

FLAVIO CARUCCI T.  
**Agendas Sociales**  
Construyendo acuerdos  
para el desarrollo local



COLECCIÓN **Política  
Social Local**

FLAVIO CARUCCI T.

**Agendas Sociales**  
Construyendo acuerdos  
para el desarrollo local



Deutsche Gesellschaft für Technische  
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Cooperación Técnica Alemana



GTZ  
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA  
PROYECTO "REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL - VENEZUELA"

Directora de Proyectos  
BIRGIT STANZEL

ILDIS  
Director  
KURT-PETER SCHÜTT

FEGS  
Presidente (E)  
RAÚL PACHECO

Director Ejecutivo  
ENRIQUE RODRÍGUEZ

Coordinación Técnica  
JESÚS E. ROBLES VERA

Asistencia Técnica  
SONIA PÉREZ

Autor  
FLAVIO CARUCCI TRAMONTI

Coordinación Pedagógica y Edición  
ROSALEXIA GUERRA

Diseño Gráfico  
WILLIAMS PAREDES

Depósito legal  
If81120053001215

ISBN  
980-6077-70-7

*La reproducción total o parcial de este documento es totalmente permitida siempre y cuando se establezcan las debidas referencias de su autor y de las instituciones auspiciantes.*

Contacto  
Fundación Escuela de Gerencia Social  
Av. Alfredo Jahn con 5ª. Transversal, Fundación Escuela  
de Gerencia Social, Los Palos Grandes - Caracas  
Teléfonos: (212) 286.28.31 / 286.25.51 / 286.30.74 / 283.91.70 / Fax: 286.18.33  
e-mail: [infofegs@gerenciasocial.org.ve](mailto:infofegs@gerenciasocial.org.ve) / Apartado Postal: 69.295

ILDIS  
Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal de Altamira, Edif. San Juan, Piso 4, Apartado  
Postal: 61712, Caracas 1060-A, Venezuela  
Teléfonos: (212) 265.33.59 / 265.33.66 / 263.30.56 / 263.40.80 / Fax: 263.00.01

# ÍNDICE

	<b>Pág</b>
<b>Presentación</b>	7
<b>UNIDAD 1: PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL. ¿PARA QUÉ?</b>	11
POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO	13
¿Qué es gobernar?	13
¿Qué es planificar?	14
Políticas públicas y planificación	15
EL MODELO DE GOBIERNO DEL ESTADO	19
Hacia una Democracia Activa: Significado e implicaciones de gobernar descentralizada y coordinadamente	20
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	21
Ley Orgánica de la Administración Pública	22
Participación: del mito a la realidad	23
La participación: concepto y alcance en la Constitución y las leyes	24
Rol de lo local en un modelo de gobierno descentralizado y participativo	27
Gobierno, logro de objetivos y disfrute de los derechos humanos	29
La política social con enfoque de derecho	30
LA PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL	33
Características que debe asumir la planificación de la política social local	34
Un nuevo enfoque para las políticas públicas	34
La planificación estratégica	36
Agenda y vínculos con los procesos de gobierno y planificación	37
¿Qué es una Agenda Social?	39
Ventajas de las agendas sociales. Aspectos a considerar para su formulación	40
<b>UNIDAD 2: LA AGENDA SOCIAL LOCAL. PREPARAR EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE AGENDAS SOCIALES LOCALES.</b>	43
LA AGENDA SOCIAL LOCAL Y SUS PROTAGONISTAS. Hacia la conformación de agendas sociales locales	45
Protagonistas en la promoción de la conformación de la agenda social local	47
Actores que participan en la conformación de agendas sociales locales	48
Principales pautas para la preparación del proceso de conformación de agendas sociales locales.	49
Actividades que involucra la preparación del proceso	49
Construcción de acuerdos políticos para las agendas sociales locales	50
Criterios para conformar un equipo de trabajo	52
Planificando el proceso de conformación de la agenda social local	54
La promoción del proceso de conformación de la agenda social local	54
La información básica necesaria para la conformación de la agenda social local	56
Necesidad de identificar y delimitar los territorios sociales	57
¿Cómo organizar la participación en el proceso de conformación de las Agendas Sociales Locales	58
<b>UNIDAD 3: HACIA LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO CIUDADANO.</b>	63
LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA SOCIAL LOCAL	65
La conformación de la agenda social local como parte de un proceso de planificación participativa	65
Conceptos para iniciar el proceso de conformación de agendas sociales locales	66
El momento 1: El diagnóstico participativo: identificando, priorizando y analizando necesidades sociales insatisfechas en los territorios sociales	69
El momento 2: Estableciendo las bases de un plan participativo: las agendas sociales territoriales	87
El momento 3: Consolidando las agendas sociales territoriales: la agenda social local	97
El momento 4: Definiendo bases para el seguimiento, evaluación y retroalimentación de las agendas sociales locales	104
Bibliografía	109



## PRESENTACIÓN

*En agosto del 2001, en el marco del Proyecto de Cooperación "Reforma Institucional de la Seguridad Social en Venezuela" acordado entre el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) y la Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ), se inició un importante proceso de definición de la política social del Estado venezolano enmarcada en los preceptos de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada por referéndum popular en 1999.*

*Las disposiciones del nuevo cuerpo normativo declaran a la nación como un Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia, que busca construir una sociedad democrática, participativa y protagónica dentro de un poder público federal y descentralizado. En este sentido, su concepción y construcción proporcionan una nueva racionalidad valorativa y práctica a las políticas sociales, regida por tres directrices: la construcción de una ciudadanía de contenido social, la búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social, y el rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia.*

*El importante reto asumido conllevó a la definición de un cuerpo conceptual y metodológico que se denominó Estrategia de Promoción de Calidad de Vida, que sirvió de referencia ordenadora del pensamiento estratégico de políticas públicas, centradas en los derechos sociales y la profundización democrática, para dar respuestas integrales y eficaces a los problemas de inequidad social.*

*En el marco del proceso de reflexión y construcción del enfoque antes mencionado, resaltó la importancia y necesidad de fortalecer la gestión municipal, en tanto espacio político administrativo que posibilita la atención y articulación de la política social a partir de territorios sociales con características sociales, económicas y culturales diferenciadas, así como la efectiva participación social.*

*A esta iniciativa se incorporaron el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), representación en Venezuela de la Fundación Friedrich Ebert, y la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), organismo adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo, organizaciones que por sus valiosas trayectorias en el ámbito de la asistencia y capacitación en gestión pública no solo validan el esfuerzo conceptual y metodológico emprendido, sino que aseguran la transferencia de la propuesta a espacios concretos de la gestión pública venezolana.*

*Esta publicación forma parte de una serie de guías instruccionales en las que se sistematiza el conjunto de instrumentos orientados a apoyar la práctica de políticas públicas basadas en una planificación integrada y participativa a nivel local. Estas guías, que poseen una relación conceptual y metodológica en el marco de la estrategia promocional de calidad de vida, son las siguientes:*

**1. Las políticas sociales locales desde el enfoque promocional**

**de calidad de vida:** *Orientada a conocer las bases conceptuales y modelos de política social que se han correspondido con los proyectos políticos de mayor relevancia a lo largo de la historia de las sociedades modernas. Profundiza en la doctrina de los derechos sociales y en los conceptos relativos a equidad y universalidad como principios éticos que inspiran el enfoque de Promoción de Calidad de Vida.*

**2. Agendas Sociales:**

*Construyendo acuerdos para el desarrollo local: Recorre el marco teórico de la planificación participativa, la concertación y la coordinación en el ejercicio de la gestión pública local; asimismo, desarrolla el proceso metodológico requerido para hacer práctica la formulación de agendas sociales a nivel local.*

**3. Redes promotoras de calidad de vida:**

*Vínculos para responder a las necesidades sociales: Revisa los conceptos y principios fundamentales de las redes sociales como modalidad organizacional para la provisión de bienes y servicios sociales, en un marco de corresponsabilidad y*

*participación ciudadana, a efectos de dar respuestas oportunas y permanentes a las necesidades sociales de un territorio geográfico determinado; adicionalmente, ofrece una propuesta metodológica para la constitución de redes promotoras de calidad de vida en el ámbito local.*

*Estas guías instruccionales fueron diseñadas a partir de un modelo didáctico que privilegia:*

- *El reconocimiento de los saberes previos de los lectores.*
- *El manejo conceptual de un enfoque innovador en la gestión social que permita la incorporación y aplicación de una perspectiva teórica, metodológica e instrumental.*
- *El manejo procedimental de las herramientas y metodologías en el quehacer diario de los lectores.*
- *El contraste entre el enfoque teórico de la Estrategia de Promoción de la Calidad de Vida y el hacer cotidiano, como principio pedagógico orientado a consolidar el proceso de enseñanza-aprendizaje.*

*La presente publicación aspira ser un aporte de las organizaciones que la auspician, al desarrollo conceptual y metodológico para la formulación, concertación y gestión de políticas públicas, a nivel local, inspiradas en principios de universalidad, equidad y corresponsabilidad, en el marco del proceso de fortalecimiento democrático.*

*Agencia de Cooperación Técnica de la República Federal de Alemania (GTZ)  
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)  
Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS),*



# Unidad 1

## PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL

### ¿Para qué?

---

Día a día es más importante participar en nuestras colectividades de manera proactiva y eficiente, pero los caminos no parecen ser fáciles.

En esta unidad de trabajo pretendemos: avanzar hacia una propuesta de Planificación Participativa Local, como herramienta de la política social y de un modelo de gobierno basado en el enfoque promocional de calidad de vida; revisar nuestros conocimientos y experiencias previas, confrontarlos con una metodología de trabajo enmarcada en este enfoque que redunde en bienestar para nuestras comunidades; profundizar en el concepto de agenda social, su inserción en el proceso de planificación y sus características específicas en el contexto local; así como estudiar los principales fundamentos normativos-institucionales que sustentan la participación en la planificación y conformación de agendas sociales a escala local.

---



## POLÍTICAS, PLANIFICACIÓN Y GOBIERNO

“... ¿Qué podrán hacer los gobiernos con vistas a las esperanzas?”

Paulo Freire

Comencemos por pensar y reflexionar, para compartir algunos conceptos:

Con frecuencia hablamos de *gobernar* y *planificar*; sin embargo en pocas ocasiones nos detenemos a pensar y precisar:

**¿Qué es gobernar?**

**¿Qué es planificar?**

¿Son cercanos estos vocablos a nuestra vida cotidiana?  
 ¿Planificamos a nivel familiar, laboral o comunitario?  
 ¿Alguna vez nos hemos planteado que podemos establecer vínculos entre gobernar-planificar-responsabilidad?  
 ¿Somos responsables?

*Y en términos colectivos:*

¿Creeríamos que los responsables de atender las necesidades de la comunidad realmente planifican?  
 Y si planifican: ¿Cómo lo hacen?  
 ¿Es un derecho nuestra participación en el desarrollo de nuestra localidad?  
 Y si así lo consideramos: ¿quién o qué ampara ese derecho?

PROBABLEMENTE, ESTA REFLEXIÓN Y LA DISCUSIÓN POSTERIOR NOS REMITIRÁ NUEVAMENTE A LOS VOCABLOS: GOBERNAR Y PLANIFICAR.

### ¿Qué es gobernar?

#### Yo gobierno, tú gobiernas... todos gobernamos

El término *gobernar* es comúnmente utilizado como sinónimo de dirigir, de gestionar. Hace referencia al proceso mediante el cual una persona o un grupo de personas conduce una realidad, una situación, un país, un municipio, una comunidad, o simplemente una organización, hacia el logro de determinados propósitos. **Se gobierna desde distintos ámbitos y planos de la realidad**; desde una organización pública o desde una empresa; desde la Presidencia de la República y desde la dirección de una escuela; desde un gobierno municipal y desde una asociación de vecinos; desde una comunidad y desde una familia.

Partiendo de este concepto, **gobernar es una capacidad potencial, individual o colectiva, de todos los hombres y mujeres**. El término gobernar se asocia generalmente con el Gobierno o con los poderes públicos; ciertamente el Gobierno del Estado y sus distintas instancias también gobiernan, pero no son los únicos que gobiernan. Como bien escribió Carlos Matus, uno de los autores latinoamericanos más reconocidos en el tema: “Un sistema social comprende una red de gobiernos circunscritos a ámbitos específicos. Las direcciones de los partidos políticos, de los sindicatos, de las universidades, de las fuerzas sociales, de los gremios de empresarios, etc., gobiernan en espacios determinados del sistema social y no dependen necesariamente del Gobierno del Estado, aunque éste sea el actor más poderoso”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Matus, Carlos. Política, planificación y gobierno, Fundación ALTADIR, Caracas, 1986. Pg.38.

*Gobernar* supone realizar diversas tareas. Todo aquel que gobierna o dirige, está obligado a seleccionar propósitos, es decir, a definir cuál será el rumbo que le imprimirá a su gestión; también está obligado a identificar las acciones que deberá emprender para alcanzarlos. Además deberá buscar la forma de superar los obstáculos que aparecerán en su camino y administrar adecuadamente sus recursos (materiales, cognoscitivos, morales, etc.) para lograr tales propósitos. En todo caso, el acto de gobierno implica tomar decisiones permanentemente.

*Gobernar o dirigir es conducir una situación hacia el logro de determinados propósitos, deseables y posibles, mediante la adecuada utilización de los escasos recursos disponibles.*

## ¿Qué es planificar?

### Reflexión antes de la acción

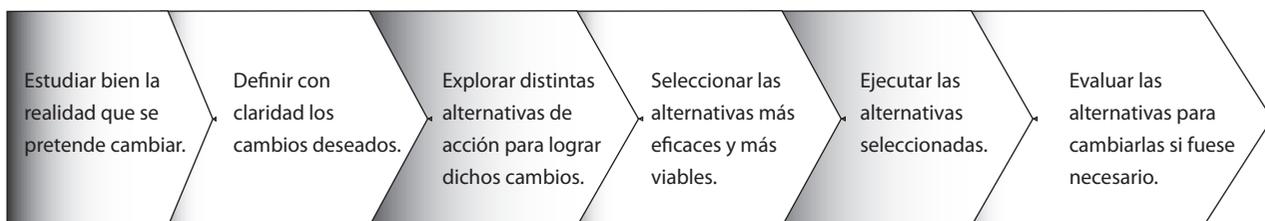
Se puede gobernar bien o mal. Esta afirmación es válida, tanto para quien gobierna un país, un municipio, una gran empresa, una organización caritativa o su propia vida. A veces, no definimos con suficiente claridad nuestros propósitos o los sustentamos en una interpretación incorrecta de la realidad que pretendemos cambiar. En otros casos, tomamos decisiones erradas que lejos de acercarnos nos alejan de nuestros fines. Ocurre también que definiendo nuestros propósitos con claridad y seleccionando acertadamente nuestras acciones, subestimamos los recursos requeridos para su realización o no somos capaces de imaginar con suficiente anticipación ciertos obstáculos en el camino, obstáculos que a la postre terminan por frustrar nuestros logros.

Y cuando nuestros actos de gobierno no nos conducen al logro de los propósitos que nos habíamos fijado, debemos necesariamente admitir que en algo nos equivocamos: no hemos gobernado bien. Pero, ¿qué distingue un buen gobernante de otro que no lo es, o que no es tan bueno?, ¿Por qué algunos son capaces de precisar tan bien sus fines y de alcanzarlos, mientras que otros naufragan en el trayecto sin siquiera comprender las razones?

La respuesta a estas interrogantes puede ser relativamente simple: algunas personas, así como algunas organizaciones, dedican más tiempo a reflexionar durante sus actos de gobierno o procuran disponer de más y mejor información para que esa reflexión sea más productiva y les evite, en la medida de lo posible, tomar decisiones equivocadas, es decir, decisiones que les lleven a resultados ajenos a los propósitos que inicialmente se habían propuesto alcanzar. Estas reflexiones, basadas en información, que deben acompañar todo acto de gobierno, forman parte de lo que entenderemos por planificación. **Planificar es reflexionar antes de actuar.**

Lo contrario de planificar es improvisar, es decir, tomar decisiones sin pensar ni conocer previamente sus posibles consecuencias sobre nuestros propósitos. Claro, todo gobernante planifica a su manera, pues de una u otra forma piensa antes de actuar. Pero a veces piensa tan poco o piensa a partir de información tan precaria, que sus actos de gobierno se acercan bastante a la improvisación.

Esta reflexión, que llamamos planificación, abarca distintos análisis, estrechamente vinculados a las tareas que debe realizar quien gobierna, y que se expresan de la siguiente manera:



Es importante destacar que la planificación, al igual que el acto de gobierno, es un proceso constante, dinámico, reiterativo; no tiene inicio ni fin. Como gobernantes estamos permanentemente tomando decisiones y, por lo tanto, permanentemente pensando, planificando.

*La planificación es el conjunto de análisis que antecede y orienta la toma de decisiones; es un instrumento destinado a mejorar las tareas de gobierno en cualquier nivel o plano de la realidad desde el cual éstas se practiquen.*

## Preguntas, retos y desafíos

### YO SÍ PLANIFICO



Todos tenemos propósitos en la vida, bien sea en el ámbito social, laboral, familiar o cualquier otro.

- Tratemos de enunciar con claridad algunos de los propósitos que consideramos de mayor importancia en nuestra vida.
- Describamos con el mayor detalle posible, la manera como planificamos el logro de nuestros propósitos.

¿Dirías que gobiernas tu vida porque la planificas?

ENTONCES: ¿PLANIFICA QUIEN GOBIERNA? ¿GOBIERNA QUIEN PLANIFICA?

Todos estamos en capacidad de gobernar en nuestros respectivos espacios de actuación y, por ende, todos estamos en capacidad y en la necesidad de planificar para gobernar adecuadamente. Ya vimos cómo el acto de gobierno y, por supuesto, la planificación, no se limita a la esfera de los poderes públicos. Sin embargo, la planificación desde el gobierno del Estado adquiere especial importancia, ya que sus decisiones pueden afectar en buen grado nuestras vidas, individual o colectivamente.

## Políticas públicas y planificación

El Gobierno del Estado no es una fuerza homogénea. Es el resultado de diversas fuerzas y organizaciones, representadas tanto en instancias de los poderes públicos, como en las instituciones pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno. Son distintas fuerzas sociales gobernando y planificando, a menudo, sin la adecuada cohesión entre ellas, pues sus actos de gobierno están determinados por intereses, puntos de vista y capacidades distintas.

De la misma manera, las decisiones que se producen desde los poderes públicos y desde el Gobierno del Estado, tampoco son independientes de otras fuerzas sociales; son influenciadas, en mayor o menor medida por otras fuerzas que representan determinados intereses grupales o colectivos. De ahí que ninguna organización o fuerza social, incluyendo las instancias gubernamentales, por más poder que tengan, pueden gobernar ignorando la existencia de las demás o subestimando sus capacidades. Hacerlo significaría comprometer seriamente la posibilidad de lograr sus propósitos más importantes. En la práctica toda fuerza social gobierna bajo condiciones de poder compartido.

---

## Preguntas, retos y desafíos



En grupo, hagamos una lluvia de ideas:

### LLUVIA DE IDEAS

- ¿Quiénes generan las políticas públicas y por qué?
- ¿Desde dónde se elaboran las políticas públicas?
- ¿Qué son las políticas nacionales, estatales y municipales?
- ¿Se pueden elaborar políticas públicas sin que éstas se crucen con otras?  
¿Por qué?
- ¿Crees que los responsables de atender necesidades de la comunidad planifican? ¿Cómo lo hacen?

Intenta con tus compañeros elaborar algunas conclusiones en relación a las políticas públicas.

---

Las decisiones que emanan de los poderes públicos, pueden asumir diversas formas. Una de esas formas está representada en las políticas públicas. En términos generales, podríamos decir que una política pública hace referencia a un curso o lineamiento de acción que expresa la intención de hacer frente a una o varias necesidades de la sociedad, consideradas como prioritarias; expresa la voluntad de una o varias instancias del estamento gubernamental de intervenir sobre determinados aspectos de la realidad económica-social que considera deben ser modificados.

Así como se gobierna y planifica desde diversos espacios, también existen diversos aspectos y planos de la realidad desde los cuales se elaboran las políticas públicas. Por ejemplo, se elaboran políticas económicas y, dentro de éstas, políticas fiscales, monetarias, industriales, comerciales, etc. También se elaboran políticas en el campo de lo que comúnmente conocemos como lo social: políticas educativas, de nutrición, de seguridad social, culturales, de vivienda, de salud, etc. Por otro lado las políticas públicas también se elaboran desde los distintos espacios político-territoriales: nacional, estatal y municipal.

Dado que esos planos de la realidad desde los cuales se elaboran están muy relacionados entre sí, las políticas públicas se cruzan unas con otras. Este cruce se produce tanto entre políticas públicas pertenecientes a diferentes planos de la realidad (políticas económicas y sociales, entre otras), como entre políticas propias de un mismo plano (educación y salud, por ejemplo). Cada política tiene efectos sobre otras y a su vez es afectada por otras.

Esta característica propia de las políticas públicas obliga a garantizar la coherencia entre las mismas. No pueden elaborarse políticas sociales ajenas a las políticas económicas, ni políticas económicas desvinculadas de las políticas sociales: ambas deben complementarse para contribuir eficazmente con el desarrollo. Tampoco es posible, por ejemplo, elaborar una política educativa en forma separada de la política nutricional y/o de políticas en materia deportiva, pues ello significaría ignorar la incidencia que el estado físico y nutricional de la persona tiene sobre su capacidad de aprendizaje. En síntesis, cada política pública contiene necesariamente aspectos y componentes de las otras.

