades y carencias del barrio. Dicha información permitirá integrar los planos de diagnóstico (ver Anexo 1).

De manera paralela al registro de información en las fichas se realizan entrevistas de diagnóstico con las autoridades locales e informantes clave, y con los habitantes del barrio de estudio, mediante talleres de trabajo. Esta interacción permite a los especialistas responsables de formular el PIMB tener un panorama amplio y específico de las limitantes del barrio; así como, detectar el potencial de desarrollo. Con este proceso se obtiene información sobre:

- a) Acciones, obras y programas previstos, tanto públicos como privados, para la ciudad con impacto en la estructura, el funcionamiento y la calidad de vida del barrio en estudio;
- b) La identificación de problemas y necesidades sociales, la situación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios públicos en el barrio y en las áreas colindantes; y
- c) El estado de la infraestructura y los servicios en términos de cobertura, características técnicas y de operación, niveles de atención, calidad del servicio, costo de las obras y de los servicios; así como las obras previstas en cada tema, referidos al barrio en estudio.

II. Diagnóstico

● **Análisis del contexto de ciudad**

Se obtiene información relacionada con el centro de población en el que se ubica el barrio. La atención se centra en la identificación de relaciones entre la ciudad y el barrio estudiado, particularmente a través de lo dispuesto ya sea en el plan o programa municipal de desarrollo urbano, o bien en el de centro de población o parcial de desarrollo urbano, cuyo ámbito de aplicación considere el polígono a estudiar.

La misma identificación de relaciones se realizará con base en acciones previamente definidas por las autoridades estatales y municipales, con el propósito de detectar políticas, acciones, programas y obras que tendrán impacto en el barrio.

La información relevante a obtener de estos instrumentos, incluye lo relacionado con el régimen de propiedad, los usos del suelo determinados para el barrio en estudio; así como la identificación de condiciones de vulnerabilidad o riesgo, tales como: accidentes topográficos, fallas geológicas y deslizamientos de tierra, principalmente. En cuanto a factores sociales, se identificarán las organizaciones vecinales, comunitarias y líderes del barrio, entre otros.

● **Caracterización del barrio (análisis por barrio)**

Trabajo de campo y levantamiento de información en fichas: con el objeto de que los especialistas responsables de formular el PIMB, identifiquen con la mayor precisión la zona en estudio, se realizarán recorridos de campo, durante los cuales, además del reconocimiento físico del barrio, entrevistarán a las autoridades locales, a algunos de los habitantes del barrio e informantes clave, que tengan un conocimiento mayor del lugar (sacerdotes, profesores, representante de colonia, jefe de manzana, la señora o el señor de la tienda, entre otros). También, se organizarán talleres de trabajo para conocer de viva voz las necesidades y aspiraciones de los habitantes del polígono.

● **Situación general del barrio**

Como resultado de las visitas de campo, de las entrevistas y talleres, se genera un primer diagnóstico en el que se describa la situación general del barrio: su papel dentro del conjunto urbano; la caracterización de los usos del suelo en sus diferentes tipos; la tenencia de la tierra; la infraestructura y el alcance de la cobertura de los servicios públicos —principalmente agua, drenaje, electrificación y pavimentos de calles y banquetas—; características de la vivienda, miembros y familias que la ocupan, y tipo de propiedad; el equipamiento urbano de barrio en todos sus componentes, tanto públicos como privados, en donde se defina la existencia, capacidad, funcionamiento y grado de eficiencia del mismo.

De igual manera se estudiará la estructura vial en donde se identifique su jerarquía y calidad; el transporte urbano, en cuanto a existencia del servicio, frecuencia de paso, costo del transporte y estado físico de las unidades; en medio ambiente, se revisará la contaminación del agua, aire y suelo; en imagen urbana, se identificarán lugares de reunión, zonas arboladas, basura, bordes, sendas peatonales y vehiculares, y publicidad en la vía pública.

En zonas de vulnerabilidad y de riesgo se identificará la población asentada en laderas, márgenes de cuerpos de agua, derechos de vía de líneas de energía eléctrica, vías del FFCC, e instalaciones de hidrocarburos, entre otros; finalmente se conocerán los grandes espacios baldíos localizados en la estructura urbana del propio barrio y sus colindancias.

El resultado permitirá identificar problemas y potencialidades, para desarrollar las propuestas a ejecutar en el polígono estudiado.

Un aspecto importante del diagnóstico es la descripción de la problemática y organización social identificada en el barrio, que obedece a la necesidad de incorporar una visión general de los conflictos sociales que se detectan en los mismos. Se describirán los problemas más evidentes al realizar el levantamiento de información en fichas y la aplicación de encuestas.

Se pondrá énfasis en los problemas que se generan en la población con capacidades diferentes y en grupos sociales que requieren atención particular como las madres solteras, o grupos de población que manifiestan conductas antisociales, entre otros.

● **Síntesis del diagnóstico**

De los temas analizados en el rubro anterior, se formulará una síntesis, en la que se destaque lo más relevante de la problemática y las potencialidades identificadas, tanto en el contexto de ciudad, como en el barrio en estudio.