Si aceptamos que las políticas públicas se cruzan entre sí y que por esta razón no es posible establecer rigurosamente los límites que separan unas de otras, puede resultarnos difícil definir qué es una política social. En su sentido más tradicional, podría ser definida como la "intervención del Estado en dimensiones usualmente asociadas

a la reproducción de la fuerza de trabajo (educación, salud, vivienda, seguridad social, etc.)”(Rivas, Renaud, 1994)<sup>2</sup>. Sin embargo, ya que la concepción de la política social está experimentando cambios profundos, tanto en su contenido como en su alcance, es necesario elevar el concepto a un plano más genérico pero a su vez más integrador como el de “intervención del Estado para promover, bajo el principio de la universalidad con equidad, el acceso y disfrute de los derechos sociales por parte de la ciudadanía”.

En función de lo antes expresado, la planificación podría definirse también como el conjunto de análisis que orientan y sustentan el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas y, por ende, de las políticas sociales.

*Las políticas sociales hacen referencia a cursos o lineamientos de acción que expresan la intención por parte del Estado, o de alguna(s) de sus instancias, de hacer frente a una o varias necesidades sociales de la ciudadanía, consideradas como prioritarias; la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales se realiza en el marco de la planificación.*

## Preguntas, retos y desafíos

### PLANIFICANDO LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Revisados los anteriores conceptos, demos respuesta a las cuestiones que a continuación se presentan:

- ¿Qué es una política pública?
- ¿Por qué una política pública debe planificarse?
- ¿Alguna vez has participado de manera directa o indirecta en la formulación de una política social? ¿De qué manera se planificó? ¿Se tomaron en cuenta en la planificación factores de índole económica, políticas, cultural, ambiental u otros?
- ¿Has participado en una política, proyecto o servicio social?; intenta por escrito una descripción del mismo y contrasta su proceso de planificación con los conceptos que hemos revisado en esta unidad.

<sup>2</sup> Rivas, Orangel y Renaud, Coromoto. La política social: ¿a quienes beneficia? Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, 1993.



## EL MODELO DE GOBIERNO DEL ESTADO

### Su caracterización en el marco de la Constitución y las leyes.

#### La Constitución de 1999...

#### ¿Una nueva manera de entender y hacer gobierno desde el Estado?

*La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, así como diversas leyes elaboradas y aprobadas desde su promulgación, proponen un nuevo modelo de gobierno para el ejercicio de la función pública y, por consiguiente, una nueva manera de pensar y hacer políticas públicas. Entre otras cosas, propone profundizar la descentralización del Estado, abrir nuevos y más ambiciosos espacios para la participación y establecer como máximo propósito de la gestión pública, el de garantizar a toda la ciudadanía el acceso y pleno ejercicio de los derechos humanos, sociales, políticos y económicos.*

A partir de la nueva Constitución y desde diferentes instituciones públicas del sector social, se inician importantes reflexiones sobre la necesidad de cambiar la manera tradicional de elaborar y ejecutar las políticas sociales. Estas reflexiones, fueron ordenadas en el enfoque promocional de calidad de vida, el cual plantea una política social integral, descentralizada y participativa que, bajo el principio de la universalidad con equidad, contribuya a concretar un Estado que “asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna” tal y como se establece en el Preámbulo de la Constitución.

La implementación de esta nueva política social, exige un manejo distinto de la complejidad propia de la realidad económico-social, determinada por la coexistencia de múltiples y heterogéneos actores y sujetos sociales, con distintos puntos de vista, intereses, propósitos, necesidades y capacidades.

Este manejo distinto de la complejidad exige necesariamente construir, gradual pero sostenidamente, una nueva institucionalidad que propicie y facilite las relaciones intergubernamentales e interorganizacionales necesarias para generar respuestas integrales, viables y sostenibles. Este soporte institucional que debe servir de base para operacionalizar la política social, incluye la creación de mecanismos y prácticas de trabajo que favorezcan la interacción activa y creativa entre los actores gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil en general, para la búsqueda de los acuerdos y la materialización de las alianzas precisas para la formación de la nueva política social.

Estos principios y definiciones están contenidos en los desarrollos legislativos que orientan tanto el proceso de formación de políticas públicas, como el funcionamiento mismo del Estado y sus instituciones. Consideraremos a los siguientes cuerpos normativos como los más importantes para el desarrollo de este tema:

- La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1999).
- La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- La Ley Orgánica de Planificación.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública.
- La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

En el preámbulo de la Constitución de 1999, se asume como uno de sus máximos propósitos, el de establecer “una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un estado de Justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integralidad territorial, la convivencia y el imperio de la Ley para ésta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social, y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna”.

Sólo en esta breve cita del Preámbulo Constitucional, podríamos fácilmente identificar algunos elementos que definen una nueva manera de organizar al Estado, una nueva manera de gestionar las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular; una nueva manera de entender y hacer gobierno desde el Estado.

Esta concepción de la sociedad y del rol del Estado está presente en casi todo el texto constitucional y, por derivación (ya que se orientaron a partir de éste), en otros cuerpos legislativos e instrumentos creados con la finalidad de orientar la acción pública desde todos sus niveles e instancias de decisión.

Concentrémonos en las siguientes palabras: Estado federal y descentralizado, bajo el principio de la integralidad territorial; sociedad participativa y protagónica; sociedad guiada por valores como la libertad y el bien común; Estado garante de derechos, bajo los principios de la universalidad y la equidad. De estos enunciados, pudiésemos fácilmente extraer las características básicas del modelo de gobierno propuesto para el Estado Venezolano y, en consecuencia, para las organizaciones de la administración pública. Esto supone que el gobierno desde el Estado, así como la elaboración y ejecución de las políticas sociales, debe asumirse como un proceso:

- Descentralizado y coordinado.
- Participativo.
- Orientado hacia el logro de objetivos, asociados con el acceso y/o disfrute de derechos humanos.

*La Constitución Bolivariana de Venezuela y demás leyes de la República proponen una nueva manera de gobernar, basada en el esfuerzo conjunto y coordinado entre los distintos niveles de gobierno, en la participación de los distintos sectores y actores de la vida pública en la toma de decisiones y en el imperativo de garantizar a todos y todas los ciudadanos y ciudadanas el acceso y disfrute de sus derechos políticos, económicos y sociales.*

## **Hacia una Democracia Activa:**

### **Significado e implicaciones de gobernar descentralizada y coordinadamente**

Descentralizar significa un traspaso efectivo de poder, en que el gobierno central transfiere recursos y capacidades a los gobiernos estatales y municipales en función de un determinado esquema de distribución de competencias.

El número y complejidad de situaciones insatisfactorias (llámense problemas, necesidades insatisfechas, etc.) que el Estado y los órganos de la administración pública están llamados a resolver o atenuar, exigen la adopción de un modelo descentralizado de gobierno, donde los distintos problemas y sus distintas dimensiones puedan ser analizados y enfrentados en los espacios que correspondan, es decir, en los espacios donde existan las competencias y capacidades para construir respuestas más eficientes, eficaces y oportunas.

El incremento de la eficacia y eficiencia del gasto público, constituye uno de los argumentos más comunes a favor de la descentralización del Estado; este incremento se produce como consecuencia de una mayor proximidad entre ciudadano(a)s y gobernantes, entre necesidades y respuestas, por ende, entre quienes financian y los beneficiarios; esto último es lo que los economistas denominan el “principio fiscal del beneficio”. En todo caso, la experiencia internacional demuestra con creces que las respuestas del Estado a las necesidades de la población se hace más efectiva cuando la capacidad de generar soluciones se aproxima al lugar donde se producen los problemas.

---

## Preguntas, retos y desafíos

### DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Lee detenidamente el siguiente argumento, de José Virtuoso, tomado del artículo “*Cotidianidad, política y descentralización*”:

*“El proceso de descentralización del Estado es el instrumento por excelencia que permite la canalización de las expresiones políticas que surgen de la cotidianidad de la gente y sus problemas, a la par que implica la aparición de nuevos paradigmas políticos en la sociedad venezolana. En el fortalecimiento de las figuras políticas que provienen de la cotidianidad se juega el impulso efectivo hacia la descentralización del Estado y hacia la consolidación de un nuevo modelo político.”*

Después de leer y analizar el texto, relaciónalo con las siguientes interrogantes:

- ¿La descentralización crea un espacio para una política social más eficaz y eficiente? ¿Por qué?
  - ¿La descentralización por sí sola conlleva a mejoras sustantivas de la política social?
  - ¿Cómo debe asumirse la formulación de políticas sociales?
  - ¿Quiénes son los responsables de enfrentar los problemas como ciudadanos (as) y las de su comunidad?
  - ¿Eres tú responsable?
- 

## Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

*“... Una constitución de la mayor libertad humana según leyes, las cuales hacen que la libertad de cada uno pueda coexistir con los demás”*  
Kant

La Constitución nos ofrece algunos artículos, fundamentos legales, para un modelo descentralizado y coordinado de gobierno:

**Artículo 6:** “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, **descentralizado\***, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

**Artículo 16:** “Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en municipios”.

**Artículo 136:** “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio **colaborarán entre sí\*** en la realización de los fines del Estado”.

**Artículo 159:** “Los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político, con personalidad jurídica plena, y quedan obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las Leyes de la República”.

**Artículo 168:** “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la Ley...”

\* Negritas del autor

**Artículo 158 :**“La Descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales”.

Adicionalmente, los Artículos 166, 182 y 185, están referidos a la creación de mecanismos de coordinación intergubernamental (y a la vez de participación) como son los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, los Consejos Locales de Planificación Pública y Federal de Gobierno; los Consejos Locales de Planificación y los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas ya cuentan con sus respectivas leyes donde se establecen las disposiciones y bases para su organización y funcionamiento.

## Ley Orgánica de la Administración Pública

**Artículo 23:** “Las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública estarán orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, para lo cual coordinarán su actuación bajo el principio de unidad orgánica. La organización de la Administración Pública comprenderá la asignación de competencia, relaciones, instancias y sistemas de coordinación necesarios para mantener su orientación institucional de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley”.

**Artículo 24:** “La Administración Pública Nacional, la de los distritos metropolitanos y la de los municipios colaborarán entre sí y con las otras ramas de los poderes públicos en la realización de los fines del Estado”.

**Artículo 30:** “Con el propósito de profundizar la democracia y de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión de la Administración Pública, se podrán descentralizar competencias y servicios de la República a los estados y municipios, y de los estados a los municipios de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley”.

**Artículo 129:** “Los compromisos de gestión son convenios celebrados entre órganos superiores de dirección y órganos o entes de la Administración Pública entre sí, o celebrados entre aquellos y las comunidades organizadas y organizaciones públicas no estatales, de ser el caso, mediante los cuales se establecen compromisos para la obtención de determinados resultados en los respectivos ámbitos de competencia, así como, las condiciones para su cumplimiento, como contrapartida al monto de los recursos presupuestarios asignados”.

También **la Ley Orgánica de Planificación** establece el imperativo de garantizar la consistencia entre los planes nacionales, sectoriales, estadales y municipales como elemento fundamental en la armonización de las gestiones que se desarrollan en los distintos niveles de gobierno.

*El proceso de gobierno, así como la elaboración de políticas públicas en general y las sociales en particular, exige la actuación simultánea y coordinada de los tres niveles de gobierno. Esta vinculación no sólo es necesaria para mejorar la fluidez, eficacia y eficiencia de las políticas, planes y proyectos, sino que es la resultante natural de una organización política fundamentada en la descentralización, donde los distintos niveles de gobierno poseen autonomía en sus respectivos ámbitos de competencia y donde rigen, como principios de funcionamiento, la corresponsabilidad, la colaboración y la coordinación que asumen un carácter de obligatorio acatamiento por mandato expreso de la Constitución y las leyes.*

---

## Preguntas, retos y desafíos

### DESCENTRALIZAR Y COORDINAR

Desde tu experiencia dirías que:



- El gobierno de tu municipio ¿tiene suficientes atribuciones en materia de política social? ¿Por qué?
- ¿Qué tipo de competencias sociales en tu opinión, deben ser asumidas por el gobierno municipal? ¿Por qué?
- Considerarías que en tu localidad: ¿la política social es un esfuerzo concertado y armónico entre los tres niveles de gobierno?

Con estas reflexiones, redacta una carta a objeto de comunicar a las autoridades competentes la necesidad de municipalizar las competencias sociales, para tener mayores ventajas en términos del ejercicio de la política social.

---

## Participación: del mito a la realidad

El modelo de gobierno propuesto por la Constitución, además de ser descentralizado, es participativo; por ello la elaboración de políticas públicas y, por ende, las sociales, debe promover la participación de actores sociales no gubernamentales incluyendo, fundamentalmente, las organizaciones comunitarias y la ciudadanía en general.

Son numerosos los artículos constitucionales que aluden a la participación como pilar del sistema democrático y como elemento central de un nuevo modelo de gobierno. Se habla de “democracia participativa y protagónica”, como también podría hablarse de un modelo de gobierno participativo.

En el Preámbulo Constitucional, ya reseñado anteriormente, se destaca el establecimiento de una “sociedad participativa y protagónica” como un propósito clave de la Carta Magna.

El debate sobre la participación es previo a la Constitución Bolivariana; se inscribió en el marco de la discusión que sobre el proceso de descentralización tuvo lugar, casi simultáneamente, en todos los países de América Latina, durante las décadas de los 80' y 90'. Sin embargo, fue ese debate el que maduró las ideas que en 1999 adquirieron rango constitucional.

Es en el marco constitucional vigente donde la participación se consagra no sólo como un medio destinado a brindar eficacia, eficiencia, legitimidad y transparencia a la acción gubernamental, sino como un fin en sí mismo al asumir la categoría de derecho, modificando así la tradicional relación entre el Estado y la Sociedad, y ampliando, conjuntamente con las enormes posibilidades de articulación interinstitucional que ofrece la descentralización, el concepto de “lo público” como espacio que posibilita concretar esa nueva relación. Sobre este último aspecto, D'Elía (2003), destaca como uno de los elementos que definen la actuación del Estado, en el marco de la Constitución vigente, el “rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia, aquella que se basa en la participación de todos/as en función del interés de todos/as, haciendo que personas, familias, grupos sociales y comunidades se conviertan en actores sociales de su propio desarrollo. Lo público, es ahora el espacio e instrumento de poder conjunto Estado/Sociedad, dejando de ser exclusivo de ámbitos de gobierno o de sus puestos de decisión. La función pública tendrá como objetivo hacer uso de los medios del Estado para garantizar que todos/as lleguen a alcanzar una plena calidad de vida de acuerdo con objetivos de universalidad, democracia y justicia social”.

## HACIA EL BIENESTAR Y LA CALIDAD DE VIDA



Tal y como se señalara con anterioridad, la participación cruza transversalmente el texto constitucional, ya que son diversos y variados los artículos que hacen referencia a la misma. De igual forma, otras leyes promulgadas bajo el paraguas de la Constitución de 1999 también la abordan con relativo rigor: la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica de Planificación y las leyes correspondientes a los Consejos Locales de Planificación Pública y Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas, entre otras.

### La participación: concepto y alcance en la Constitución y las leyes Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

**Artículo 62:** “**Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública** es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”\*.

**Artículo 66:** “Los electores y electoras tienen **derecho** a que sus representantes **rindan cuentas públicas\***, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”.

**Artículo 70:** “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativas, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por valores de mutua colaboración y la solidaridad. La Ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo”.

\* Negritas del autor

**Artículo 84:** “La comunidad organizada tiene el **derecho y el deber de participar** en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud”.

**Artículo 141:** “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los **principios** de honestidad, **participación**, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, **rendición de cuentas** y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”\*.

**Artículo 143:** “Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada).

**Artículo 184:** “La Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios **descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios** que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: 1. La transferencia de servicios en materia de educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto podrán establecerse convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad. 2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas a través de asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción... 6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios estatales y municipales...”\*.



## Preguntas, retos y desafíos

### UNA CONSTITUCIÓN PARA LOS DERECHOS



#### Revisa con tus compañeros:

- La Ley Orgánica de Administración Pública, artículos:135,137 y 138.
- La Ley Orgánica de Planificación en sus artículos 58 y 59.
- La Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, artículo 6.

Intercambien opiniones en torno a sus semejanzas, diferencias y complementariedad.



Los artículos revisados hasta el momento, son más que suficientes para caracterizar el tipo y alcance de la participación planteada en el marco jurídico – normativo vigente y su relevancia como dispositivo central del modelo de gestión, así como una nueva manera de entender y hacer gobierno desde el Estado. Efectivamente, la Constitución abre todo un abanico de posibilidades para el ejercicio de diversas modalidades directas y no convencionales de participación, las cuales, a fin de cuentas, apuntan y apuestan a cambios estructurales en el funcionamiento del propio sistema democrático. Quizás el cambio más trascendental –por sus implicaciones institucionales– se refleja en la sustitución de una democracia esencialmente representativa por otro sistema, que aún cuando preserva el principio de la representatividad lo complementa –y a la vez lo subordina– con el principio de la participación protagónica; es decir, la democracia representativa coexiste con la democracia participativa, quedando la primera subordinada a la segunda.

Más allá del cambio que la participación introduce en el modelo de gestión, lo importante ahora es destacar sus repercusiones sobre la praxis de gobierno, sobre la formación de políticas y sobre la propia gestión pública, repercusiones derivadas, sin duda, del tipo de participación que enfatiza la Constitución. En tal sentido, la participación propuesta por la Carta Magna, asume las siguientes características:

- **Es fundamentalmente activa:** diversas modalidades de participación contenidas en los articulados constitucionales trascienden con creces la simple facultad de los ciudadanos y ciudadanas para elegir, con su voto a las autoridades y expresarles, eventualmente, sus necesidades individuales y grupales (dejando en sus manos la solución a sus problemas - participación pasiva). La Constitución posibilita, de hecho, la intervención directa de la ciudadanía en la definición, ejecución y control de políticas, proyectos y servicios. Eleva dicha posibilidad al rango de derecho constitucional y le asigna a las autoridades públicas y al Estado en general, el deber de promover, incentivar y hacer efectivo tal derecho. En concreto, la Constitución privilegia la participación entendida como la intervención de los ciudadano(a)s, organizado(a)s o no, en las diferentes fases del proceso público de toma de decisiones.
- **Es fundamentalmente resolutive:** aún cuando algunas modalidades de participación establecidas en la Constitución y las leyes, no son de carácter vinculante, el énfasis es colocado en mecanismos que sí lo son, es decir, los aportes o intervenciones de los ciudadanos deben influir en las decisiones que se asumen; en otras palabras, son de obligatorio acatamiento por parte de las autoridades públicas. Vista así, la participación implica situaciones de poder compartido entre las instancias públicas y la ciudadanía. Su ejercicio posibilita al (la) ciudadano(a) ganar espacios de poder y asumir un rol protagónico en el desarrollo, tanto suyo(a) - individual - como colectivo. Es aquí donde opera el principio de corresponsabilidad, donde la participación adquiere la forma de un proceso caracterizado por la interacción dinámica, activa y creativa entre lo(a)s ciudadano(a)s y las autoridades, en la búsqueda de soluciones a los problemas o de alternativas para la satisfacción de necesidades sociales (Carucci, 1995).
- **Significa una ruptura en relación con el tradicional esquema de participación, mediada por partidos políticos u otras organizaciones fuertemente influenciadas por éstos.** La participación a través de partidos políticos sigue siendo una manera legítima y muy válida de participación; sin embargo, la Constitución de 1999 legitima formas mucho más innovadoras y variadas de interacción entre los ciudadanos y las autoridades. Estas formas van desde modalidades de participación directa, mediante las cuales los ciudadanos y ciudadanas ejercen este derecho en forma individual o colectiva sin tener que canalizarlo a través de organizaciones formalmente instituidas, hasta modalidades más sofisticadas, pero más efectivas, a través de las cuales la ciudadanía se organiza (en asociaciones de vecinos, en organizaciones no gubernamentales, gremios, etc.) y se transforma en un verdadero actor social con capacidad de acumular poder.

Indudablemente que esta forma de entender y ejercer la participación, representa un aporte significativo, tanto para el mejoramiento de la gestión pública, como para la profundización del sistema democrático; tiende a incrementar la capacidad para enfrentar los problemas, satisfacer las necesidades y aprovechar las oportunidades de desarrollo; contribuye a incrementar los niveles de equidad de las políticas públicas al permitir que intereses y propósitos de diferentes grupos y actores sociales –inclusive los tradicionalmente marginados– sean incluidos en la formación de políticas y en la toma de decisiones; propicia mayores niveles de conciencia colectiva, solidaridad y responsabilidad de la sociedad civil, permite un control ciudadano más eficaz sobre las acciones de la

administración pública, obligando a una mayor transparencia en los procesos decisionales y al necesario incremento en los niveles de eficacia, eficiencia y responsabilidad de esta última, en beneficio de la ciudadanía; y como consecuencia de lo anterior, “incrementa la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad del sistema democrático para adoptar decisiones y políticas públicas en forma legítima y eficaz”.

Si se observan detenidamente estas consideraciones, resulta fácil inferir la estrecha vinculación entre descentralización y participación; la descentralización posibilita el espacio para el ejercicio de una participación activa; a su vez, la participación retroalimenta a la descentralización, permitiéndole asumir las bondades que la teoría le asigna como modelo de gestión; y ambas profundizan la democracia al posibilitar una distribución más equitativa del poder político.

*La participación puede generar incrementos significativos de las capacidades para enfrentar problemas o satisfacer necesidades sociales, al propiciar la equidad en el diseño y ejecución de respuestas, permitir un control social más efectivo sobre las mismas, incrementar los niveles de gobernabilidad sobre los procesos sociales y posibilitar la sostenibilidad. Descentralización y participación deben desarrollarse al unísono, para consolidar el nuevo paradigma de gestión pública, que supone nuevas formas de concebir y organizar el Estado, la sociedad, una nueva ciudadanía, una nueva institucionalidad, nuevos y más productivos vínculos entre todos ellos.*

## **Rol de lo local en un modelo de gobierno descentralizado y participativo**

Dentro de un modelo descentralizado y participativo, se reivindica el ámbito local como espacio en el cual la interacción entre Estado y sociedad civil tiende a ser más efectiva.

El espacio natural de la participación es lo local; con esta afirmación, no se pretende negar la necesidad y posibilidad de la participación en los ámbitos nacional y estatal, pero es necesario reconocer que a medida en que se sube de nivel, la participación va asumiendo un carácter más consultivo, que resolutivo y activo.

**Es en lo local, donde se abren las mayores oportunidades para un acercamiento entre los problemas o necesidades y las comunidades que los padecen y; por consiguiente, representa el ámbito más idóneo para la intervención de éstas últimas en las diferentes fases del proceso de gobierno desde el Estado.**

**Es en el ámbito de lo local donde, bajo un modelo de gestión participativo, puede operacionalizarse y organizarse mejor la política social.**

Esta concepción ha sido recogida en el Enfoque Promocional de Calidad de Vida. En efecto, plantea la necesidad de crear “territorios sociales” como espacios de planificación y desarrollo de políticas sociales; los territorios sociales son “unidades que se conforman a partir de las relaciones culturales, históricas, económicas y sociales que establecen grupos humanos con arraigo en sus espacios de vida.”

Es en los territorios sociales donde adquieren expresión y dimensión concreta las necesidades sociales y, por ende, donde es posible adecuar y organizar las respuestas sociales. Es también el espacio donde necesidades y respuestas pueden ser identificadas y planificadas conjuntamente con las comunidades, transformándose así en expresión de las relaciones entre el Estado, las políticas y los ciudadano(a)s que las demandan.

Es en los territorios sociales donde es posible establecer acuerdos y responsabilidades compartidas, tanto entre las distintas instancias de gobierno como entre éstas y la ciudadanía. El territorio social “es el espacio primario para la coordinación social de las instituciones públicas con la ciudadanía, por cuanto es el ámbito principal donde transcurre la vida cotidiana del ciudadano(a).”

*Por definición, los territorios sociales no obedecen a las dimensiones político-administrativas formalmente constituidas. En un municipio, por ejemplo, pueden identificarse diversos territorios sociales; de la misma manera, un mismo territorio social puede incluir porciones geográficas de varios municipios. Aún cuando los territorios sociales trascienden las unidades político-administrativas, es importante, a los efectos de armonizar la política social con la institucionalidad existente, que su conformación se inicie a partir de una unidad político territorial específica, la cual no puede ser otra que el municipio.*

“Segmentando” geográficamente cada municipio podrían visualizarse más fácilmente en un proceso posterior, territorios sociales intermunicipales, regionales y hasta nacionales. La idoneidad del municipio como instancia político-administrativa a partir de la cual se comiencen a perfilar los territorios sociales, puede ser respaldada por fuertes argumentos:

- La Constitución de 1999, ratifica al municipio como unidad política primaria y le confiere al mismo un importante rol, tanto en la promoción del desarrollo local, como en la efectiva materialización de una gestión participativa. Se plantea la modalidad quizás más ambiciosa de participación, como es la descentralización y transferencia de la gestión de diversos tipos de servicios y competencias sociales a los grupos vecinales y comunidades.
- La importancia de la administración municipal en la gestión y promoción del desarrollo local, irá incrementándose en la medida que se profundice el modelo descentralizado de gobierno establecido en la Constitución. Esta promoción del desarrollo local es clave para la atención de las necesidades sociales y su compatibilización con el crecimiento económico. Al fortalecerse gradualmente la institucionalidad local, se mejorarán también las condiciones para el aprovechamiento racional de los recursos existentes y la reducción de los déficit sociales, integrando a los diferentes actores (comunidades, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en el proceso de desarrollo.
- La administración municipal constituye la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, por lo que reúne las condiciones más favorables de todo el sector público para implantar una gestión participativa, dirigida a incorporar la comunidad tanto en la definición, como en la ejecución y evaluación de políticas, proyectos y servicios sociales; articulándose con los diversos sectores de la comunidad y facilitando su interacción, los gobiernos municipales pueden incentivar la movilización de los recursos locales y externos, públicos y privados, para el logro de mayores niveles de equidad y calidad de vida, cumpliendo al mismo tiempo, una importante función en la democratización de la gestión pública.
- En el contexto general de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, el gobierno municipal puede asumir un rol de mediador entre la comunidad con sus necesidades y las instituciones y recursos de la administración pública estatal y nacional; dada su mayor cercanía y accesibilidad, le corresponde facilitar la vinculación entre otros niveles de gobierno y los ciudadanos(as), canalizando recursos y coordinando las acciones de los distintos sectores.

*El gobierno municipal, siendo la instancia gubernamental más próxima a la ciudadanía, reúne las condiciones más favorables de todo el sector público, para llevar a cabo una gestión participativa dirigida a incorporar la comunidad tanto en la definición como en la implementación de políticas sociales que contribuyan con el desarrollo integral de las localidades.*

## Gobierno, logro de objetivos y disfrute de los derechos humanos

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como, el marco normativo vigente que regula el funcionamiento de la administración pública, destacan la eficacia como principio de gobierno. Este elemento, por sí solo, reviste de mucha importancia como parte de la nueva manera de pensar y hacer políticas públicas propuesta en la Carta Magna. La eficacia, entendida como la capacidad para concretar objetivos de gestión o de gobierno no es nada nuevo; pero al consagrarse como principio constitucional, obliga a todas las instancias e instituciones del poder público a incorporarlo como uno de los criterios que deben prevalecer al momento de formular, ejecutar y evaluar políticas, planes, proyectos, servicios y en general, la toma de decisiones.



### Preguntas, retos y desafíos



En equipos redactemos un texto en el cual nos planteemos la eficacia como principio de gestión y propósito fundamental de la descentralización, tomando en cuenta los artículos 11, 12 y 18 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*; así como los artículos 13, 15 y 16 de la *Ley Orgánica de Planificación*.

### HACIA UNA MEJOR GESTIÓN



*El principio de la eficacia presupone que la acción pública debe tener como su razón de ser en los objetivos, por lo que su éxito debe ser medido en función del logro de éstos, y no como generalmente ocurre, en función de lo realizado y lo gastado; en última instancia lo que se hace y lo que se gasta sólo adquiere sentido en la medida en que puedan traducirse en resultados. La eficacia, como principio de gestión, obliga al Estado y a la sociedad en su conjunto, a pensar en resultados, lo cual implica no sólo planificar en función de objetivos, sino además, a presupuestar, controlar y rendir cuentas también por objetivos.*

La innovación que impone la Constitución de 1999 en lo que se refiere al establecimiento del principio de eficacia como principio de gestión que debe prevalecer en el proceso de formación de políticas públicas, va mucho más allá del simple énfasis que ha de colocarse en la definición y subsiguiente concreción de objetivos al asociar éstos últimos, con derechos constitucionalmente consagrados.

En última instancia, los objetivos de la gestión pública deberán reflejar avances graduales y sistemáticos hacia situaciones que supongan la posibilidad de la población de ejercer los derechos humanos, económicos, sociales, políticos, bajo los principios de la universalidad y la equidad. En otras palabras, los objetivos de gestión deberán apuntar a la garantía de los derechos constitucionales y, por supuesto, a la superación de los obstáculos que imposibilitan el ejercicio equitativo de tales derechos.

Dentro de esta concepción, el Estado será más eficaz en la medida que sea capaz de garantizar el disfrute de los derechos jurídica y políticamente establecidos. En el Preámbulo de la Carta Magna, citado con anterioridad, se asoma el enfoque de derecho como enfoque a seguir en la formación de las políticas del Estado y se perfilan como principios fundamentales la universalidad y la equidad: “Con el fin supremo de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica... en un Estado de Justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad,...; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna...”

En este punto, es más que obvio que la Constitución y las Leyes de la República Bolivariana de Venezuela proponen lo que algunos autores denominan “políticas públicas con enfoque de derechos humanos”.

## La política social con enfoque de derecho

Este enfoque es particularmente importante en el campo de lo social, donde también adquiere cada vez más fuerza en América Latina la tesis de la “política social con enfoque de derecho”; claro está, se trata de lo mismo, ¿o es que acaso los derechos sociales no son derechos humanos?.

Es precisamente la inclusión de los derechos sociales como derechos humanos, la que le ha dado a éstos últimos un carácter más integral, de indudable significado desde el punto de vista de las políticas públicas.

Al respecto, Ludwig Guendel en su artículo titulado Políticas Públicas y Derechos Humanos, afirma que “en las últimas dos décadas el tema de los derechos humanos ha venido ganando terreno en virtud de las demandas por mayor libertad y reconocimiento social que grupos sociales y un conjunto de problematizaciones sobre la pertinencia del derecho para la construcción de la democracia. Como consecuencia, la doctrina de los derechos humanos ha evolucionado de visiones muy centradas en los derechos políticos y civiles fundamentales, hacia perspectivas más integrales y particulares que procuran articular de un nuevo modo los ámbitos jurídicos, sociales y político institucionales”.

La Constitución Bolivariana, aún diferenciando los diversos tipos de derecho (por ejemplo, derechos humanos y derechos sociales) recoge en su esencia el carácter integral de la categoría de derechos humanos, enfatizando con fuerza los derechos sociales.

Desde el punto de vista del enfoque de derecho implícito en la Constitución, la política social se convierte en sí misma en un derecho social, pues constituye la aceptación colectiva de la obligatoriedad jurídica e institucional que tiene el Estado de satisfacer aquellas necesidades sociales que se consideren pertinente proveer a las personas, en su condición de ciudadanos(as) quienes representan los sujetos de derecho.

En la Constitución, así como en los cuerpos normativos y programáticos sobre los cuales se asienta la política social venezolana, están presentes y profusamente considerados los elementos o aspectos esenciales que caracterizan, en su conjunto, un Estado Social y una política social con enfoque de derecho:

- **El principio de la universalidad**

El principio de la *universalidad* es ciertamente indispensable para la construcción de un Estado Social, pues establece desde el punto de vista jurídico - normativo, la igualdad de derechos para todo(a)s lo(a)s ciudadanos(as).

De acuerdo con este principio, se garantizan los derechos por igual a toda la población. En un Estado Social, la igualdad de derechos se complementa con el principio de la no discriminación. De acuerdo con el significado que le otorga el Artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación (recogido en el Artículo 21 de La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya citado), se entiende por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos étnicos, de clase social, de sexo, etc. que tenga como resultado menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades en los ámbitos político, económico, social, cultural, o cualquier otra esfera de la vida pública. Diversos autores asocian el principio de la no discriminación con el principio de equidad; otros, por su parte, no hacen distinción entre igualdad y equidad.

No es el propósito de este trabajo profundizar sobre las interesantes reflexiones y debates que a nivel internacional, vienen realizándose en torno al tema. Por lo general, se asume que el principio de la no discriminación es consustancial con el principio de equidad, aunque éste último va más allá de la no discriminación.

- **El principio de la equidad.**

El principio de la universalidad, aún cuando se complementa con el principio de la no discriminación, no es suficiente, para propiciar una política social con enfoque de derecho; si no es acompañado por el principio de equidad y por una normativa que promueva la conformación de una ciudadanía social activa. De lo contrario crea una artificial homogenización, tanto de las demandas sociales como de las respuestas (políticas), lo cual que genera, reproduce o mantiene importantes inequidades, tanto desde el punto de vista de los resultados, como desde el punto de vista de las oportunidades para el acceso y/o ejercicio pleno de los derechos.

El primer tipo de inequidad (de resultados) se evidencia cuando los déficit sociales o las necesidades sociales insatisfechas se distribuyen en forma desigual entre los distintos grupos sociales, grupos étnicos, sexos, etc. Nos dicen, en otras palabras, que los déficit son mayores (o menores) en algunos segmentos de población.

El segundo tipo de inequidad (de oportunidades) se expresa en la desigual capacidad que poseen los distintos grupos sociales, las distintas etnias, o los distintos sexos para satisfacer sus necesidades o acceder de manera sustantiva al ejercicio de sus derechos. Dentro de esta lógica, en ocasiones la inequidad de oportunidades emerge como determinante de la inequidad de resultados.

El principio de la equidad parte pues de la aceptación de las diferencias; parte del reconocimiento expreso de que tales diferencias se traducen también en necesidades distintas; obviar estas diferencias y la diversidad de necesidades, puede hacer que éstas se transformen en factores discriminatorios o simplemente en barreras que dificultan el acceso a su satisfacción.

- **La necesidad de construir una ciudadanía social.**

El tercer aspecto a considerar al momento de viabilizar el Estado Social y la política social con enfoque de derecho, es el relativo a la construcción de una ciudadanía social activa.

Esta concepción se opone a la consideración de la ciudadanía como un status meramente formal, establecido en leyes y normas. Se refiere al ejercicio real de la ciudadanía donde las personas asocian sus necesidades sociales a derechos y se asumen, individual y colectivamente, como sujetos de ese derecho. De ahí la importancia de la participación como parte del modelo de gestión pública. A través de un modelo de gestión participativo, la ciudadanía y la sociedad asumen la corresponsabilidad de su propio desarrollo individual y colectivo, adquiriendo conciencia de su rol como sujetos de derecho.

- **El carácter indivisible e integrador de los derechos humanos.**

El cuarto aspecto de una política social con enfoque de derecho, tiene que ver con el carácter indivisible de los derechos; los derechos están asociados uno con otro, son complementarios; el no acceso a un derecho puede erigirse como barrera para acceder a otro. Así por ejemplo, la imposibilidad de ejercer el derecho a la salud se constituye en una traba para ejercer el derecho a la educación o al trabajo; de ahí la necesidad de concebir las políticas sociales como respuestas integrales y regulares destinadas a satisfacer un conjunto de necesidades asimiladas a derechos.

*El acto de gobierno, traducido en políticas públicas, debe contribuir directa o indirectamente con la satisfacción de necesidades asociadas con derechos constitucionalmente establecidos. El éxito de las políticas sociales debe ser medido por su capacidad para reducir los déficit e inequidades sociales o, lo que es lo mismo, por su capacidad para promover el ejercicio de los derechos bajo el principio de la universalidad con equidad.*

---

## Preguntas, retos y desafíos

### GOBERNANDO...



- ¿Cómo entenderías una “política social con enfoque de derecho?”
- ¿Cuáles son las principales virtudes de un modelo de gobierno orientado al logro de objetivos?
- Ted Gaebler y David Osborne, autores del libro “La Reinención del Gobierno” afirman que “no hay nada más estúpido que hacer muy bien lo que no debe hacerse”. ¿Qué relación guarda esta afirmación con un modelo de gobierno orientado hacia objetivos?
- Sobre la planificación participativa: ¿En tu localidad se promueve? ¿Quién la promueve? y ¿quiénes participan?
- Si lo importante es alcanzar objetivos y estos están asociados a derechos constitucionales ¿cómo deberían rendir cuentas los funcionarios públicos?

Una vez hechas estas reflexiones y compartirlas con tus compañeros, elabora por escrito:

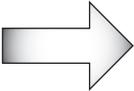
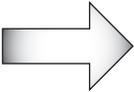
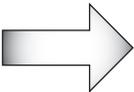
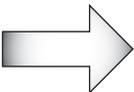
- ¿Desde tu óptica qué aspectos hasta ahora aporta el presente documento al trabajo que realizas?
  - ¿Qué aspectos son desde tu punto de vista los de mayor relevancia?
  - ¿Cuáles te gustaría fueran mejor trabajados?
  - ¿Con qué aspecto (s) de este documento, no estás de acuerdo?
-

## LA PLANIFICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL LOCAL

*"Y si algo está genéticamente determinado, es un instinto social.  
Si no fuera por los demás, no sabríamos siquiera quienes somos."  
Herbert Thelen*

*Es en los espacios locales donde la política social adquiere una expresión concreta. Lo local representa el espacio donde las necesidades sociales y sus respuestas pueden ser identificadas y planificadas bajo el principio de la universalidad con equidad, y el modelo de gobierno fundamentado en el eje "descentralización coordinada-participación-respuesta a necesidades asociadas con derechos" puede trascender el mero discurso y transformarse en una realidad tangible.*

La planificación surge entonces como una herramienta imprescindible para la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales locales. Basándonos en las consideraciones realizadas, de ahora en adelante nos adentraremos conceptual y metodológicamente en el tema de la planificación, tomando como referencia una cuádruple perspectiva:

La perspectiva del <b>gobierno desde el Estado</b>		Las organizaciones gubernamentales asumen la rectoría del proceso de planificación de las políticas públicas.
La perspectiva de lo <b>social</b>		Entendiendo por social el ámbito de la realidad desde el cual y para el cual se elaboran las políticas sociales.
La perspectiva de lo <b>local</b>		Espacio en el cual se concretan las necesidades sociales y, por ende, adquieren expresión práctica las políticas sociales.
La perspectiva del <b>municipio</b>		Unidad político administrativa primaria, como campo de aplicación de la planificación de la política social y donde el gobierno municipal y los Consejos Locales de Planificación Pública deben cumplir un rol estratégico.

## Características que debe asumir la planificación de la política social local

Así como existen distintas maneras de hacer gobierno, existen también diferentes formas de entender y hacer planificación. Y es que el ejercicio de la planificación no puede ser independiente de las características de la realidad en la cual se pretende planificar, así como tampoco del modelo de gobierno al cual la planificación pretende servir de instrumento.

Tradicionalmente, la planificación ha sido mal entendida, y muy mal aplicada, como instrumento de gobierno. Hemos creído, erróneamente, que la planificación es un asunto de “técnicos” que sentados en la paz de sus escritorios, interpretan las necesidades de la población y elaboran un plan que responda parcialmente a las mismas. Bajo esa creencia, confundimos la planificación con un acto casi académico que termina en un plan-libro, que una vez elaborado y “bautizado”, simplemente se archiva o se engaveta en las oficinas gubernamentales. Esta concepción de planificación no sólo está presente en los ciudadanos y ciudadanas de a pie; está profundamente arraigada en la cultura política de nuestros gobernantes. Son estos los primeros que desdeñan la planificación y la califican peyorativamente como “cosa de técnicos”.

El resultado es más que obvio: nuestros gobernantes toman decisiones sin una buena planificación que las sustente, y los problemas que un día se comprometieron a enfrentar con firmeza se agravan ante su mirada sin poder, siquiera, explicar las razones de su fracaso. Los técnicos, por su parte, atribuyen el fracaso del Gobierno a los gobernantes, argumentando que las decisiones se toman haciendo caso omiso a lo planificado, sin reconocer que su ejercicio de planificación tampoco le es útil a quien gobierna.

En última instancia, ni los gobernantes ni los denominados técnicos han sido capaces de comprender que la planificación es fundamentalmente política y es un instrumento de la política; ni unos ni otros han logrado entender que planificar desde el gobierno implica una comprensión profunda de la realidad, y que los diagnósticos parciales y simplistas sólo pueden conllevar a decisiones equivocadas. Ni unos ni otros han comprendido que la planificación no es un mero acto de voluntad de hacer sino también de posibilidades reales de hacer, y éstas hay que construirlas concertando esfuerzos y voluntades de distintas organizaciones y fuerzas sociales. Ni unos ni otros han comprendido que la planificación no tiene inicio ni tiene final ya que se desarrolla en una realidad en permanente cambio. Ni unos ni otros han entendido que una buena planificación es la clave de un buen gobierno.

Estas reflexiones no son nuevas; por el contrario se han venido desarrollando desde inicios de la década de los ochenta cuando, a partir del Séptimo Plan de la Nación, se trató de transformar el modelo de planificación predominante en la administración pública. En términos muy sencillos, se pretendió sustituir el modelo normativo por un enfoque estratégico por problemas.

El modelo de gobierno planteado por la Constitución de 1999 y de las leyes que de ésta se derivaron, abre la oportunidad e impone la obligatoriedad, de planificar estratégicamente las políticas públicas. Se abren nuevos espacios para que los desarrollos conceptuales y metodológicos propios de los enfoques estratégicos y participativos de planificación tengan cabida en el ejercicio del gobierno, es decir, en el ejercicio de la función pública.

Se propone entonces que este enfoque de planificación, con las adaptaciones del caso, se imponga como manera de entender y hacer políticas públicas sociales locales.

## Un nuevo enfoque para las políticas públicas

¿Por qué decimos que es el más idóneo para nutrir el nuevo modelo de gobierno al cual hemos hecho referencia? Veamos tres de los principales principios sobre los cuales se sustenta:

- Concibe **la planificación como un proceso continuo, dinámico, estrechamente vinculado a la práctica de gobierno, a la toma de decisiones.** Planificar implica un análisis permanente de la realidad, un constante diseño y rediseño de propósitos, proyectos, operaciones u acciones, un constante hacer donde los resultados de las decisiones se evalúan permanentemente, alimentando nuevos análisis que dan lugar a nuevas decisiones y acciones.

Es un enfoque propicio para planificar realidades complejas (como la realidad social) donde coexisten diversas organizaciones predominando la incertidumbre y el conflicto de intereses. De ahí su carácter estratégico. Rechaza la idea del plan libro. El plan es tan sólo un producto, en constante revisión, del proceso de planificación. La planificación de la política social local debe, forzosamente, asumir esta característica. El desarrollo social local, exige la articulación de esfuerzos y recursos entre los tres niveles de gobierno y una participación cada vez más activa del sector privado y de la ciudadanía para garantizar su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

- Como consecuencia de lo anterior, **potencia la participación y los análisis interdisciplinarios**. En tal sentido, concibe **la planificación como una disciplina colectiva**, donde distintas organizaciones y distintas personas; provenientes de diferentes áreas del conocimiento, de distintos ámbitos de competencias y mandatos, participan en la fijación de objetivos y comprometen sus esfuerzos para materializarlos.
- Rechaza los análisis sectoriales como forma de diagnóstico, ya que limitan la comprensión de la realidad impidiendo la necesaria integración de sus distintas dimensiones: sociales, políticas, económicas, culturales, etc. En cambio, **propone el análisis sistémico para entender la dinámica propia de las realidades complejas**. En tal sentido, considera la categoría de problema como unidad de diagnóstico a partir de la cual fundamentar las políticas; y los problemas no conocen de sectores. El análisis de un problema, aún cuando se realice a partir de un ámbito específico de la realidad (económico, político, social, etc.) es por definición integral, transdisciplinario y transectorial.