● **Planos de diagnóstico**

El diagnóstico se expresa en los nueve planos siguientes:

● Contexto de ciudad	▶ Diagnóstico
● Barrio	▶ Usos del suelo;
	▶ Zonas homogéneas e imagen urbana;
	▶ Infraestructura y servicios;
	▶ Vivienda y tenencia de la tierra;
	▶ Vialidad y transporte;
	▶ Equipamiento;
	▶ Zonas vulnerables y problemas ambientales; y
	▶ Plano síntesis que contenga lo más relevante de los contenidos de los siete planos anteriores.

● **Perfil del barrio**

A partir de los datos de diagnóstico se formula una gráfica denominada —*perfil de barrio*— (ver Anexo 2), que el especialista responsable del estudio, en apego a su formación y experiencia profesional, califica en forma agregada las condiciones de cada territorio en estudio, a través de 27 variables que son: agua, drenaje, electrificación, alumbrado, telefonía, transporte, arroyo (calles), banquetas, guarniciones, acceso, vivienda, construcción; equipamientos de salud, educación, abasto, cultura, recreación y deportes, espacios públicos; basura, contaminación del agua, drenaje y aire; vulnerabilidad, mobiliario urbano, arbolado, imagen urbana y tenencia de la tierra.

Este diagrama explica de manera sintética las carencias y el nivel de satisfacción de cada uno de los 27 temas de la caracterización antes citada; además, proporciona una idea clara y rápida de las necesidades, y al mismo tiempo permite comparar las condiciones entre uno y otro barrio.

El perfil es el instrumento que determina el nivel de habitabilidad que tiene el barrio en relación con sus carencias físicas. La escala de habitabilidad va del 0 al 10; el cero representa la máxima precariedad, determinada por la ausencia total del servicio, mientras que el 10 representa la óptima habitabilidad, indica la cobertura total y/o la disponibilidad y calidad adecuadas del servicio o rubro analizado.

En el caso de las variables relacionadas con: contaminación —del agua, del aire y drenaje—; vulnerabilidad; y basura, la calificación mínima implica un alto nivel de contaminación, vulnerabilidad o basura; y corresponde con la condición de precariedad. Por el contrario, una calificación alta implica un nivel bajo de contaminación o vulnerabilidad y por consiguiente mayor habitabilidad.

● **Necesidades de la comunidad**

Se realizarán talleres de trabajo con la comunidad a efecto de identificar y discutir las obras y/o acciones que en opinión de los residentes del barrio, tendrían mayor efecto para el mejoramiento de las condiciones del mismo. Lo anterior, a fin de priorizar su programación.

III. Propuestas

● Estrategia general

El análisis de la información recabada en campo, los resultados de los talleres y de las entrevistas, así como la revisión documental y estadística, integradas en el diagnóstico, permitirán fundamentar una estrategia general para mejorar las condiciones de vida de los territorios de pobreza. Se definen también propuestas para articular el barrio con la ciudad y, finalmente, se describirán y jerarquizarán acciones prioritarias para dar respuesta a los requerimientos captados en sitio, ya sea en los recorridos físicos o bien los manifestados por sus pobladores.

Las propuestas planteadas se ordenarán de acuerdo con la prioridad de atención de cada tema en función del máximo beneficio social; se definirán los montos a ejercer; y se distribuirá la ejecución de las obras a desarrollar a lo largo de tres años¹. Se señalarán, en su caso las etapas correspondientes.

Estas acciones se sustentarán en las necesidades reflejadas en el diagnóstico físico, así como en las inquietudes y aspiraciones de la población que habita los polígonos en estudio, mismas que deben ser acordadas con las autoridades locales correspondientes. En la definición de la estrategia se sugiere vincular las propuestas con las modalidades y vertientes del Programa Hábitat que promueve la Sedesol.

¹ Banco Mundial recomienda que para mejorar las condiciones de bienestar social de los barrios en condiciones de pobreza patrimonial, se requiere una inversión del orden de tres mil dólares por familia que se encuentre en estas condiciones. Por ello, la ejecución de futuras acciones dependerá de los recursos que se inviertan anualmente.

● **Planos de propuestas**

Las propuestas generadas se incorporan en planos, cuyo número varía en cada barrio, dependiendo de las condiciones físicas que presente cada uno de ellos. Los planos más recurrentes son:

Contexto de ciudad

- Propuestas

Barrio

- Zonas homogéneas e imagen urbana;
- Infraestructura y servicios;
- Vivienda y tenencia;
- Vialidad y transporte;
- Equipamiento;
- Zonas vulnerables y problemas ambientales; y
- Plano síntesis.

● **Esquemas de solución para acciones prioritarias**

Para complementar la estrategia general y los planos de propuestas, el apartado sobre esquemas ilustra de manera gráfica las acciones de mejoramiento que se identifican como prioritarias.

Para ello, en una primera instancia y a partir de imágenes fotográficas, se muestra la situación prevaleciente (el antes de la intervención); y en una segunda, mediante una imagen fotográfica o un esquema gráfico se hace una proyección de la situación esperada a futuro (el después de la intervención). Este esquema se podrá acompañar de un texto breve que sustente la solución seleccionada (ver Anexo 3).