En otras palabras, permite comprender un fenómeno económico a partir no sólo de sus determinantes económicas, sino también sociales, políticas y culturales. De igual manera, posibilita la comprensión de una situación social, a partir no sólo de sus determinantes sociales sino también económicas, políticas, culturales, etc. Las técnicas de análisis de problemas, desarrolladas por este enfoque, son sumamente válidas para el diagnóstico de necesidades sociales insatisfechas, punto de partida en la planificación de políticas sociales.

**Un problema, desde el punto de vista de la planificación, representa la diferencia o brecha entre una realidad tal y como es y una norma que determinados sujetos o fuerzas sociales consideran como referencia;** de la misma manera, una necesidad social insatisfecha representa la brecha entre una realidad social existente y una norma expresada por uno o varios derechos sociales garantizados bajo el principio de la universalidad con equidad; de ahí que una necesidad social insatisfecha no es otra cosa que un problema social y como tal puede ser analizada mediante la utilización de técnicas explicativas de tipo sistémico utilizadas por el enfoque de planificación estratégica por problemas.

---

## Preguntas, retos y desafíos

### PROBLEMAS Y ENFOQUE ESTRATÉGICO



Desde tu conocimiento y experiencia, dirías que el enfoque estratégico por problemas es el que mejor se ajusta a las necesidades de las políticas sociales. ¿Por qué?

Te invitamos a tratar de seleccionar un problema de tu localidad y a argumentar tu opinión a partir de aspectos tales como:

- Decisión/ Acto de gobierno/ Planificación
  - Participación
  - Abordaje de situaciones sociales caracterizadas por su complejidad
-

## La planificación estratégica

En el ámbito social local, la planificación estratégica por problemas abarca un conjunto de momentos o instancias de análisis que a los fines prácticos denominaremos pasos.

<p><b>Análisis de problemas:</b> constituye el punto de partida del proceso de planificación y quizás el más importante, ya que define las características particulares que asumirá el plan de desarrollo social local. En este paso, se definen los aspectos centrales y relevantes sobre los cuales deberán hacer énfasis las políticas sociales locales. Representa lo que tradicionalmente conocemos con el nombre de diagnóstico. Desde el punto de vista práctico este paso implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificación de problemas/necesidades sociales insatisfechas a nivel de las distintas comunidades de la localidad;</li> <li>b) Decidir cuáles son los problemas y/o necesidades sociales insatisfechas más importantes y</li> <li>c) Explicar cada necesidad social insatisfecha, en términos de sus principales características y factores causales.</li> </ul> <p>En síntesis, el análisis de problemas permite establecer la naturaleza y gravedad de las situaciones sociales que deben atenderse en la localidad.</p>	<p><b>Diseño del plan estratégico:</b> en este paso se formulan los propósitos fundamentales de las políticas sociales locales y las propuestas de acción a través de las cuales se concretarían dichas políticas. En términos prácticos, este paso implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) definir objetivos a lograr en relación con los problemas o necesidades sociales insatisfechas;</li> <li>b) Identificar y describir alternativas de respuestas sociales para el logro de los objetivos propuestos;</li> <li>c) Evaluar y seleccionar las alternativas de respuesta en función de su capacidad para mitigar la gravedad de los problemas/necesidades sociales insatisfechas, y en función de sus posibilidades reales de ejecución (lo cual no es otra cosa que seleccionar las respuestas sociales más eficaces y, a la vez, más viables) y</li> <li>d) Identificar estrategias destinadas a construirle viabilidad (política, económica, institucional, ambiental, etc.) a las respuestas sociales seleccionadas.</li> </ul> <p>En este paso se formula el plan estratégico social local, entendido como conjunto coherente de respuestas sociales destinadas a satisfacer un conjunto de necesidades sociales insatisfechas prioritarias de una localidad.</p>	<p><b>Ejecución y control del plan estratégico social local:</b> este paso implica poner en práctica las respuestas sociales y estrategias previstas en el plan y evaluar permanentemente su ejecución, a fin de introducir oportunamente las modificaciones y mejoras requeridas para el logro de los objetivos.</p> <p>El seguimiento y evaluación (control) del plan representa una actividad indispensable para garantizar la continuidad y permanencia del proceso de planificación; la evaluación de las respuestas sociales y sus resultados permiten actualizar los diagnósticos, revisar las respuestas y modificarlas según los requerimientos de una realidad siempre cambiante. Por ello se dice que planificar implica un proceso permanente en el cual sus distintos pasos y análisis se repiten constantemente.</p>
---	--	--

*Las políticas sociales locales, en el contexto de un modelo de gobierno descentralizado, participativo y orientado hacia la satisfacción de necesidades asimiladas a derechos, exigen la utilización de enfoques de planificación que posibiliten el manejo de realidades complejas, donde predominan la incertidumbre y el conflicto de propósitos e intereses entre las distintas fuerzas sociales. El enfoque estratégico y participativo por problemas es el que mejor satisface estos requerimientos.*

---

## Preguntas, retos y desafíos

### CIUDADANOS PROTAGONISTAS

Revisemos en nuestras experiencias, ejemplos que pueden servirnos para la reflexión:



- ¿Qué significado tiene para ti la planificación participativa?
  - ¿En tu localidad se promueve la planificación participativa? ¿Quién la promueve? y ¿quiénes participan?
  - ¿Cómo crees que podría mejorarse la participación ciudadana en la planificación del desarrollo local?
- 

## Agenda y vínculos con los procesos de gobierno y planificación

La palabra agenda es a menudo utilizada para hacer referencia a los asuntos importantes; es decir, aquellos aspectos sobre los cuales debemos poner especial atención. Así, la agenda de una persona está constituida por un conjunto de asuntos que considera deben ser atendidos; para otros, en cambio, la agenda es simplemente el mecanismo a través del cual ordenamos nuestro tiempo en función de actividades o tareas que debemos cumplir, vinculadas con nuestro trabajo, con nuestra familia y, en general, con nuestra vida.

Podríamos decir que la agenda es ambas cosas. El mecanismo o dispositivo a través del cual una persona, una organización, una fuerza social, establece sus prioridades y destina el tiempo necesario para atenderlas. Todos y todas tenemos, muchas veces sin saberlo, nuestra agenda; todos y todas tenemos nuestras prioridades y tratamos en lo posible de concentrar nuestra atención y nuestro tiempo para satisfacerlas.

Ciertamente, los procesos de planificación y de gobierno, tal y como fueron definidos con anterioridad, implican establecer una agenda. Todo aquel que gobierna –y asumimos que todos de una forma u otra gobernamos- lo hace en función de una agenda, es decir en función de un conjunto de asuntos que considera prioritarios. “Se gobierna según los temas de la agenda” (Matus, 1984). En términos generales, nuestra agenda de gobierno está constituida por nuestros propósitos y por un conjunto de pasos que creemos necesario dar para alcanzar dichos propósitos.

Si aceptamos esta concepción de agenda, debemos aceptar también que la agenda es parte del proceso de planificación; la definición de prioridades, así como los grandes pasos que debemos realizar para atenderlas representan un acto de planificación. Como veremos más adelante en la Unidad 3, el proceso de elaboración de la agenda implica, de hecho, realizar diagnósticos (identificar, priorizar y analizar problemas y necesidades) y abordar aspectos propios de diseño de planes (propuestas y estrategias), elementos que fueron previamente señalados como parte de los pasos del proceso de planificación. La agenda, como parte del proceso de planificación, es también dinámica. Se actualiza permanentemente, en la medida en que las prioridades o las formas de atenderlas son modificadas por voluntad de los actores sociales o por la fuerza de las circunstancias.

Así como en nuestra compleja realidad, las organizaciones, las fuerzas sociales y las personas en general, están a menudo obligadas a compartir con otros los procesos de gobierno y de planificación, también están obligadas a compartir agendas. Todos y todas tenemos nuestra agenda individual, pero a veces, en nuestra interacción con otros, y para tener posibilidades reales de concretar nuestras propias prioridades, estamos obligados a definir una agenda común, donde estén representados nuestros intereses pero también los intereses de esos otros; y lo que es más importante, a definir compromisos comunes para atender las prioridades.

*Se entenderá por agenda al conjunto de prioridades, definidas en términos de propósitos (fines) y de compromisos de gobierno, identificadas y asumidas por uno o varios actores sociales, gubernamentales o no, a partir del análisis riguroso de una realidad particular sobre la cual pretende(n) intervenir, para modificar o transformar positivamente sus características. La conformación de agendas es parte del proceso de planificación por lo que la agenda en sí misma es un instrumento de gobierno.*

Del concepto presentado, así como de reflexiones realizadas en anteriores puntos, se pueden resumir algunas conclusiones importantes:

- **El acto de gobernar, como sinónimo de conducción de procesos**, no es monopolio de las instancias gubernamentales o de los poderes públicos en general; todo **actor social está en capacidad y en la necesidad de gobernar** y, por ende, de tomar decisiones para modificar la realidad de acuerdo con sus propósitos, con sus intereses, y con su inserción particular dentro de esa realidad.
- **Toda organización o actor social, tiene una agenda**, explícita o no, rigurosamente estructurada o no, que expresa sus intenciones de acción en relación con una realidad concreta.
- **La agenda es a la vez un producto y un proceso**. Es producto de una reflexión, propia del proceso de planificación: la conformación de la agenda es un proceso; como producto, está en constante revisión: la agenda cambia en la medida en que la realidad sobre la cual se conforma también cambia.
- **La agenda define compromisos** que obligan a quien (o a quienes) la conforman; conlleva responsabilidades para quienes la suscriben.

La agenda, como producto, se estructura a partir de dos elementos básicos:

- Los fines o propósitos que persiguen los actores sociales que la formulan, expresados en términos de resultados; Vale decir, en términos de los cambios que consideran necesario generar en la realidad social. En algunos casos, sobre todo cuando la agenda es muy genérica, estos propósitos o bien se enuncian de manera muy general o bien son sustituidos por problemas, déficit o necesidades insatisfechas que resumen, el conjunto de prioridades hacia las cuales apuntaría una gestión específica. En todo caso, los propósitos contenidos en la agenda constituyen hitos, cualitativa o cuantitativamente enunciados, que expresan de manera inequívoca la firme intención del actor o de los actores sociales que la(s) suscribe(n) por resolver o atenuar problemas que consideran prioritarios.
- Propuestas de intervención, que expresan políticas, ámbitos de actuación, lineamientos o proyectos genéricos a través de los cuales se pretende avanzar en la dirección establecida por los propósitos o fines contenidos en la agenda. Mientras que los propósitos aluden al cambio que se pretende lograr a nivel de una determinada realidad, las propuestas se refieren a los tipos de intervención requeridos para producir dichos cambios.

---

## Preguntas, retos y desafíos



- ¿Qué significado tiene para ti el término agenda?
  - Si recordamos nuestra agenda personal, ¿qué aspectos estarían contenidos en ella?
  - ¿Qué significado otorgarías al término Agenda de Gobierno?
  - ¿Pensarías que en tu comunidad existe una Agenda de Gobierno? ¿Participa en su conformación la ciudadanía?
  - ¿Qué relación establecerías entre agenda compartida y planificación participativa?
- 

### COMPARTIENDO AGENDAS

## ¿Qué es una Agenda Social?

Si la agenda es un instrumento de gobierno y es parte del proceso de planificación, sus características deben derivarse del modelo de gobierno planteado por la Constitución y las leyes, ampliamente destacado con anterioridad.

Gobernar y planificar la política social exige, conformar agendas que tengan como referencia un modelo de gobierno descentralizado, participativo y orientado a resultados, entendidos estos últimos como incrementos sustantivos en el acceso y disfrute de los derechos constitucionalmente establecidos.

Es en este contexto donde la Agenda Social adquiere, además de su significado como instrumento de gobierno y de planificación, el carácter de espacio para la articulación de compromisos, esfuerzos y voluntades entre actores distintos; es decir el espacio donde se escenifican procesos participativos de gobierno y planificación.

*La Agenda Social es el producto, en constante revisión, de un proceso de reflexión entre diversos actores y sujetos sociales (gubernamentales y no gubernamentales) que sistematiza un conjunto de prioridades compartidas de gestión, definidas en términos de propósitos (objetivos) y medios (políticas), que expresan la intención colectiva de enfrentar problemas o satisfacer necesidades sociales asimiladas a derechos, en un espacio social determinado.*

De acuerdo con las reflexiones realizadas con anterioridad, y basándonos en la tipología de agendas establecida en el documento “Bases Conceptuales para la Conformación de Agendas Sociales Locales”<sup>3</sup>, las agendas sociales presentan las siguientes características:

- Las agendas sociales son agendas de gobierno.

Como instrumentos que sistematizan un conjunto de prioridades definidas en términos de propósitos y propuestas de acción, que expresan la intención de modificar una realidad, las agendas sociales son, en sí mismas, instrumentos de gobierno pues pretenden, orientar políticas y planes. El proceso de conformación de agendas sociales debe ser entendido y asumido como parte del proceso de planificación y formación de políticas sociales. Cuando algunos autores diferencian agenda de gobierno de otras agendas, por lo general, se están refiriendo a la Agenda del Gobierno o agendas gubernamentales.

<sup>3</sup> Ver: Carucci, T. Flavio. Bases Conceptuales y Metodológicas para la Conformación de Agendas Sociales Locales, Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Cooperación Técnica Alemana, página 18.

- Las agendas sociales son agendas políticas.

Como resultado de la afirmación anterior, así como de los procesos de negociación entre actores y sujetos sociales que supone su conformación, las agendas sociales asumen un carácter político; ¿puede haber algo de mayor significado político que un acuerdo suscrito entre diversos actores para definir la orientación que han de tomar las políticas, proyectos o servicios sociales?

- Las agendas sociales son agendas transectoriales.

Asumiendo el léxico y la categorización de la realidad generalmente aceptada en la administración pública, las agendas sociales serían agendas sectoriales, haciendo referencia al "sector social". Sin embargo, el término sectorial alude al ámbito de competencia desde el cual una o varias organizaciones formulan, coordinan y ejecutan políticas, las cuales por definición, se intersectan, es decir cruzan transversalmente los distintos sectores. Las agendas sociales se formulan intersectorialmente (con el concurso de actores "pertenecientes" a distintos ámbitos) y son producto de un análisis transectorial que debe conducir también a respuestas transectoriales: proponen la solución de problemas y la satisfacción de necesidades sobre las cuales inciden factores de muy distinta naturaleza, no circunscritos a "sectores" específicos de la realidad.

- Las agendas sociales son agendas interorganizacionales.

El modelo de gestión pública plasmado en la Constitución, basado en la descentralización, en la corresponsabilidad con "lo público" y en la participación, condiciona el carácter interorganizacional de las agendas sociales, pues éstas suponen la intervención de actores de distinta naturaleza, públicos, privados y de la sociedad civil, en su conformación. En este sentido, las agendas sociales surgen de la necesidad de establecer acuerdos y alianzas, susceptibles de transformarse en planes conjuntos, donde los distintos actores puedan aportar sus capacidades al logro de propósitos sociales compartidos. El carácter interorganizacional incluye la intragubernamentalidad y la intergubernamentalidad; podría decirse que las agendas sociales son la expresión de acuerdos intragubernamentales (entre instancias de un mismo nivel de gobierno), intergubernamentales (entre instancias de distintos niveles de gobierno) e interorganizacionales, sobre prioridades de política social.

- Las agendas sociales deben territorializarse.

Para facilitar la participación y responder a las necesidades de la población, la política social y por ende la agenda sociales, deben territorializarse. Para ser efectivamente interorganizacionales, las agendas sociales deben ser también la expresión de un acuerdo político producto de la participación activa de los ciudadanos y ciudadanas, como sujetos de derechos políticos y sociales que comparten y dan vida a un territorio social. El municipio es la instancia político administrativa más idónea para definir territorios sociales y conformar las agendas sociales. De ahí la importancia que se le da a las Agendas Sociales Locales.

- Las agendas sociales sistematizan objetivos asociados con el acceso o disfrute de los derechos sociales.

Las agendas sociales deberán contener, como uno de sus elementos fundamentales, propósitos u objetivos (fines) vinculados directa o indirectamente con la satisfacción de necesidades asimiladas a derechos constitucionalmente establecidos y, en general, con el incremento de los niveles de calidad de vida. Los acuerdos sistematizados en la agenda social deberán ser objeto de seguimiento y evaluación con miras a corroborar su contribución en la disminución de los déficits sociales. Las agendas sociales no representan productos estáticos; provienen de un proceso de reflexión que debe ser permanente y cuya dinámica debe fundamentarse precisamente en un proceso sistemático de seguimiento y evaluación.

## **Ventajas de las agendas sociales. Aspectos a considerar para su formulación**

De acuerdo con lo expuesto hasta este momento, las agendas sociales ofrecen importantes ventajas para la planificación de las políticas sociales. Entre estas ventajas, estarían las siguientes:

- Tienen a reflejar las aspiraciones de los actores que las formalizan, creando una identidad común y encauzando las iniciativas y respuestas sociales hacia propósitos de mayor aliento y trascendencia.
- Generan una dinámica colectiva de suma importancia como fuerza cohesionadora y generadora de iniciativas sociales. Constituyen un esfuerzo de construcción colectiva, basado en la reflexión, el diálogo y la discusión.

- Contribuyen a construirle viabilidad a las políticas sociales. Propician la generación de un tejido institucional y social en torno a fines y medios, incrementando los niveles de gobernabilidad sobre los mismos.
- Facilitan la definición de acuerdos en torno a prioridades y coadyuvan al establecimiento de compromisos políticos, que se asumen bajo el principio de la corresponsabilidad.
- Favorecen la celeridad en la ejecución, así como la eficacia y eficiencia de las políticas y proyectos sociales, al constituir en sí mismas mecanismos de coordinación.
- Incentivan la creación de nuevas formas de organización y modelos de gestión para la generación de respuestas sociales.
- Abren espacios para distintas modalidades de participación, profundizando la democracia al conferirle legitimidad a la acción pública (acercando las respuestas sociales a las necesidades reales de la población) y facilitar la contraloría social sobre la misma.

El proceso de conformación de agendas sociales locales debe prever, al menos, cuatro aspectos vinculados entre sí:

- Aspectos organizacionales, referidos, como su nombre lo indica, a la organización requerida para el desarrollo metodológico del proceso.
- Aspectos de formación, relacionados a las actividades dirigidas a transferir valores y conocimientos teóricos-metodológicos a los actores y sujetos vinculados con el proceso de conformación de agendas sociales locales, con miras a establecer las bases para la sostenibilidad de los resultados una vez conformada la agenda.
- Aspectos de información y comunicación, asociados con el suministro confiable, suficiente y oportuno de información a los actores y sujetos vinculados con el proceso de conformación de agendas, así como con la participación de los mismos en la discusión, desarrollo y/o evaluación de las actividades requeridas para la conformación de las agendas sociales locales.
- Aspectos metodológicos-instrumentales, aplicados a los métodos y técnicas que sirven de soporte a los análisis que involucra la conformación de agendas sociales locales.

Estos aspectos se concretan en un conjunto de actividades, que desde el punto de vista práctico se desarrollan en dos fases o momentos, a saber:

- **Fase 1:** Preparación del proceso de conformación de la agenda social local.
- **Fase 2:** Ejecución del proceso, o conformación de la agenda social local.



## Preguntas, retos y desafíos



De cara a tu hacer diario, reflexiona por escrito:

- ¿Qué aspectos hasta ahora aporta el presente documento al trabajo que realizas?
- ¿Qué aspectos son desde tu óptica son de mayor relevancia? ¿Cuáles te gustaría fueran mejor trabajados?
- ¿Con qué aspecto(s) de este documento, no concuerdas?





# Unidad 2

## LA AGENDA SOCIAL LOCAL

### Preparar el proceso de conformación de agendas sociales locales

---

Revisados algunos conceptos en torno a la Planificación Participativa y la Agenda Social como instrumentos básicos de la formulación de políticas sociales locales, en esta unidad pretendemos acercarnos a los factores políticos e institucionales que inciden sobre la viabilidad y sostenibilidad de estos procesos en una localidad.

Comprender la realidad de estos factores nos permitirá participar de manera activa y creativa en la identificación, diseño y programación de las actividades preparatorias que nos permitirán iniciar el proceso de conformación de agendas sociales locales.

---



## LA AGENDA SOCIAL LOCAL Y SUS PROTAGONISTAS

### Hacia la conformación de agendas sociales locales

*"...Vivimos en un mundo maravilloso y hemos creado aquí.  
Y continuamente procuramos mejorarlo, reformarlo, lo que es todo menos fácil..."*

*Kart. R. Popper*

*En la Unidad 1, nos aproximamos a una definición de agenda social local. Decíamos que representa un conjunto ordenado de prioridades, propósitos y políticas, acordadas entre actores y sujetos sociales vinculados con el desarrollo de las localidades, que orienta el enfrentamiento de los principales problemas o la atención de las necesidades sociales insatisfechas prioritarias de un municipio.*

*Dirías que: ¿la agenda social local tiene como finalidad la articulación de intereses, necesidades, esfuerzos, voluntades y recursos para promover la calidad de vida de todos y todas los ciudadanos y ciudadanas que hacen vida en las comunidades de un municipio?*

**DISCUTAMOS NUESTRAS CONCLUSIONES.**

Iniciar un proceso de planificación participativa y asumir la conformación de agendas locales en un municipio no es algo sencillo. No basta contar con un régimen jurídico que los facilite ni con la sola voluntad de hacerlo.

La conformación de agendas sociales es un proceso complejo que involucra actores y sujetos sociales heterogéneos y diversos. Representa una nueva manera de hacer y entender la política social, lo cual implica enfrentar y superar resistencias de orden político, institucional, cultural, entre otras, derivadas de nuestra tradicional manera de gobernar y planificar.

Por ello, el mismo proceso de conformar agendas sociales locales debe ser planificado de tal manera que se puedan, gradual pero sostenidamente, crear las condiciones necesarias para su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo. Estas condiciones, están asociadas con los requisitos comúnmente aceptados para que los procesos de planificación participativa tengan posibilidades de éxito, son:

- Debe existir una clara y contundente voluntad política. Implantar un modelo de planificación participativa y propiciar procesos de conformación de agendas sociales locales requiere, sobre todo, que las autoridades del municipio (y de otras instancias gubernamentales involucradas) se comprometan, más allá de discursos demagógicos, a compartir decisiones sobre los planes y presupuestos locales con otros actores y sujetos sociales. La participación, tal y como la promueven la Constitución y las leyes implica, en esencia, compartir poder en el ejercicio del Gobierno desde el Estado. Razón por la cual las autoridades gubernamentales y, los funcionarios públicos en general, deben desarrollar actitudes y aptitudes proclives al ejercicio del gobierno en situaciones de poder compartido, dejando de lado comportamientos autoritarios, personalistas y paternalistas totalmente contrarios a la filosofía de gestión representada en la planificación participativa y en la conformación de agendas sociales locales.

- **Los actores y sujetos sociales no gubernamentales deben estar dispuestos a participar activa y responsablemente en la conformación de agendas sociales locales.** A menudo son la propia ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado las que mantienen una visión asistencialista y clientelar de los órganos gubernamentales, pensando o asumiendo en la práctica que son éstos los únicos responsables de satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas. Esta actitud debe ser transformada gradualmente hacia comportamientos más proactivos, fortaleciendo valores de solidaridad, compromiso y corresponsabilidad en el enfrentamiento de problemas o satisfacción de necesidades. El nuevo modelo de gobierno impone una nueva relación entre el Estado y la sociedad, fundamentada en el principio de la responsabilidad compartida.
- **Las comunidades y demás actores de la vida local deben organizarse.** La implantación de un modelo de gobierno participativo exige una ciudadanía activa y la existencia de organizaciones sociales de todo tipo. De no lograrse un nivel aceptable de organización, la conformación de una agenda social local que cohesione esfuerzos y recursos en función de propósitos y prioridades comunes y compartidas sería muy difícil. También es necesario que las organizaciones, sobre todo las comunitarias, posean objetivos claros y que estén representadas por voceros legítimos; de otra manera, se generaría demasiada variedad y ambigüedad de intereses y propósitos, lo que dificultaría el diálogo e interacción tanto con las instancias gubernamentales como entre ellas mismas. Así, el proceso de conformación de la agenda social local deberá prever, como parte de una estrategia destinada a crearle viabilidad, la creación de nuevas organizaciones, el fortalecimiento de las ya existentes y de los vínculos entre las mismas.
- **Las comunidades y demás actores de la vida local deben estar informados.** La información es poder. La asimetría en la información puede representar un serio obstáculo en un proceso de planificación participativa y de conformación de agendas sociales locales, pues genera ventajas para unos y desventajas para otros al momento de negociar intereses, propósitos y prioridades en cuanto a la política social. En tal sentido, resulta indispensable que todos los actores y sujetos que se involucren en el proceso cuenten, en todo momento, con información clara, oportuna y suficiente en torno a los aspectos sobre los que deben tomarse decisiones. Deben por tanto, incorporarse los mecanismos de información necesarios para que todos y todas los involucrados e involucradas, puedan participar equitativamente en el proceso de conformación de la agenda social local.
- **Las organizaciones comunitarias y otros actores no gubernamentales de la vida local deben capacitarse.** La participación requerida en la conformación de la agenda social local supone transferir capacidades a los actores y sujetos sociales que les permitan interactuar productivamente entre sí y con las instancias gubernamentales involucradas en el proceso. Esta aseveración es también válida para los funcionarios y funcionarias públicas que, por lo general, desconocen técnicas e instrumentos de gestión participativa. Es importante destacar que la conformación de agendas sociales locales, tal y como las entendemos, constituye un proceso de aprendizaje continuo (tanto para las instancias gubernamentales como no gubernamentales) en el cual se van logrando niveles de interacción cada vez más profundos y útiles para el desarrollo integral del municipio.
- **La agenda social local, como instrumento de un modelo de gobierno participativo, debe institucionalizarse,** a fin de garantizar la sostenibilidad del proceso de conformación de agendas sociales locales, es decir, debe transformarse en la manera de hacer política social local y articularse con los procesos formales y reales de toma de decisiones. En otras palabras, los compromisos interorganizacionales e intergubernamentales que se asuman en la agenda deben, entre otras cosas, ser incorporados en los planes y presupuestos de los actores que la suscriben. De esta manera, la agenda se irá legitimando como parte de una nueva forma de gobierno, generando confianza y estímulos en la sociedad civil y fortaleciendo el compromiso y responsabilidad de las autoridades gubernamentales hacia otros actores y la ciudadanía en general.

*La conformación de agendas sociales locales es un proceso complejo, exigente en una adecuada preparación y sujeto a mejoras constantes en cuanto a su forma de implantación. Debemos aprender a planificar participativamente y para ello necesitamos organizarnos, informarnos, capacitarnos y estar dispuestos a asumir y compartir responsabilidades y compromisos con el desarrollo social.*

## **Protagonistas en la promoción de la conformación de la agenda social local**

En un modelo de gobierno participativo, la iniciativa de emprender un proceso de conformación de la agenda social local podría ser asumida por cualquier actor o fuerza social. Sin embargo, como cualquier intención que implique la participación de actores sociales en la elaboración y ejecución de políticas públicas; su liderazgo, promoción y coordinación debe recaer en las autoridades locales.

En tal sentido, la responsabilidad de convocar y liderizar procesos de conformación de agendas sociales locales reside en los gobiernos municipales, con el apoyo de los actores representados en los Consejos Locales de Planificación Pública.

Las razones por las cuales el ejecutivo municipal deb asumir un rol protagónico en la concertación de esfuerzos y voluntades requeridas para conformar la agenda social municipal, tienen como soporte las competencias que la Constitución y las leyes le asignan a esta instancia de gobierno. En efecto, el artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece como competencia del municipio la promoción del desarrollo económico y social de las localidades; por su parte, los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Planificación precisan que “los planes, políticas, programas y proyectos de los órganos y entes municipales deberán articularse al Plan de Desarrollo elaborado por el Alcalde” y “El Alcalde de cada municipio debe dictar las instrucciones necesarias para la elaboración de los planes que, con carácter obligatorio, deben formular todos los órganos y entes de la administración pública municipal”.

Por otro lado, los Consejos Locales de Planificación Pública emergen con fuerza de ley como mecanismos destinados a facilitar la coordinación interorganizacional y la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación y gestión de políticas, proyectos y servicios de alcance municipal.

La disposición tanto del Alcalde como de los Consejos Locales de Planificación Pública de impulsar la conformación de agendas sociales locales es indispensable para garantizar el respaldo político que tanto amerita el proceso.

*Los Alcaldes y los Consejos Locales de Planificación Pública en pleno están obligados a propiciar la participación de los demás actores locales en el desarrollo integral del municipio: son los canales naturales a partir de los cuales debe promoverse la conformación de agendas sociales locales.*

---

## Preguntas, retos y desafíos

### ¿PARTICIPACIÓN EN DECRETOS?



Organice por escrito las siguientes reflexiones y expóngalas en plenaria

- ¿Es posible iniciar un proceso participativo de planificación en una localidad, con sólo decretarlo?
  - ¿Quiénes deberían promover y coordinar el proceso de conformación de agendas sociales locales y por qué?
  - ¿Quiénes deberían participar en el proceso y por qué?
- 

## Actores que participan en la conformación de agendas sociales locales

Los actores que además del gobierno municipal están representados en los Consejos Locales de Planificación Pública (Concejo Municipal, Juntas Parroquiales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades organizadas de pueblos indígenas) también deben cumplir un rol fundamental en la conformación de la Agenda Social Municipal.

Es en el ámbito local donde la participación de las comunidades y organizaciones vecinales asume una expresión mucho más concreta; en efecto, las formas más ambiciosas de participación en la formación de políticas públicas se enuncian en el Artículo 184 de la Constitución, el cual forma parte del Capítulo IV referido al Poder Público Municipal; de hecho, los vecinos o comunidades organizadas, representadas en los Consejos Locales de Planificación Pública tienen, entre otras importantes atribuciones, la posibilidad – y la obligación – de incorporar a los planes de desarrollo local las propuestas formuladas por las comunidades que representan. Por otra parte, los Consejos Locales de Planificación Pública, con la finalidad de extender y hacer más equitativa la participación, puede promover la creación de Consejos Parroquiales y Comunales cuyas atribuciones están establecidas en el Artículo 8 de la Ley<sup>4</sup>.

Además de éstos actores, deberían incorporarse en la conformación de Agendas Sociales Locales representantes de las organizaciones públicas nacionales y estatales no integrados a los Consejos Locales, pero que también actúan en el espacio local; de esta manera se estaría facilitando la indispensable vinculación entre la política social estatal y la municipal; además, las agendas sociales locales asumirían más allá de un carácter interorganizacional, también la forma de un acuerdo intergubernamental, permitiendo que instancias de la administración pública nacional y estatal se involucren en la identificación de prioridades y comprometan recursos humanos, económicos e institucionales para atenderlas.

Finalmente, la conformación de agendas sociales locales deberían incorporar otras organizaciones, no gubernamentales y privadas (empresas, ONG, gremios y asociaciones) no representadas en los Consejos Locales de Planificación Pública, que pueden aportar sus capacidades en la formulación, financiamiento y/o ejecución de las políticas, proyectos y/o servicios sociales municipales.

---

<sup>4</sup>“El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública...”

*La participación activa, creativa y comprometida de los actores gubernamentales y no gubernamentales en la conformación de agendas sociales locales conformaría una suerte de red de políticas sociales destinada a promover la calidad de vida de las localidades.*

## **Principales pautas para la preparación del proceso de conformación de agendas sociales locales**

*¿No hemos convenido varias veces ya que tal debe ser la finalidad de la política? Sino el sincero deseo de cómo debe conducirse en nosotros la administración pública... que no sea el hacer de nosotros perfectos ciudadanos. ¿Estamos de acuerdo o no?*

*Sócrates*

### **Actividades que involucra la preparación del proceso**

La fase preparatoria comprende un conjunto de actividades de comunicación, negociación, organización, capacitación/formación y recolección de información requeridas para crear las condiciones institucionales básicas necesarias para iniciar el proceso de conformación de agendas sociales locales.

Dada la heterogeneidad de municipios y localidades existentes, donde la diversidad de patrones culturales, sociales y de arreglos institucionales está siempre presente, no se puede pretender elaborar un recetario en torno a cómo gestionar la fase preparatoria de un proceso complejo como el de instituir la conformación de agendas sociales locales como parte de una nueva manera de gobernar. Se trata de estructurar una lógica flexible y adaptable a las posibilidades, necesidades y particularidades de los distintos espacios locales.

Realizada esta aclaratoria, propondremos un conjunto de pasos o actividades que puedan servir de guía para la preparación del proceso. Éstos pasos o actividades serían los siguientes:

- Negociación y acuerdo político para el arranque del proceso.
- Conformación del equipo de trabajo que asumirá la organización y acompañamiento técnico del proceso.
- Elaboración y aprobación del plan de trabajo, es decir, del conjunto de actividades que deberán desarrollarse para conformar la agenda social local.
- Promoción del proceso de conformación de la agenda social local..
- Recolección de información general útil a los efectos de la conformación de agendas sociales locales.
- Identificación y delimitación de los territorios sociales.
- Organización de la participación en el proceso de conformación de las agendas sociales locales.

---

## Preguntas, retos y desafíos

Organiza por escrito las siguientes reflexiones y compártelas con tus compañeros:



- En caso de que el gobierno municipal y el Consejo Local de Planificación Pública de tu localidad no asumieran la iniciativa de emprender un proceso de planificación participativa, en tu opinión: ¿cuáles otros actores podrían emprenderla?; ¿Cuál sería la estrategia que adoptarían esos otros actores para involucrar al ejecutivo municipal y al Consejo Local de Planificación en la promoción del proceso?.
  - En tu localidad: ¿se ha iniciado un proceso de planificación participativa o de conformación de una agenda social local?. De ser negativa tu respuesta, enuncia brevemente los obstáculos existentes y formula propuestas destinadas a superarlas; de ser positiva tu respuesta, describe brevemente cómo se desarrolla el proceso y enumera sus principales virtudes y defectos.
  - Además de las condiciones necesarias para el éxito de un proceso de planificación participativa, discutidas con anterioridad, ¿qué otros requisitos consideras que deben cumplirse y por qué?
- 

## Construcción de acuerdos políticos para las agendas sociales locales

No puede emprenderse un proceso de conformación de agendas sociales sin un importante respaldo político. La Agenda Social es política pues los acuerdos que supone su conformación son esencialmente políticos. El primer paso está representado en la firme convicción de los actores involucrados sobre la importancia de asumir la agenda social como un espacio de convergencia de propósitos e intereses en el marco del cual se institucionalice un proceso participativo de planificación a escala local.

Ciertamente, los primeros convencidos deben ser el Alcalde y su cuerpo de directores<sup>5</sup> que están llamados a promover y conducir el proceso de conformación de agendas sociales locales. Sobre la base de este convencimiento y de su compromiso con una gestión verdaderamente participativa y coordinada con otras instancias de gobierno, el ejecutivo municipal deberá elaborar una **“propuesta de conformación de la agenda social local”**. Esta propuesta tendría un carácter genérico, su función principal es servir de instrumento de información para respaldar las conversaciones con las demás autoridades locales, así como de soporte a las actividades de comunicación con otros actores y sujetos sociales de la vida local que serán involucrados en el proceso.

La propuesta deberá estar bien estructurada y su contenido debe ser lo suficientemente comprensible para todos y todas a quienes va dirigido el mensaje. La propuesta, incluiría fundamentalmente los siguientes aspectos:

- **¿Qué es la Agenda Social Local?**
- **¿Quiénes la promueven?**
- **¿Por qué es necesaria una Agenda Social Local?**
- **¿Quiénes participarían en su conformación?**
- **¿Cómo se conforma la Agenda?**

---

<sup>5</sup> Este sería el caso en que la iniciativa sea asumida por la Alcaldía; reiteramos que también el Consejo Local de Planificación Pública podría asumirla. En este caso, sería el Consejo en pleno el encargado de involucrar al ejecutivo en la promoción y desarrollo del proceso de conformación de la agenda social local. La iniciativa podría ser asumida también por otros actores de la vida local, como organizaciones comunitarias, ONG, partidos políticos, sector privado, etc.

La propuesta elaborada por el ejecutivo municipal deberá ser validada en el marco del Consejo Local de Planificación Pública instancia que, como se mencionó anteriormente, está llamada a facilitar la coordinación interorganizacional y la participación de la sociedad civil en la planificación de políticas de alcance municipal.

Debería ser el propio Alcalde, en su doble condición de máxima autoridad del Ejecutivo Municipal y Presidente del Consejo Local de Planificación Pública, el que asuma la tarea de convencer a los demás Consejeros sobre la necesidad de iniciar el proceso de conformación de la agenda social local. Reiteramos que el apoyo del Consejo Local de Planificación Pública a la iniciativa es muy importante pues facilitaría la incorporación de diversos actores y sectores de la vida local en la suscripción de un gran acuerdo político para iniciar el proceso de conformación de la agenda.

Una vez acordada la propuesta entre el ejecutivo municipal, el Consejo Local de Planificación Pública y otros actores representativos de la vida local, estarán dadas las condiciones para incluir, en el acuerdo político que debe preceder el inicio del proceso, a representantes de organizaciones públicas nacionales y estatales con capacidad de tomar decisiones e incorporar recursos para que los posteriores acuerdos y compromisos que se asuman en el marco de la agenda puedan ser viables y sostenibles (económica, política y socialmente).

Es importante que el acuerdo político que se suscriba se formalice por escrito, pudiendo incluir los siguientes actores:

- El Alcalde del municipio.
- Los Consejeros del Consejo Local de Planificación Pública, es decir, el Consejo en pleno.
- Un representante de cada organización representada en el Consejo Local de Planificación Pública (distintos a los consejeros), elegidos en el seno de dicha instancia.
- El gobernador del estado o, en su defecto, el director o directora de desarrollo social de la entidad federal debidamente facultados por el gobernador.
- Representantes de las direcciones estatales de los ministerios del sector social.
- Representantes del sector privado del municipio.
- Representantes de ONG que prestan servicios sociales en la localidad.

El acuerdo político que se suscriba para conferirle legitimidad podría contener, entre muchos otros, los siguientes aspectos:

- Disposición a promover, participar y respaldar institucionalmente el desarrollo del proceso de conformación de la agenda social local.
- Disposición a tomar decisiones destinadas a favorecer la viabilidad política y económica del proceso de conformación de la agenda social local y de los compromisos que se contraigan en el marco de la misma.
- Disposición a favorecer acuerdos intergubernamentales e interorganizacionales para la puesta en funcionamiento de los compromisos que se contraigan en el marco de la agenda social local.
- Disposición a facilitar información, así como la experticia técnica requeridas para el desarrollo de las actividades previstas en el proceso de conformación de la agenda social local.
- Disposición a incluir los acuerdos que se generen en el marco del proceso de conformación de la agenda social local en los planes de desarrollo municipal y estatal.

*El inicio del proceso de conformación de la agenda social local exige la construcción de un acuerdo político que podría seguir las siguientes pautas:*

- *El gobierno municipal, asumiendo la iniciativa del proceso, prepara una propuesta y la presenta ante el Consejo Local de Planificación Pública. Se discute/modifica la propuesta: Primer Acuerdo: Ejecutivo Municipal-Consejo Local de Planificación Pública.*
- *Gobierno Municipal y Consejo Local de Planificación promueven la iniciativa ante otros actores de la vida local no representados en el Consejo. La propuesta se discute/modifica: Segundo Acuerdo: Alcaldía-Consejo Local de Planificación Pública-otros actores locales.*
- *Gobierno Municipal y Consejo Local de Planificación, convocan a otros actores gubernamentales a participar en el proceso: Tercer Acuerdo: Alcaldía - Consejo Local de Planificación - otros actores locales -Gobierno Estatal- instancias de decisión del gobierno nacional.*

## **Criterios para conformar un equipo de trabajo**

El gobierno municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, como instancias promotoras, requieren de un grupo de trabajo especialmente constituido para planificar, organizar y ejecutar las actividades que involucra la preparación y conformación de la agenda social local. Sin un grupo de trabajo idóneo, sería imposible acometer las tareas de promoción, sensibilización, capacitación y conducción metodológica requeridas. Su conformación debería contemplar la combinación de técnicos calificados y de ciudadanos y/o ciudadanas sensibilizados y capacitados para apoyar el proceso. En principio, el equipo de trabajo podría estar constituido por:

- Un Coordinador del equipo, con perfil gerencial o directivo, preferiblemente asociado con funciones de planificación o gerencia de proyectos al interior de la alcaldía (por ejemplo, el Director de Planificación o de Desarrollo Social). Entre las atribuciones del coordinador estarían: representar la Alcaldía y al Consejo Local de Planificación Pública ante otros actores (gubernamentales o no) vinculados al proceso; propiciar acuerdos intergubernamentales e interorganizacionales que favorezcan su viabilidad; coordinar la elaboración del plan de trabajo detallado para desarrollar el proceso; conducir el equipo de trabajo y evaluar periódicamente el desarrollo del proyecto en conformidad con el plan de trabajo elaborado; rendir cuentas sobre la ejecución y resultados del proyecto ante las autoridades locales (fundamentalmente el Alcalde y el Consejo Local de Planificación Pública en pleno).
- Técnicos pertenecientes a la Alcaldía, al Consejo Local de Planificación Pública (por ejemplo, de la sala técnica) y funcionarios de las administraciones nacional y estatal vinculados con la política social del municipio. El carácter intergubernamental del equipo técnico es importante no sólo para garantizar una mayor calidad de los análisis y propuestas que surjan, sino además, para facilitar, en una etapa posterior, la negociación de recursos entre los tres niveles de gobierno para asumir los compromisos contraídos en el marco de la agenda social.
- Miembros de ONG presentes en la localidad, así como de organizaciones comunitarias representativas del municipio. Parte de estos integrantes del equipo podrían ser incorporados una vez que se definan los territorios sociales. Con la presencia de personas provenientes de la sociedad civil local, el equipo de trabajo tendría más acceso a la ciudadanía en general, a las organizaciones de base que la representan y, ciertamente, un mejor acercamiento a los problemas reales de las comunidades.

Este equipo de trabajo debe estar capacitado para asumir sus funciones. Sus integrantes deberían poseer conocimientos teóricos sobre políticas sociales, con énfasis en la estrategia promocional de calidad de vida. Deberían, así mismo, manejar los aspectos conceptuales y metodológicos para la conformación de agendas sociales locales, lo cual incluye dominar metodologías participativas de planificación y de formulación, evaluación de proyectos, manejo de equipos de trabajo, negociación y resolución de conflictos. También es importante que posean conocimientos sobre la normativa legal vigente en materia de administración pública, poder municipal, planificación y participación. Es muy posible que el equipo de trabajo no disponga inicialmente de todas las capacidades y habilidades requeridas. En tales casos, la Alcaldía y el Consejo Local de Planificación Pública deberán gestionar, ante instituciones u organizaciones pertinentes, programas de formación que los habilite para conducir técnicamente el proceso de preparación y conformación de la agenda social local.