IV. Instrumentación y matrices de corresponsabilidad

Del conjunto de acciones establecidas en las propuestas, en este apartado se retoman las más relevantes para el barrio y para la ciudad, y se elabora un cuadro denominado matriz de corresponsabilidad (ver Anexo 4). Esta matriz resume los requerimientos de instrumentación y se constituye en una de las principales herramientas de negociación de recursos para la ejecución de las acciones prioritarias.

El objetivo de la matriz de corresponsabilidad es correlacionar diferentes grupos de información, por un lado las acciones propuestas por orden de prioridad, y por el otro las sugeridas para el contexto de la ciudad.

Para cada acción programada se identificará: unidad, cantidad, precio unitario, costo, origen de los recursos a emplear (municipal, estatal, federal, privado, social o crédito, entre otros), la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y sus respectivas instituciones, la viabilidad de las acciones recomendadas (técnica, jurídica y ambiental), su relación con los componentes y vertientes del Programa Hábitat, población beneficiaria y observaciones.

Por cada barrio estudiado se elaborará una matriz por año (se formulará el número de matrices, según los recursos disponibles). Los costos estimados en cada una de las acciones listadas estarán referidos a costos del año en que se formule el PIMB.

Formalidades para la presentación y entrega final del PIMB

Los productos que conformarán la entrega final del PIMB, son los siguientes:

Memoria

- DOCUMENTO IMPRESO:
 - ▶ Extensión máxima 50 cuartillas;
 - ▶ Elaborado en procesador Word versión Windows más avanzada. Tipo de letra *Arial* 12 puntos interlineado de 1.5;
 - ▶ Con fecha de elaboración, índice, páginas foliadas y referencias bibliográficas;
 - ▶ Se entregará un original y tres copias del documento;
 - ▶ El original se presentará sin engargolar ni encuadernar;
 - ▶ Las copias deben estar engargoladas o encuadernadas; y
 - ▶ Archivo magnético con las siguientes características
 - a) Texto en Word versión Windows más avanzada
 - b) Tablas Excel versión Windows más avanzada

Síntesis ejecutiva

Con las mismas formalidades de presentación y entrega definidas para la memoria, se formulará una síntesis ejecutiva lo suficientemente sustentada que pueda ser integrada como insumo al PIMB.

Comprenderá como mínimo, un resumen del texto tanto del diagnóstico, como de las propuestas, no mayor a 10 cuartillas, el perfil del barrio, los planos síntesis del diagnóstico y de las propuestas, y las matrices de corresponsabilidad.

Anexo gráfico

- Tramas de color. La calidad de textura debe permitir la reproducción para copias en blanco y negro;
- Escalas. Se determinarán de acuerdo a la cobertura y temática del área de estudio (se sugieren las escalas 1: 10,000 para contexto de ciudad y 1: 2,000 para el barrio);
- Planos. Deberán señalar el nombre del PIMB, la clave y nombre del plano, y contar con un área para la firma de las autoridades municipales y estatales que aprueben el PIMB. Se sugiere incluir el escudo del municipio y del estado y los logotipos (en su caso) de dichas administraciones;
- Planos originales. En material estable y reproducible;
- Copias de los planos originales en papel bond;
- Archivo magnético. Se entregará en disco compacto, en el formato que las autoridades municipales determinen (se sugiere los formatos DXF, DWG, o bien, en la versión de Autocad más avanzada); y
- El formato y tamaño de los planos, láminas y gráficos deberá ser aprobado por las autoridades municipales. Se debe considerar la eventual reducción de tamaño de los planos a doble carta, para integrar la memoria y la versión abreviada.

Anexo técnico y estadístico

Se integrará con los archivos magnéticos que se generen durante el proceso de formulación del PIMB, mismo que incluirá:

- La información básica de campo y gabinete;
- Las normas y procedimientos utilizados;
- Los cálculos y análisis efectuados; y
- Todos los planos de trabajo.

Recomendaciones generales para la elaboración del PIMB

- Los alcances mencionados son enunciativos y no limitativos, por lo que cada tema puede ser enriquecido con la experiencia de las autoridades municipales y/o del especialista responsable de formular el trabajo, debiendo cumplir como mínimo con los puntos citados.
- El especialista responsable del trabajo entregará a las autoridades municipales correspondientes un calendario de revisión de avances que incluya cuatro presentaciones como mínimo: la primera al término del diagnóstico; la segunda al finalizar las propuestas; la tercera al concluir la instrumentación y matrices de corresponsabilidad; y la cuarta a la entrega final del PIMB.

Aspectos no previstos

Cualquier aclaración sobre aspectos no previstos en esta guía metodológica se deberán tratar con el gobierno municipal correspondiente. La Dirección General de Desarrollo Urbano y Suelo de la Sedesol ofrecerá la asistencia técnica necesaria.

Anexos

La guía
metodológica
para elaborar
**planes integrales de
mejoramiento barrial**
se terminó de imprimir
en septiembre de 2005.

El tiro fue de
mil ejemplares.