*La preparación y desarrollo de agendas sociales locales exige conformar un equipo de trabajo que asuma su conducción técnica. Este equipo responderá ante la Alcaldía y el Consejo Local de Planificación Pública por los resultados del proceso. Un buen equipo, con capacidad para aplicar los conocimientos requeridos y, a su vez, capacitar otros actores, comunidades y sujetos sociales es fundamental para que los procesos participativos de planificación pasen a formar parte de una nueva manera de gobernar en el municipio.*



## Preguntas, retos y desafíos

### AGENDAS Y ACUERDOS...

De acuerdo a tus experiencias y reflexiones:



- ¿Por qué el proceso de conformación de la agenda social en una localidad exige de un acuerdo político previo?
- En tu localidad, además de los actores o fuerzas sociales sugeridas anteriormente, ¿qué otras organizaciones deberían ser incluidas en el acuerdo político pre-agenda y por qué?
- ¿Por qué es tan importante constituir un equipo de trabajo que asuma la preparación y conducción metodológica del proceso de conformación de la agenda? ¿Qué sugerencias harías para mejorar o ampliar la estructura del equipo sugerida?

Resume por escrito tus reflexiones para exponerlas posteriormente en la plenaria.



## Planificando el proceso de conformación de la agenda social local

Una de las primeras tareas que deberá acometer el equipo de trabajo, es elaborar un plan detallado del proceso de conformación de la agenda social local. Este plan de trabajo tendrá como referencia la propuesta que constituyó la base informativa para construir los acuerdos políticos, enriquecida con las recomendaciones surgidas de las consultas realizadas en dicho proceso y la metodología de referencia (para la conformación de agendas sociales locales) disponible por el equipo de trabajo y las instancias promotoras. Este plan deberá contener, de manera pormenorizada, los siguientes aspectos o dimensiones:

- Justificación del proceso de conformación de la agenda social local en el municipio: ¿Por qué es importante construir una agenda social en la localidad? ¿Cuáles serían las ventajas que aportaría como manera de entender y hacer política social en el municipio? ¿Cuáles son los fundamentos legales sobre los cuales se sustentaría?
- Los resultados esperados del proceso: ¿Qué beneficios aportaría la agenda social local a la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas del municipio?
- Principales productos a ser generados durante el proceso, especificados en términos de calidad y cantidad: ¿Qué se obtendría con la ejecución de las actividades y tareas previstas para la preparación y conformación de la agenda social local?
- Modalidad de desarrollo del proceso y organización para su ejecución: ¿Quiénes participarían en la preparación y ejecución del proceso de conformación de la agenda social local? ¿Cómo participarían?
- Diseño de las actividades previstas y su desagregación en tareas: ¿qué debería hacerse en la preparación y desarrollo de la agenda social local?
- Definición de responsabilidades concretas en la coordinación y ejecución de actividades y tareas: ¿Quién o quiénes asumirían la responsabilidad de ejecutar cada una de las actividades y tareas propuestas?
- Cronograma de ejecución: ¿Qué duración tendría cada actividad o tarea? ¿Cuándo se iniciaría y culminaría? ¿Cuándo se obtendrían los productos y resultados esperados?
- Costo del proceso y potenciales fuentes de financiamiento: ¿Cuánto cuesta preparar, ejecutar y sostener en el tiempo el proceso de conformación de la agenda social? ¿Cómo y quién lo financiaría?

Este plan de trabajo deberá ser sometido a la consideración tanto del Alcalde como del Consejo Local de Planificación Pública para posibles modificaciones y, por supuesto, para su aprobación.

*La preparación y desarrollo del proceso de conformación de la agenda social local no puede improvisarse; debe ser cuidadosamente planificado para garantizar el logro de sus propósitos y su continuidad en el tiempo.*

## La promoción del proceso de conformación de la agenda social local

**Una vez aprobado el plan de trabajo, se hace indispensable crear, en parte<sup>6</sup>** de los actores y sujetos sociales involucrados, la suficiente sensibilización para intervenir activa y creativamente en la conformación de la Agenda Social Local. Esta sensibilización abarcaría tareas de información, comunicación y capacitación.

Las tareas de información, como su nombre lo indica, involucrarían la difusión de los objetivos y alcance del Proyecto, vale decir, del proceso de conformación de la Agenda Social Local. Para ello sería conveniente utilizar

<sup>6</sup> En parte porque otros actores y sujetos más específicos serían identificados una vez seleccionados los territorios sociales al interior del municipio.

la propuesta elaborada inicialmente y complementarla con información proveniente del propio plan de trabajo. Esta información estaría dirigida a los actores claves de la vida local, como partidos políticos, gremios, asociaciones, organizaciones comunitarias y vecinales y a la ciudadanía en general. Su contenido debe ser sencillo, es decir, comprensible para todos los actores y sujetos sociales a quienes va dirigido el mensaje.

La información podría ser difundida masivamente a través de trípticos, carteleras informativas ubicadas en lugares estratégicos del municipio, medios impresos, radiales y audiovisuales. La idea es informar a la mayor cantidad posible de gente y de organizaciones en torno a la necesidad de involucrarse responsablemente en la definición de políticas y proyectos sociales locales.

Las actividades de comunicación, a diferencia de las de información, implican la interacción entre los promotores de la experiencia y las organizaciones/ciudadano(a)s, en las cuales no solo se intercambia información, hecho que de por sí puede enriquecer el proceso de conformación de agendas, sino que además se genera compromiso por parte de la ciudadanía. Estas actividades podrían realizarse por medio de charlas informativas dirigidas a actores o comunidades específicas, asambleas de ciudadanos, cabildos abiertos, etc, especialmente convocados para tales fines. El equipo de trabajo deberá concebir las estrategias más idóneas para comunicar e informar, pero la mayor responsabilidad recaerá sobre el ejecutivo municipal y sobre el propio Consejo Local de Planificación Pública a través de sus integrantes. También, y gracias a su poder de convocatoria, los miembros de las juntas parroquiales, las ONG, los partidos políticos y concejales, amén de grupos comunitarios y vecinales consolidados, podrían tener un rol protagónico en la difusión y comunicación del Proyecto.

A nivel de esta actividad, podrían preverse esfuerzos de capacitación dirigidos a funcionarios municipales, estatales y nacionales no incluidos en el equipo del proyecto, a los consejeros del Consejo Local de Planificación Pública, a los Concejales y a miembros de juntas parroquiales. Esta capacitación, similar a la sugerida para el equipo de trabajo, incluiría como temas “derechos sociales y participación en la Constitución de 1999”; “nociones básicas de la formación de políticas públicas con enfoque de derecho”; “la estrategia promocional de calidad de vida y desarrollo social”; “métodos participativos de planificación y metodología para la conformación de agendas sociales”; “técnicas de negociación y resolución de conflictos”. Las tareas inherentes a la capacitación serían asumidas por los integrantes del equipo de trabajo.

*La conformación de la agenda social local implica una gran convocatoria a participar. Es necesario motivar la participación, informando, comunicando y capacitando los actores y sujetos sociales que hacen vida en el municipio.*

## Preguntas, retos y desafíos

### PROMOCIONANDO LA AGENDA

Hagamos un mapa conceptual sobre las siguientes preguntas.



- ¿Cómo promocionarías el proceso de conformación de la agenda social en su municipio?
- ¿Cuáles serían los mensajes claves que debería contener tu campaña promocional y por qué?

## La información básica necesaria para la conformación de la agenda social local

Una de las dificultades que generalmente afectan los procesos de planificación, están referidas a la inexistencia o precariedad de la información. La conformación de agendas sociales locales, como parte del proceso de planificación, exige información previa que facilite no sólo la organización del proceso, sino que alimente los análisis y reflexiones que éste implica.

De ahí que aún cuando parte importante de los esfuerzos de recopilación, sistematización y análisis de información deben realizarse durante la fase de conformación de la agenda (pues ésta irá demandando información específica que sustente los análisis), es indispensable que el equipo de trabajo y las autoridades locales en general dispongan de la mayor cantidad de información posible en cuanto a las características físicas, urbanísticas, demográficas, socioculturales, económicas e institucionales del municipio.

Esta información puede extraerse de diagnósticos sectoriales realizados en el municipio, de los diagnósticos utilizados en la formulación de planes de desarrollo local, de las redes de servicio que operan en las distintas localidades y, en fin, de relevamientos de información realizados en el municipio por otras organizaciones públicas, organizaciones privadas, universidades, organismos de cooperación técnica, etc.

Entre algunos datos con los que valdría la pena contar en esta fase del proceso de conformación de agendas sociales locales, estarían:

- Medio físico natural.
- Estudio planimétrico del territorio (generalmente disponible en Catastro).
- Abastecimiento de agua potable y disposición de aguas servidas.
- Recolección y disposición de desechos sólidos.
- Conexiones viales.
- Acceso a transporte público.
- Redes de servicio (educación, salud, etc.).
- Perfil sociodemográfico.
- Problemática socioeconómica detectada en el municipio y su distribución en el territorio.
- Mapa institucional del municipio, dando relevancia, en lo posible, a las organizaciones comunitarias existentes: organizaciones de apoyo al trabajo vecinal, organizaciones no gubernamentales, gremios laborales y empresariales, organizaciones eclesiásticas, cooperativas de obras y servicios, u otras (aún cuando la información se precise una vez identificados los territorios sociales al interior del municipio).

Este esfuerzo de recolección de información no requiere de las actividades previas para su ejecución; de hecho podría realizarse una vez que se decida iniciar el proceso de preparación y conformación de la agenda social local. Sin embargo, como en todas las actividades, su contenido y alcance debe precisarse en el plan de trabajo.

*La conformación de la agenda social local, como parte del proceso de planificación, es exigente en información. La información precisa es indispensable para sustentar los diagnósticos participativos, posibilitando una mejor definición de las políticas y proyectos sociales que formarán parte de la agenda.*

## Necesidad de identificar y delimitar los territorios sociales

En el punto referido al “rol de lo local en un modelo de gobierno descentralizado y participativo” se hizo mención a la necesidad de crear territorios sociales como espacios de planificación y desarrollo de políticas sociales y que tal necesidad, estaba explícitamente expresada en el enfoque de política social contenido en la Estrategia Promocional de Calidad de Vida.

Los territorios sociales, como se dijera con anterioridad, son unidades que se conforman a partir de las relaciones socioculturales, históricas, económicas creadas por los grupos humanos en sus respectivos espacios de vida; es en los territorios sociales donde las necesidades adquieren dimensión y expresión concreta y donde, por derivación, es posible adecuar y organizar las respuestas sociales.

Es en los territorios sociales donde es posible y pertinente establecer acuerdos y responsabilidades compartidas entre los diversos actores sociales. Es el espacio propicio para la conformación de las agendas sociales. También se argumentó que aun cuando, por definición, los territorios sociales trascienden las unidades político-administrativas existentes (estados, municipios, parroquias, etc.), su conformación debe iniciarse a partir de la unidad político territorial primaria que no es otra que el municipio; segmentando cada municipio en unidades más o menos similares. Podrán visualizarse más fácilmente, en un proceso posterior, territorios sociales intermunicipales, regionales y hasta nacionales.

Identificar, pues, territorios sociales en un municipio, implica segmentarlo en unidades más o menos homogéneas sobre la base de un conjunto de criterios que abarcan aspectos culturales, históricos, sociales, económicos, físicos, etc. Para delimitar los territorios sociales se requiere disponer de mapas de necesidades sociales, aspecto que fue suficientemente abordado en el Módulo II del programa de formación, motivo por el cual no lo abordaremos en la presente guía.

La identificación de territorios sociales debe servir, en una primera instancia, para organizar el proceso de conformación de agendas sociales locales garantizando, por un lado, la planificación de respuestas sociales capaces de recoger la diversidad de necesidades en el municipio y, por otro, la incorporación de actores diversos y, especialmente de los ciudadanos y ciudadanas, en la gestión social.

### ***La identificación y delimitación de los territorios sociales permitiría:***

*La planificación de políticas y proyectos sociales más equitativas al considerar la diversidad de territorios y grupos sociales.*

*La incorporación más efectiva de los actores sociales, y de la ciudadanía en general, en la definición de prioridades y en la formulación y control de los planes y políticas destinadas a su atención.*

*La descentralización (o desconcentración, según sea el caso) de las instancias locales de decisión, abriéndose posibilidades reales para lograr una más efectiva participación de la ciudadanía en la gestión del desarrollo local integral. En este sentido, la identificación y delimitación de territorios sociales coadyuvaría al proceso de conformación de instancias comunales de participación como es el caso de los Consejos Comunales planteados en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.*

*Organizar mejor (y dar mejores respuestas) a los procesos de planificación y conformación de agendas.*

## ¿Cómo organizar la participación en el proceso de conformación de las Agendas Sociales Locales?

En el contexto latinoamericano, la literatura inherente a la sistematización de experiencias de planificación con participación comunitaria a escala municipal, sugieren organizar la participación a través de instancias a escala microlocal (submunicipales) concebidas para tal fin, amparadas en un marco jurídico que les confiera formalidad y permita que sus actuaciones tengan carácter vinculante.

Tal y como se mencionara con anterioridad, la propia Ley de los Consejos Locales de Planificación, en su Artículo 8, establece la obligatoriedad de promover redes de consejos parroquiales y comunales cuya función sea la de “convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas..”<sup>7</sup>.

Sin embargo, por razones obvias, no puede esperarse a que estas instancias sean creadas y puestas en funcionamiento para iniciar el proceso de conformación de agendas sociales locales. Es indispensable organizar la participación, inclusive, bajo un concepto más amplio, en términos de pluralidad de actores, al contemplado por los propios consejos comunales de planificación y tratar de crear mecanismos ad hoc y, de ser necesario, activar a los fines del proceso de conformación de las agendas sociales locales, modalidades legalmente constituidas como por ejemplo los cabildos abiertos<sup>8</sup> y las asambleas ciudadanas<sup>9</sup>.

En términos generales, la organización de la participación en el proceso de Agendas Sociales Locales, que debería ser asumido por el gobierno municipal y el Consejo Local de Planificación Pública, con el apoyo técnico del equipo de trabajo, podría abarcar las siguientes tareas:

- **Elaborar un inventario lo más pormenorizado posible de las organizaciones existentes en cada territorio social y a sus líderes o representantes.** Este inventario deberá incluir información que posibilite determinar el perfil y capacidad de las organizaciones identificadas, por ejemplo, su razón social, su trayectoria, su status legal, número de afiliados, infraestructura de funcionamiento, imagen ante la comunidad o en el territorio social, etc.
- **Clasificar las organizaciones identificadas en distintas categorías :** asociaciones de vecinos; organizaciones socioculturales; organizaciones indígenas, si las hubiere; clubes deportivos; organizaciones religiosas; cooperativas o demás formas asociativas de obras y servicios; comunidades educativas; centros privados y públicos de salud; organizaciones políticas de base; organizaciones gremiales; otras organizaciones intermedias (vecinales, empresariales, etc.); emisoras radiales y periódicos vecinales o barriales, etc.
- **Seleccionar las organizaciones y/o liderazgos claves para la conformación de agendas sociales en cada territorio social.** Es importante precisar en este punto, que es posible identificar organizaciones cuyo espectro de acción trasciende el territorio, por lo que podrían ser incorporadas en procesos de conformación de agendas en más de un territorio social.

<sup>7</sup> En el mismo Artículo, la Ley establece que los consejos parroquiales y comunales deben servir de vaso comunicante entre las comunidades organizadas y los Consejos Locales de Planificación Pública, al remitir a éste último propuestas para su aprobación; así mismo, establece que una vez aprobadas tales propuestas y convertidas en proyectos, los integrantes de los consejos parroquiales y comunales estarían facultados para ejercer la contraloría social sobre los mismos.

<sup>8</sup> En Venezuela, el Cabildo Abierto está previsto en el Artículo 171 de la Ley Orgánica Municipal (ratificado en el Artículo 70 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela); sin embargo en opinión de quien suscribe, los cabildos abiertos presentan dos desventajas evidentes: la decisión de convocar el cabildo recae sobre la administración o el concejo municipal; la gran cantidad de participantes tiende a dificultar la interacción gobierno-comunidad, necesaria para garantizar la amplitud y precisión de la información suministrada por el gobierno, así como la retroalimentación que éste espera de la ciudadanía. En realidad “el cabildo abierto ha sido como experiencia, en términos generales, más una válvula de escape a la presión social para el desahogo del ciudadano que un instrumento de participación”(Mouchet, 1997).

<sup>9</sup> Las asambleas ciudadanas constituyen medios de participación establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Artículo 70, el cual dice textualmente: “Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones será de carácter vinculante, entre otros”.

- **Definir la forma a través de la cual las organizaciones y/o liderazgos claves participarán en el proceso de conformación de agendas;** lo ideal es que tal proceso se escenifique en todos los territorios sociales; sin embargo, en caso de que este desideratum sea inicialmente inviable, el gobierno municipal, conjuntamente con los demás integrantes del Consejo Local de Planificación Pública, seleccionará los territorios sociales a partir de los cuales iniciar la experiencia.

Como se argumentaba con anterioridad, lo ideal es que en los territorios sociales se contara con Consejos Comunales de Planificación y fuesen precisamente éstos los espacios a partir de los cuales organizar la participación de los actores identificados. A falta de éstos, es necesario crear modalidades y espacios de participación más expeditos, que posibiliten avanzar en la conformación de agendas.

A tal fin se podría crear, a nivel de cada territorio social, “Comités de Planificación Social”, conformados por representantes de las organizaciones o actores sociales claves del territorio social.

Estos Comités asumirían, en el marco de talleres especialmente programados para tal fin, y conjuntamente con técnicos pertenecientes al equipo de trabajo, la tarea de identificar, priorizar y analizar las necesidades sociales del respectivo territorio social, así como de definir, de manera consensuada objetivos y alternativas de solución para las mismas; asumirán, en buenas cuentas, la responsabilidad de “definir la agenda social del territorio”.

Los representantes de las organizaciones claves en los Comités de Planificación Social deberán ser seleccionadas por las mismas organizaciones, a través de sus propios mecanismos. Las responsabilidades de los Comités no culminarían con su rol en los talleres de conformación de agenda; podrían continuar operando en funciones de seguimiento a los acuerdos suscritos y en las negociaciones que se requieran al momento de consolidar las agendas sociales territoriales en la Agenda Social Local.

Dado que la intervención de las organizaciones claves en el marco de los Comités de Planificación Social puede ser limitada (pues los Comités son concebidos como espacios de trabajo), se requiere de espacios más amplios para dar cabida no sólo a los demás integrantes de las organizaciones que por las razones expuestas no puedan participar en los talleres de planificación y conformación de agendas, sino a todos y todas los ciudadanos y ciudadanas del territorio social. Estos espacios pueden estar representados por las Asambleas Ciudadanas o Asambleas Comunitarias.

Estas Asambleas constituirán mecanismos de participación creados con la finalidad de involucrar activamente a toda la comunidad en las decisiones inherentes al proceso de conformación-y construcción- de la agenda social local del territorio social respectivo. Es en el marco de las Asambleas Comunitarias donde se hace efectivo el carácter empoderador del proceso de conformación de agendas sociales locales. Sería en el marco de las Asambleas donde se aprueben o retroalimenten los análisis y conclusiones de los Comités de Planificación Social y donde se suscribirían los acuerdos y compromisos que conformarían las Agendas Sociales en cada Territorio Social.

Las Asambleas, además de ser el mecanismo destinado a aprobar y conferirle legitimidad a los acuerdos, constituye un excelente espacio para el aprendizaje, no sólo para la ciudadanía que aspira ver reflejadas sus aspiraciones individuales y colectivas en la Agenda, sino también para las autoridades y representantes locales, estatales y nacionales y para lo(a)s integrantes del equipo de trabajo. Es, pues, el espacio más idóneo para que la comunicación se haga efectiva, y por demás masiva; su propósito es el de incorporar la voz y voto de la comunidad en las actividades propias del proceso de conformación de agendas.

- **Establecer contacto con los representantes de las organizaciones seleccionadas, informándoles sobre el proceso que se desea emprender en el territorio social;** aún cuando durante la promoción del proceso se realiza un esfuerzo importante en materia de información (por lo que es posible que tales organizaciones estén ya informadas), aquí el contacto debe ser mucho más directo y personalizado: es imprescindible comprometer al liderazgo microlocal para que pueda dar inicio el proceso.
- **Inducir el proceso de conformación de agendas sociales locales al interior de los territorios sociales.** El contacto anterior, se complementa con charlas de inducción dirigidas tanto a las organizaciones claves y sus representantes como a la comunidad en general; estas charlas de inducción deben contener información conceptual y práctica sobre el proceso que se desea emprender.

- **Formalizar el compromiso entre las autoridades locales y las organizaciones claves para desarrollar el proceso de conformación de la agenda social a nivel del territorio social.** Se recomienda que el acto de formalización (que puede asumir la figura de un convenio) se realice en la sede del gobierno municipal, o mejor aun, en la sede del Consejo Local de Planificación Pública. En el convenio deberán especificarse las responsabilidades (técnicas, financieras, dotación de materiales, equipos, infraestructura, etc.) que asumirán la municipalidad y los actores representados de cara al proceso; así mismo, el acuerdo deberá incluir la modalidad de desarrollo que en definitiva se asumirá en el territorio social (como por ejemplo, instancias de participación, modalidad de selección de integrantes de Comités de Planificación Social, criterios de creación y puesta en funcionamiento de las Asambleas Comunitarias, etc.).
- **Seleccionar y capacitar promotores comunitarios a nivel de cada territorio social.** A los fines de profundizar la estrategia comunicacional e informativa prevista en cada territorio social, sería conveniente identificar/seleccionar promotores comunitarios; aun cuando el número de promotores podría variar de un territorio social a otro, es posible que un promotor/territorio sea suficiente. Los promotores comunitarios deberían seleccionarse conjuntamente con los actores claves del proceso y debería ser el propio municipio, con recursos propios o provenientes de otras fuentes, el responsable de su financiamiento. Por razones obvias, sería conveniente que cada promotor habite en y conozca de cerca el territorio social donde ejercerá sus actividades; más allá de su participación en los procesos de divulgación de información y comunicación, los promotores comunitarios podrían cumplir, entre otras, con las siguientes funciones: servir de enlace permanente entre las autoridades municipales, el equipo de trabajo, las organizaciones claves del territorio social y las comunidades en general; apoyar los esfuerzos de movilización social requeridos para la realización de las actividades previstas en el proceso de conformación de agendas sociales territoriales; apoyar a las autoridades locales y a representantes de las organizaciones clave en las convocatorias a los talleres y asambleas comunitarias requeridas, y asumir las tareas de organización y logística que correspondan; apoyar al equipo de trabajo en la facilitación de talleres, sistematización, presentación y difusión de sus resultados. Para que los promotores puedan asumir algunas de las funciones expuestas, requieren de capacitación. En tal sentido se recomienda sean sometidos a un proceso de formación similar al sugerido para el equipo de trabajo. Con la inclusión de promotores se lograría mayor capacidad de multiplicación (de conocimientos, metodologías, etc.) al interior de cada territorio, contribuyendo, de esta forma, con la sostenibilidad del proceso de conformación de agendas.
- **Recolectar información específica de cada territorio social.** Aun cuando en el paso 6 se ha recogido información general para iniciar el proceso de conformación de la agenda social local, es importante recolectar y analizar información concreta en cada territorio social. Se trataría aquí de un acercamiento a la realidad física y social de las zonas (estudio de terreno) destinado a alimentar la reflexión, análisis y procesamiento de necesidades sociales, que deberá ser realizado por integrantes del equipo de trabajo, con el apoyo de los promotores sociales seleccionados en el respectivo territorio social. Para la realización de esta actividad debe elaborarse previamente una lista de informantes clave, con datos exactos de ubicación. Algunos de estos informantes pueden formar parte de los actores clave identificados en el territorio. La recolección de información puede realizarse mediante entrevistas estructuradas; simultáneamente se debería elaborar un plano del territorio social, precisando su localización en el municipio, su superficie, sus calles, manzanas, plazas, centros culturales, de salud, recreacionales, deportivos, educativos, iglesias, comercios, etc. Sería útil también recoger datos sobre las comunidades que hacen vida en el territorio social, como su historia (en algunas comunidades puede que se encuentren cronistas), principales actividades económicas, características sociodemográficas, cantidad y calidad de los servicios públicos y otros datos que se consideren relevantes.
- **Definir la modalidad de trabajo a través de la cual se conformará la agenda social local.** Para la conformación de agendas en cada territorio, pueden concebirse distintas formas de trabajo. Una de las más efectivas es, sin duda, la modalidad de talleres. En este sentido parte importante de las actividades previstas para el desarrollo de la Fase 2 (Ejecución del proceso o conformación de la agenda social local) pueden realizarse en el marco de talleres especialmente diseñados para tal fin y conducidos por uno o más facilitadores seleccionados por el equipo de trabajo.

En este contexto, los talleres surgen como modalidades de trabajo que articulan la utilización de técnicas propias de enfoques participativos de planificación con técnicas de moderación y trabajo grupal, concebidas para inducir de manera ordenada, acuerdos en torno a prioridades sociales y el cómo atenderlas, involucrando la participación activa y creativa de los actores involucrados en la conformación de la agenda social local.

*La organización de la participación, como actividad preparatoria del proceso de conformación de la agenda social local tiene como propósito el de establecer mecanismos idóneos y expeditos para que los actores sociales generen, de manera consensuada, acuerdos y compromisos de gestión en relación al desarrollo social de las localidades.*



## Preguntas, retos y desafíos

### PREPARARNOS PARA LA AGENDA SOCIAL



- En esta unidad, abordamos la preparación del Proceso de Conformación de la Agenda Social Local; con base en lo leído sugerimos reflexionar en grupo los aspectos que siguen:
- En el municipio donde habitas: ¿existen los mecanismos necesarios para promover la participación de los actores sociales y ciudadanía en general en la elaboración de la agenda social local? De ser positiva tu respuesta, indica cuáles son esos mecanismos. De ser negativa, señala cuáles pudiesen ser los mecanismos más idóneos para facilitar la participación en tu localidad.

En tu opinión ¿cuáles han sido las principales dificultades para que los mecanismos de participación previstos en las leyes operen eficientemente en tu localidad?





# Unidad 3

## HACIA LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO CIUDADANO

### Conformación de la Agenda Social Local

---

En esta unidad nos acercaremos a la conformación de la agenda social local. Para ello avanzaremos en: el manejo de conceptos y técnicas orientadas al análisis de necesidades sociales insatisfechas; el manejo de técnicas que nos permitan identificar, evaluar y seleccionar respuestas destinadas a satisfacer las necesidades sociales.

Trabajaremos en la comprensión de los criterios necesarios para estructurar participativamente agendas sociales territoriales, así como su inclusión en la conformación de la agenda social local; y en el manejo de conceptos y principios que deben orientar el seguimiento y evaluación de los compromisos contraídos en el marco de la agenda social local.

---



## LA CONFORMACIÓN DE LA AGENDA SOCIAL LOCAL

*“... Siento una inmensa fascinación por el poder,  
y no es una fascinación secreta”  
García Márquez*

*Elaborando una agenda social en nuestra comunidad:*

### **La comunidad a la cual pertenecemos:**

*¿Tiene una agenda social? Si así fuese, ¿en qué consiste dicha agenda y cómo fue elaborada? Y si no la tiene, intenta un pequeño guión para ayudar a tu comunidad a estructurar su agenda social.*

- ¿Qué relación guarda una agenda social con las necesidades sociales insatisfechas de una comunidad?*
- ¿En qué medida y de qué manera los pasos de la planificación estratégica participativa descritos en la Unidad 1 están vinculados con la elaboración de agendas sociales en tu comunidad?*

*Una vez hecha estas reflexiones, intercambiamos con los compañeros las experiencias y opiniones que nos han provocado.*

## **La conformación de la agenda social local como parte de un proceso de planificación participativa.**

### **El proceso de conformación de agendas sociales locales**

Los enfoques participativos y estratégicos de planificación aportan conceptos y herramientas útiles para abordar la elaboración de la agenda social en una localidad. Recordemos que la conformación de la agenda social local es, en sí misma, parte de un proceso participativo de planificación.

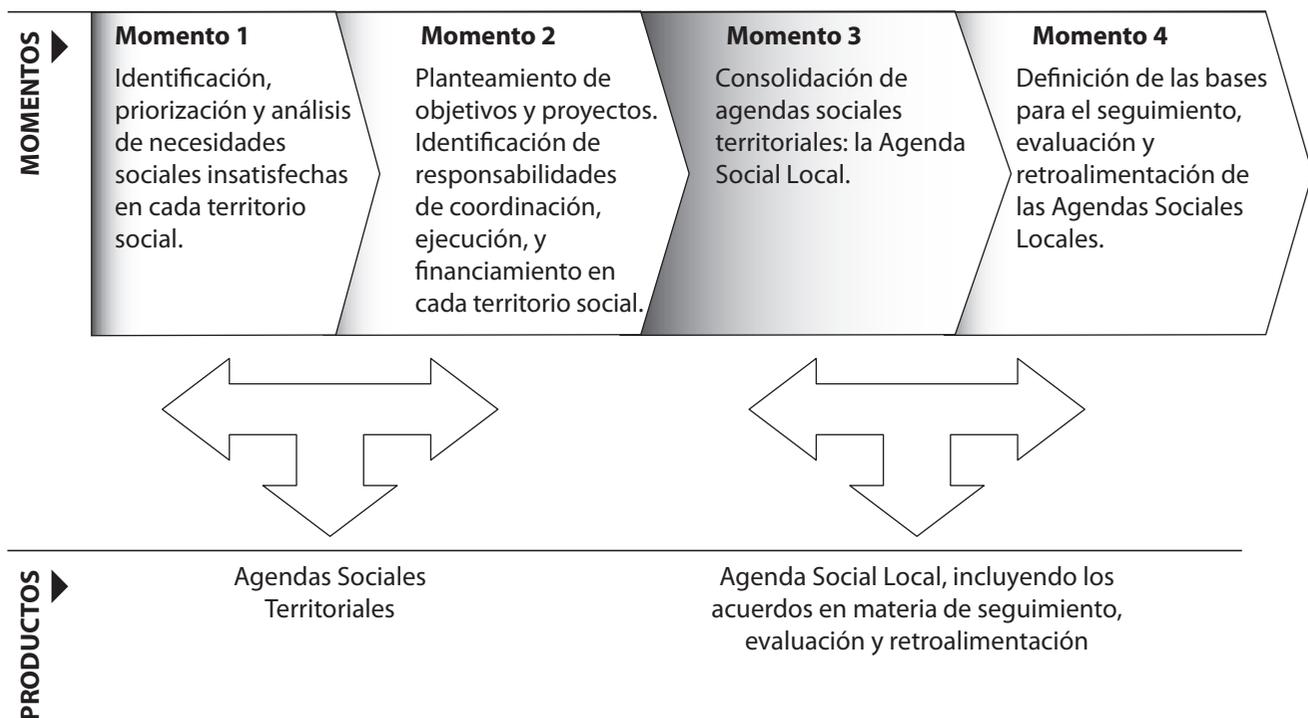
Estos conceptos y herramientas, combinados con los conceptos y orientaciones propias del enfoque promocional de calidad de vida nos permiten construir una propuesta metodológica para elaborar la agenda social local.

En términos generales, la conformación de la agenda social local comprende un conjunto de actividades que van desde la reflexión sistemática sobre las necesidades insatisfechas en cada uno de los territorios sociales identificados, pasando por la definición de objetivos y opciones de respuesta a las mismas (agendas sociales territoriales) y su consolidación en la Agenda Social Local; también incluye la definición de acuerdos e identificación de mecanismos que posibiliten su seguimiento y evaluación.

El seguimiento y evaluación de los compromisos (propósitos y respuestas sociales) contraídas en el marco de la Agenda Social, así como las agendas territoriales, representa el dispositivo mediante el cual dicha agenda es constantemente revisada – y actualizada –; razón por la cual constituye un proceso permanente y dinámico.

Este proceso de reflexión en torno a necesidades, propósitos y prioridades de respuesta implica, por su puesto, un esfuerzo de organización el cual, gradualmente, irá conformando la institucionalidad requerida para una gestión social participativa, descentralizada y coordinada.

En esta perspectiva, la conformación de agendas sociales constituye un proceso integrado por cuatro momentos los cuales, a su vez, abarcan un conjunto de pasos metodológicos.



*La conformación de la agenda social local implica un proceso a través del cual diversos actores y sujetos sociales analizan de manera conjunta sus necesidades insatisfechas, definen sus propósitos en relación con la satisfacción de dichas necesidades, acuerdan compromisos para atenderlas y definen mecanismos para verificar y propiciar su cumplimiento.*

## Conceptos para iniciar el proceso de conformación de agendas sociales locales

Ciertamente, todos los conceptos y conocimientos abordados en el marco del presente módulo, así como los desarrollados en los dos módulos que lo precedieron son de suma importancia para encarar la conducción de un proceso participativo de conformación de agendas sociales locales.

Aunque en módulos anteriores de esta colección, hemos desarrollado los conceptos que deben manejarse en el inicio de conformación de agendas sociales locales, iniciaremos este proceso repensándolos brevemente.

## **Derechos Sociales**

Constituyen un bien público, ya que todos los ciudadanos y ciudadanas son sujetos de derecho, y tienen un carácter de relevancia pública, es decir, se rigen por reglas definidas en función del interés colectivo, haciéndolos prevalecer en cualquier campo de acción que permita ejercerlos o preservarlos.

De acuerdo con la Constitución, son sujetos de derecho la familia, los niños, las niñas y adolescentes, los jóvenes y las jóvenes, los ancianos y las ancianas, personas con discapacidades o necesidades especiales; asimismo, son objeto de derecho la vivienda, la salud, la seguridad social, el trabajo, la educación y la cultura.

Los derechos están vinculados entre sí, son complementarios. Cualquier impedimento, por ejemplo, para ejercer el derecho a la salud se constituye a su vez en una restricción para ejercer el derecho a la educación o al trabajo.

## **La Universalidad**

Principio que establece desde el punto de vista jurídico normativo, la igualdad de derechos para todos los ciudadanos y ciudadanas. De acuerdo con este principio “toda persona tiene derecho a realizar sus necesidades y aspiraciones de salud, educación, ambiente, trabajo, vivienda, protección social, entre otros, incluyendo no ser discriminado/a o excluido/a del ejercicio de estos derechos”.<sup>10</sup> Las políticas públicas deben ser concebidas y ejecutadas con el fin último de garantizarle a la ciudadanía el acceso y disfrute de los derechos jurídicamente establecidos, incluyendo claro está, los derechos sociales. Tal es la esencia de una política pública – y social – con enfoque de derecho.

## **Equidad**

Es la búsqueda de la igualdad en la diversidad; a través de la aplicación del principio de equidad en las políticas públicas se busca evitar que factores asociados con las diferencias entre los seres humanos (por clase social, por creencias religiosas, por edad, por sexo, por etnia, etc.) se conviertan en causas de desigualdades. Según Almeida (1999), la inequidad “es aquello considerado injusto, envolviendo cuestiones éticas, morales y políticas, refiriendo a diferencias indeseables y, por lo tanto, factibles de intervención por medio de políticas de diversos sectores”. La búsqueda de la equidad constituye un objetivo supremo del ordenamiento económico y social para una efectiva universalidad de los derechos y una justa distribución de la riqueza.

## **Necesidades sociales**

Amartya Sen, las define como elementos constitutivos de los individuos y colectivos indispensables para alcanzar una calidad de vida plena, y que garantizados como derechos humanos y sociales universales, deben ser el principal objeto de respuesta de los entes que tienen a su cargo la gestión pública, participando la sociedad como actor protagónico, con poder para participar en las decisiones públicas de manera corresponsable.

## **Necesidades sociales insatisfechas**

Como su nombre lo indica, representan necesidades sociales (asimiladas obviamente a derechos) cuyo acceso o ejercicio es limitado o inexistente para determinados sujetos de derecho. Una necesidad social insatisfecha es, si se quiere, una contradicción a los principios de universalidad y equidad.

Desde el punto de vista práctico cualquier negación, limitación o vacío de un derecho social que afecta un determinado grupo humano representa -para ese grupo humano- una necesidad social insatisfecha. La necesidad social insatisfecha será considerada, en el marco de la presente guía, como la categoría de análisis a partir de la cual se fundamentará el diagnóstico en el marco de la planificación y conformación de agendas sociales locales.

El análisis de una necesidad insatisfecha, conllevará a la identificación y explicación de los déficit e inequidades sociales; un déficit social es indicativo de la existencia de un vacío o limitación de un derecho; cuando dicho déficit se distribuye en forma desigual entre los distintos grupos étnicos, sociales, sexos, etc, evidencia inequidad; cuando entre las causas de una necesidad insatisfecha se identifican factores asociados a la desigual capacidad que poseen los distintos grupos y sujetos sociales para satisfacer la necesidad social, se manifiesta la inequidad de oportunidades.

<sup>10</sup> D’Elía, Yolanda. PROINDUR, Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Social Pública, Documento Final, Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), Febrero de 2003.

### **Autonomía**

Se entiende por autonomía la capacidad de los individuos y colectivos para lograr aspiraciones, satisfacer necesidades, disfrutar derechos sociales y ejercer la ciudadanía; las políticas públicas deberían fortalecer los niveles de autonomía como forma para eliminar o mitigar la inequidad de oportunidades.

### **Ámbitos**

Dimensiones de la realidad que vinculan diferentes planos de competencia y capacidades; estas dimensiones no tienen fronteras bien definidas, antes bien, se intersectan unas con otras. Un ámbito es una convención que facilita abordar el análisis de una realidad a los fines de la planificación; podrían considerarse como ámbitos de la realidad social, los ámbitos de salud, educación, ambiente, empleo, cultura, deporte, etc., generalmente asociados al denominado “sector social”.

Cada ámbito, a su vez, se puede desagregar en subámbitos; así, por ejemplo, el “Ámbito Salud” se puede subdividir en “salud sexual y reproductiva”, “salud ambiental”, salud mental, etc.; el “Ámbito Educativo” en “educación preescolar”, “educación superior”, “educación básica”, “educación formal”, “educación para el trabajo”, etc. a los fines de la planificación, la identificación de ámbitos se utilizará para facilitar y ordenar la identificación de necesidades sociales insatisfechas.

### **Matriz de trabajo**

“Es un marco de ordenamiento de la acción construida a partir de la aplicación de los conceptos y directrices del Plan Estratégico Social”. Esta matriz resume la definición de las políticas de calidad de vida por ámbitos de necesidades cuya satisfacción garantiza el desarrollo de la autonomía orientando su contenido conceptual y operativo. Los ejes horizontales de la matriz representan las distintas etapas del ciclo de vida, las cuales dan estructura a las políticas de calidad de vida (infancia, adolescencia y juventud, vida adulta y adulto mayor o ancianidad) y los ejes verticales expresan los diferentes ámbitos que los seres humanos necesitan desarrollar para preservar su autonomía (salud, educación, alimentación, ambiente, vivienda y servicios, transporte, protección social, empleo e ingreso y participación ciudadana), estableciendo en cada uno, todo aquello que pueda limitar esta autonomía y que por tanto, requiere de la elaboración de proyectos para impedir, minimizar o erradicar las causas que pueden provocar esta limitación.

Estos ejes verticales referidos a los ámbitos de autonomía (ejes de autonomía) representan categorías que articulan respuestas en forma de proyectos, orientadas a desarrollar capacidades en los individuos y colectivos con el fin último del mejoramiento de sus condiciones de vida”.<sup>11</sup> La matriz también es “cruzada” transversalmente por ejes que permiten visualizar las diferencias entre grupos sociales con la finalidad de tomarlas en consideración al momento de analizar las necesidades sociales y diseñar respuestas de política; en la matriz, estos ejes son cuatro: territorios sociales –el cual es de hecho considerado en el análisis cuando este, como es el caso, se circunscribe a territorios sociales concretos-, clases sociales, género y etnia ( pero pudieran incluirse otros como credo, raza, etc., si tales diferencias pudieran estar determinando desigualdades en el acceso o disfrute de derechos sociales).

La matriz de trabajo constituye un marco conceptual importante al momento de identificar necesidades sociales insatisfechas. En efecto, estas necesidades se identifican en cada una de las celdas generadas por la intersección entre los ámbitos y las distintas etapas del ciclo de vida. El marco conceptual de la matriz posibilita, en la práctica, una comprensión más holística e integral de la problemática social ya que:

- Permite comprender con mayor rigor la interrelación existente entre las necesidades sociales que se suscitan en cada etapa del ciclo de vida; en este sentido, los problemas sociales de la adultez pueden haber sido ocasionados, en parte, por necesidades no atendidas durante la niñez o la juventud y las primeras, a su vez, pueden condicionar problemas sociales durante la ancianidad o adultez mayor. En otras palabras, la pérdida de autonomía individual o colectiva que se genera en cada etapa del ciclo de vida incide en los precarios niveles de autonomía que puedan evidenciarse en etapas subsiguientes; esta visión coadyuva a la formulación de políticas, en cada ámbito, que integre como un continuum el ciclo de vida de los grupos o sujetos sociales (proyectos de autonomía).

<sup>11</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Guía Metodológica para la Elaboración del Plan Operativo Anual 2003, Caracas, Julio 2002, pp. 9 y 10.

- Permite comprender la relación existente entre las necesidades sociales pertenecientes a distintos ámbitos, posibilitando análisis transectoriales de la realidad, estableciendo las bases para una actuación intersectorial (de organizaciones que planifican y actúan desde distintos sectores) y permitiendo la formación de políticas más integrales. En efecto, la matriz posibilita evaluar la incidencia que determinadas necesidades sociales “pertenecientes” a un ámbito generan sobre otras necesidades vinculadas o otros ámbitos; este análisis es importante para comprender que a menudo, la solución a los problemas que se suscitan en un ámbito dado exige de intervenciones de política en otros ámbitos (Ejes estructurantes).
- Pone de relieve la diversidad como variable que de no ser visualizada y analizada correctamente puede ser fuente de políticas y respuestas que perpetúen o acentúen inequidades y desigualdades entre grupos sociales, etnias, géneros y sujetos sociales.



## Preguntas, retos y desafíos

Revisemos algunos de los conceptos recientemente desarrollados.



- ¿Sobre cuáles aspectos descansa la política social enmarcada en el enfoque promocional de calidad de vida?
- ¿Cuáles de estos conceptos consideras imprescindibles para los actores y sujetos involucrados en el desarrollo de la agenda social?



### El Momento 1:

#### **El diagnóstico participativo: identificando, priorizando y analizando necesidades sociales insatisfechas en los territorios sociales.**

El diagnóstico participativo representa un momento crucial en el proceso de conformación de la agenda social local, ya que permite, de manera ordenada, caracterizar y analizar la situación social en cada uno de los territorios seleccionados. Mediante el diagnóstico los actores sociales se aproximan al conocimiento de la realidad que desean transformar en una situación mejor.

Su realización involucra el concurso activo tanto de la gente, organizada o no, como de los organismos responsables de la política social. Las necesidades sociales que se definan como importantes en cada territorio, representarán las preocupaciones y aspiraciones de sus habitantes y, como tales, definirán las características que ha de asumir la agenda territorial.

Sin un adecuado diagnóstico de necesidades, sería imposible definir propósitos de cambio y, mucho menos, precisar qué tipo de respuestas son necesarias para satisfacerlas. En la práctica, el diagnóstico participativo en cada territorio social implica seguir tres pasos a saber:

- Identificar necesidades sociales insatisfechas.
- Precisar las necesidades insatisfechas prioritarias.
- Analizar las necesidades insatisfechas prioritarias.

*El diagnóstico participativo constituye el punto de partida para la conformación de agendas sociales en los territorios. Su finalidad es identificar y explicar prioridades en términos de necesidades sociales insatisfechas, como primer paso para acordar políticas y respuestas sociales.*

## **Identificar necesidades sociales insatisfechas**

El primer paso dentro del diagnóstico participativo, es preguntarse cuáles son las necesidades sociales que no están siendo satisfechas en el territorio social.

Para identificar necesidades sociales insatisfechas, se recomienda utilizar un marco de referencia común. Esta referencia, como norma que guía la identificación de necesidades, no puede ser otra que el listado de derechos sociales constitucionalmente consagrados.

Dado que la necesidad social insatisfecha constituye una situación insatisfactoria, una situación inadmisibles en relación con un derecho, su denominación debe ser expresada como una condición negativa; por ejemplo, "la nutrición infantil" no es una necesidad insatisfecha; es un derecho, tema de derecho, u objeto de derecho; "Altos niveles de desnutrición infantil en el territorio social" es una necesidad social insatisfecha: expresa una situación de insatisfacción con respecto al derecho, tema de derecho u objeto de derecho.

### **En la Infancia (Ámbito: Salud):**

- ¿Cuáles son las necesidades insatisfechas en salud que afectan a la infancia en el territorio social?
- ¿Cuáles son las situaciones insatisfactorias que afectan la infancia del territorio social en el ámbito de la salud?
- ¿Cuáles son los problemas de salud que aquejan a la infancia del territorio social?
- ¿Cuáles son los derechos en materia de salud que no son ejercidos (total o parcialmente) por la infancia en el territorio social? ¿Cómo se expresan las insatisfacciones en relación con el ejercicio de tales derechos?

### **En la infancia (Ámbito: Educación):**

- ¿Cuáles son las necesidades insatisfechas en educación que afectan a la infancia en el territorio social?.
- ¿Cuáles son las situaciones insatisfactorias que afectan la infancia del territorio social en el ámbito de la educación?
- ¿Cuáles son los problemas educativos que aquejan a la infancia del territorio social?
- ¿Cuáles son los derechos en materia de educación que no se ejercen (total o parcialmente) por la infancia en el territorio social? ¿Cómo se expresan las insatisfacciones en relación con el ejercicio de tales derechos?

Y así en las demás etapas del ciclo de vida.

Una vez agotada la identificación de necesidades insatisfechas en una etapa del ciclo de vida, se realiza una "limpieza de las ideas", la cual consiste, en eliminar repeticiones o ideas que estén contenidas en otras o, simplemente, darle a una idea una redacción comprensible para todos.

Al final del proceso, se dispondrá, como producto, un listado de necesidades insatisfechas por cada ámbito en cada etapa del ciclo de vida.

Para cada etapa del ciclo de vida, la información puede ordenarse en el siguiente formato :

## IDENTIFICANDO NECESIDADES SOCIALES

**Etapas del Ciclo de Vida: (Infancia, Adolescencia, Juventud, Adulthood, Adulthood Mayor):** \_\_\_\_\_

Ambito 1	Ambito 2	Ambito n
Necesidad social insatisfecha 1.1	Necesidad social insatisfecha 2.1	Necesidad social insatisfecha n.1
Necesidad social insatisfecha 1.2	Necesidad social insatisfecha 2.2	Necesidad social insatisfecha n.2
Necesidad social insatisfecha 1.n	Necesidad social insatisfecha 2.n	Necesidad social insatisfecha n.n

*La identificación de necesidades sociales insatisfechas debe tener, como marco de referencia, los derechos sociales constitucionalmente consagrados. Se recomienda que tal identificación se realice para cada sub-ámbito del ámbito social y para cada etapa del ciclo de vida. Es importante que toda necesidad insatisfecha se enuncie como una condición negativa.*

### Priorizar necesidades sociales insatisfechas

Una vez identificadas las necesidades sociales insatisfechas en cada etapa del ciclo de vida y en cada ámbito se procede a establecer prioridades.

Los participantes, como representantes de las organizaciones clave del territorio social, deben comprender que la atención a las necesidades sociales insatisfechas exige recursos (de muy distinta naturaleza, no solo económicos) y éstos, por definición, son limitados; por esta razón, las necesidades sociales identificadas no pueden ser abordadas todas en el marco de un horizonte temporal dado<sup>12</sup>.

La priorización de necesidades representa un acto fundamentalmente político pues marca un primer punto de acuerdo al que deberán arribar organizaciones sociales distintas; las necesidades sociales prioritarias definirán en buenas cuentas los focos de atención hacia los cuales deberán converger los esfuerzos y recursos intergubernamentales e interorganizacionales en materia de política social en cada territorio social.

En el marco del taller se recomienda que la priorización, al igual que la identificación de necesidades, se realice en plenaria; siguiendo la misma lógica, la priorización debería realizarse para cada etapa del ciclo de vida; en este paso, las interrogantes claves serían:

- ¿Cuáles son las necesidades sociales insatisfechas más importantes en cada una de las etapas del ciclo de vida?
- ¿Cuáles de las necesidades sociales insatisfechas, identificadas para el territorio social en el punto anterior, merecen prioridad y por qué?

<sup>12</sup> Es importante definir el horizonte temporal al cual harán referencia las agendas sociales territoriales y, por su puesto, la agenda social local. A tal fin se recomienda que dicho horizonte abarque 8 años, tiempo equivalente al de dos períodos de gobierno- (en los casos de gobiernos estatales y municipales); ello permitiría, a la postre, definir propósitos y objetivos de mayor trascendencia llamados a orientar la formulación de políticas sociales de largo, mediano y corto plazo.

Para la priorización de necesidades pueden utilizarse diversas técnicas; por su practicidad en trabajos grupales, se recomienda la utilización de dos de ellas:

- Técnica de priorización mediante la utilización de criterios de selección, y
- Técnica de priorización por distribución de unidades de valor.

## **Priorización de necesidades sociales insatisfechas mediante la utilización de criterios de selección.**

### **La utilización de esta técnica supone seguir las siguientes pautas:**

- Definir los criterios de selección: los participantes, guiados por el facilitador del taller, identifican los criterios a través de los cuales se fundamentará la selección de las necesidades sociales insatisfechas. Estos criterios pueden ser múltiples, como por ejemplo:
  - Importancia que cada necesidad tiene para los y las habitantes del territorio social.
  - Proporción de la población total del territorio social que manifiesta la necesidad social insatisfecha.
  - Importancia de la necesidad para la política social nacional, estatal o municipal (lo cual podría verificarse en instrumentos normativos como leyes y planes o con los aportes que técnicos municipales, estatales o nacionales presentes en el taller puedan ofrecer al respecto).
  - Posibilidad de atender eficazmente la necesidad insatisfecha.
  - Nivel de incidencia que cada necesidad social insatisfecha tiene sobre otras necesidades sociales insatisfechas identificadas en el territorio social.
  - Criticidad de la necesidad social insatisfecha, referida a su impacto global sobre la calidad de vida en el territorio social, etc.
- Establecer una escala de valoración para cada criterio: una vez identificados y acordados los criterios se define una escala general de valores común para todos ellos. Podría, por ejemplo, utilizarse una escala numérica entre 1 y 3, donde 3 represente el valor más alto.
- Someter cada necesidad social insatisfecha a cada criterio, asignándole un puntaje; se propone que cada participante asigne un valor a cada criterio para cada necesidad y considerar, al final, un valor único consolidado que podría consistir en la media de las asignaciones individuales; en este punto, el facilitador deberá ser muy cuidadoso. Si se observa mucha heterogeneidad (alta desviación standard) entre las asignaciones individuales para un binomio específico necesidad-criterio, la media aritmética no representará un valor de consenso.

En estos casos hay que abrir el debate para que los participantes expliquen el porqué de sus asignaciones y lleguen a un acuerdo. El puntaje final para cada necesidad social insatisfecha vendrá dado por la sumatoria de los promedios correspondientes a cada criterio. Obviamente, aquellas necesidades insatisfechas que adquieran un mayor puntaje final serán consideradas como prioritarias. Se reitera que la priorización debe hacerse para cada etapa del ciclo de vida; de esta forma habrá necesidades prioritarias en la infancia, en la adolescencia, en la juventud, en la adultez y en la ancianidad.

El esfuerzo de priorización, a nivel de cada etapa del ciclo de vida, sistematizarse en un formato como el siguiente:

### TABLA PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES SOCIALES INSATISFECHAS

Etapa del Ciclo de Vida: \_\_\_\_\_

Criterios Necesidades sociales insatisfechas	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Sumatoria	Orden de prioridad (1,2,3 ...n)
Necesidad social insatisfecha 1.1	Media aritmética de los valores individuales asignados al criterio 1 para la Necesidad Social Insatisfecha 1.1			Suma de las media aritméticas determinadas a nivel de cada criterio para la Necesidad Social insatisfecha 1.1	
Necesidad social insatisfecha 1.2					
Necesidad social insatisfecha 1.n					
Necesidad social insatisfecha 2.1					
Necesidad social insatisfecha 2.2					
Necesidad social insatisfecha 2.n					
Necesidad social insatisfecha 3.1					
Necesidad social insatisfecha 3.2					
Necesidad social insatisfecha 3.n					
Necesidad social insatisfecha 4.1					
Necesidad social insatisfecha 4.2					
Necesidad social insatisfecha 4.n					
Necesidad social insatisfecha N.n					

Una vez seleccionadas las necesidades sociales insatisfechas prioritarias, se ordenan por etapas de ciclo de vida y por ámbitos de autonomía; en este paso, se recomienda eliminar la nomenclatura inicial (codificación) asignada a cada necesidad social, asignándoles un nuevo número que podría obedecer a su orden de prioridad establecido en función de los puntajes (sumatorias) obtenidos. Esta información puede sistematizarse en el siguiente formato:

### NECESIDADES SOCIALES INSATISFECHAS PRIORITARIAS

Ambitos Etapas del Ciclo de Vida	Salud	Educación	Empleo	Cultura	...
<b>Infancia</b>	Necesidades sociales insatisfechas prioritarias en salud para la infancia del territorio social.				
<b>Adolescencia</b>				Necesidades sociales insatisfechas prioritarias en cultura para la adolescencia del territorio social.	
<b>Juventud</b>					
<b>Adulthood</b>					
<b>Adulthood Mayor</b>		Necesidades sociales insatisfechas prioritarias para la adultez mayor del territorio social.			

### Priorización de necesidades sociales insatisfechas mediante la asignación de unidades de valor.

Es una técnica más sencilla que la anterior y su aplicación exige menos tiempo; sin embargo esta sencillez puede tener como costo una menor rigurosidad. De utilizarse también deberá hacerse para cada etapa del ciclo de vida. En términos generales su aplicación sigue las siguientes pautas:

- Por indicaciones del facilitador, los (y las) participantes, individualmente, distribuyen cien (100) unidades de valor entre las necesidades sociales insatisfechas identificadas en cada etapa del ciclo de vida.
- Una vez finalizada la distribución individual de unidades de valor (el facilitador deberá corroborar que la suma total de unidades distribuidas por cada participante sea igual a cien), el facilitador consultará a cada participante el número de unidades de valor asignado a cada necesidad social insatisfecha, y anotará dicho valor en un formato especial colocado a la vista de los y las participantes.

- Para cada necesidad social insatisfecha, se procede a sumar las asignaciones individuales anotadas en el formato (en este paso resulta válida la observación realizada en la utilización de la técnica anterior: si la heterogeneidad entre las asignaciones individuales es muy alta, se hace necesario abrir el debate en torno a las razones que motivaron a los participantes a asignarle una determinada cantidad de unidades de valor a una necesidad).
- Se considerarán como prioritarias aquellas necesidades insatisfechas con mayor asignación global de unidades de valor.

En cada etapa del ciclo de vida, puede utilizarse el siguiente formato:

## REGISTRO DE INFORMACIÓN

Etapa del Ciclo de Vida: \_\_\_\_\_

Necesidades Sociales Insatisfechas	Registro de asignaciones individuales de unidades de valor	Sumatoria	Orden de prioridad
Necesidad social identificada 1.1			
Necesidad social identificada 1.2			
Necesidad social identificada 1.n			
Necesidad social identificada 2.1			
Necesidad social identificada 2.2			
Necesidad social identificada 2.n			
Necesidad social identificada 3.1			
Necesidad social identificada 3.2			
Necesidad social identificada 3.n			
Necesidad social identificada N.n			

Una vez finalizada la priorización de necesidades sociales insatisfechas en cada etapa del ciclo de vida, la información puede condensarse en el formato de "necesidades sociales insatisfechas" propuesto en la técnica de priorización mediante la utilización de criterios de selección.

Independientemente de la técnica a utilizar es importante que los resultados de la priorización sean discutidos ampliamente para ser definitivamente avalados por los participantes en la plenaria.

*Priorizar supone la intención de postergar la atención de determinadas necesidades sociales para enfatizar los esfuerzos sobre las más importantes. La priorización de necesidades sociales insatisfechas representa un primer punto de acuerdo entre actores o sujetos sociales. Define los focos de atención hacia los cuales deberán confluír los esfuerzos y recursos intergubernamentales e interorganizacionales en materia de política social en un territorio.*

---

## Preguntas, retos y desafíos



Identifiquemos y prioricemos las necesidades sociales insatisfechas en nuestra comunidad. Para ello:

- Enunciemos adecuadamente las necesidades sociales insatisfechas. Recuerden que las mismas deben expresar una condición negativa.
- Organicemos las necesidades insatisfechas según sub-ámbitos sociales y etapas del ciclo de vida.
- Seleccionemos una etapa del ciclo de vida, y prioricemos las necesidades sociales insatisfechas.

Una vez realizada esta actividad, intercambiamos nuestras conclusiones con el grupo.

---

## ¿Cómo analizar las necesidades sociales insatisfechas prioritarias?

Identificadas las necesidades sociales insatisfechas prioritarias, se hace indispensable analizarlas rigurosamente; de otra forma sería imposible definir objetivos y respuestas adecuadas para su atención. El análisis de las necesidades es el punto crucial del diagnóstico, pues pretende no solo caracterizar cada necesidad social insatisfecha sino también conocer el proceso a través del cual éstas se generan o se perpetúan en el tiempo.

En términos generales, y a nivel de cada necesidad social insatisfecha prioritaria, el análisis supone seguir los siguientes pasos:

- Describir la necesidad social insatisfecha.
- Identificar las consecuencias generadas por la necesidad social insatisfecha.
- Explicar la necesidad social insatisfecha.
- Identificar y dimensionar las causas claves o determinantes de la necesidad social insatisfecha.
- Identificar posibles actores involucrados en la gestación y atención de las causas claves o determinantes.
- Analizar la oferta existente.

## ¿En qué consiste la descripción de una necesidad social insatisfecha?

Los descriptores representan los hechos, visibles y medibles, que posibilitan constatar o corroborar que una necesidad social efectivamente no está satisfecha o que su satisfacción es tan solo parcial. En buenas cuentas, constituyen las evidencias del grado de insatisfacción que un grupo social experimenta en relación a una necesidad social.

La descripción de una necesidad social insatisfecha no sólo la caracteriza, sino que además, la dimensiona, permitiendo establecer con rigor la magnitud de la insatisfacción. Es el punto de partida para la explicación (identificación de las causas que generan la necesidad social insatisfecha) y permite definir una línea de base contra la cual contrastar las incidencias de una política o de una respuesta social destinada a superar o mitigar la insatisfacción; en efecto, los descriptores incluyen indicadores que permitirán evaluar permanentemente los cambios cualitativos y cuantitativos experimentados por una necesidad social insatisfecha como efecto de la ejecución de determinadas políticas, proyectos o servicios sociales.

Para describir una necesidad social insatisfecha pueden seguirse las siguientes pautas:

- Enunciar las evidencias de la necesidad social insatisfecha. Usualmente las evidencias se enuncian con algún calificativo que exprese su condición negativa; responden a la interrogante ¿cuáles son los hechos que permiten verificar la existencia de la necesidad social insatisfecha?. Ejemplo: Necesidad social insatisfecha: parte importante de la niñez que habita en el territorio social no satisface sus requerimientos mínimos de alimentación para un desarrollo saludable. Evidencia: Un elevado porcentaje de la niñez, con edades comprendidas entre 0 y 6 años presentan desnutrición moderada.
- Formular o seleccionar el indicador a través del cual se medirá la evidencia. El indicador es simplemente la forma a través de la cual se mide el comportamiento de una variable, en este caso, la evidencia. Debe responder la interrogante ¿cómo medir o dimensionar las evidencias de una necesidad social insatisfecha?. Siguiendo con el ejemplo anterior, el posible indicador sería: N° de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 6 años del territorio social que presentan desnutrición moderada/N° total de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 6 años que habitan en el territorio social X 100.
- Medir el indicador: consiste en asignarle valores reales al indicador para establecer la magnitud de la evidencia; permiten responder la interrogante ¿cuán grave es cada evidencia y, en general, la necesidad social insatisfecha?. Por ejemplo: el 60% de los niños y niñas que habitan en el territorio social presentan desnutrición moderada.
- Caracterizar las inequidades: consiste en dimensionar o calificar las evidencias según clase social, género, etnias, etc. Este punto es de suma importancia pues permite incorporar los enfoques transversales propuestos en la matriz de trabajo desde el mismo momento en que se caracteriza la problemática representada en la necesidad social insatisfecha. Como se dijera con anterioridad, la transversalización posibilita identificar inequidades (en este caso de resultados), es decir, corroborar si los déficit sociales se distribuyen en forma desigual entre los distintos géneros (masculino y femenino), las distintas clases sociales (clase alta, media, baja, etc.) y las etnias (criollos, pueblos indígenas). La caracterización de las inequidades plantea las siguientes interrogantes:
  - ¿Cuán grave es la evidencia en niños?
  - ¿Cuán grave es en las niñas?
  - ¿Cuán diferente es la evidencia entre niños y niñas? (en caso, de ser significativa, se podría estar en presencia de una inequidad por género)
  - ¿Cuán grave es la evidencia en los grupos sociales de mayores recursos?
  - ¿Cuán grave es la evidencia en los grupos sociales de menores recursos?
  - ¿Cuán diferente es la evidencia entre niños y niñas pertenecientes a grupos sociales de mayores recursos y los (las) pertenecientes a clases sociales de menores recursos? (de ser significativa la diferencia, se trataría de una inequidad por clase social), etc.

En este caso, los indicadores expresan una base de cálculo similar a los planteados para dimensionar las evidencias generales; por ejemplo, si se quisiera conocer qué % de desnutrición moderada afecta a las niñas en edades comprendidas entre 0 y 6 años, el indicador podría expresarse de la siguiente forma: N° de niñas del territorio social con edades comprendidas entre 0 y 6 años que presentan desnutrición moderada/ N° total de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 6 años que habitan en el territorio social X 100.

- Señalar la fuente de información utilizada o consultada para medir el indicador correspondiente.

Para cada necesidad social insatisfecha pueden haber varios descriptores; deben identificarse los necesarios y suficientes para caracterizar y dimensionar adecuadamente la necesidad insatisfecha que se pretende describir; una vez identificados los descriptores de la necesidad social, el grupo de trabajo debe plantearse las siguientes interrogantes:

- ¿Son los descriptores identificados, los necesarios y suficientes para precisar y distinguir la necesidad social insatisfecha de cualquier otra?
- ¿Cumplen los descriptores identificados con el rol de caracterizar la necesidad social insatisfecha con igual contenido para todo el grupo?
- ¿Existen descriptores redundantes?
- ¿De eliminarse la carga de insatisfacción que expresa cada descriptor, la necesidad insatisfecha se transforma en satisfecha?

Si la respuesta a esas interrogantes es afirmativa, el grupo concluirá que la descripción de la necesidad social insatisfecha es adecuada; de ser negativa, deberán realizarse los ajustes pertinentes.

La información relativa a los descriptores de cada necesidad insatisfecha puede registrarse en el siguiente formato:

#### DESCRIPTORES DE NECESIDADES INSATISFECHAS

Evidencias (Enunciados)	Indicadores	Magnitudes (valores)	Magnitudes (valores) por estrato social, género o etnia	Fuentes de Información
Necesidad social identificada 1				
Necesidad social identificada 2				
Necesidad social identificada n				

*Los descriptores posibilitan caracterizar y dimensionar los déficit e inequidades contenidos en una necesidad social insatisfecha. En tal sentido, nos comprueban que una necesidad social no está siendo satisfecha o que su satisfacción es sólo parcial. También nos señalan si el nivel de insatisfacción es distinto dependiendo de los grupos sociales, géneros o edades. En síntesis nos informan cuan grave es el problema social que debemos enfrentar.*

## ¿Qué son y cómo se identifican las consecuencias de una necesidad social insatisfecha?

En la primera Unidad de la presente guía se hizo énfasis en la interdependencia existente entre los derechos sociales y, por ende, entre las necesidades sociales. A veces, las necesidades sociales están tan estrechamente vinculadas que es sumamente difícil establecer las fronteras que separan unas de otras.

Así, por ejemplo, la nutrición infantil puede estar muy vinculada con el rendimiento escolar dificultando el ejercicio del derecho a la educación. De ahí que resulte interesante, desde el punto de vista del análisis, evaluar el impacto que una necesidad social insatisfecha genera sobre otras necesidades sociales; a los hechos o situaciones que describen este impacto se les denomina consecuencias.

La identificación de consecuencias permite ratificar o validar la prioridad de una necesidad social insatisfecha, así como la urgencia en su atención. Una necesidad social insatisfecha expresada en términos de “Parte importante de la niñez que habita en el territorio social no satisface sus requerimientos mínimos de alimentación” puede tener como consecuencias los “Altos niveles de morbilidad infantil”, “Dificultades de aprendizaje de los niños”, etc.

Considerando como referencia las evidencias y la caracterización de las inequidades, las consecuencias pueden identificarse de manera más precisa; por ejemplo, si la desnutrición en las niñas es más recurrente que en los niños, las niñas seguramente tendrán menos oportunidades de acceder productivamente a la educación que los varones, perpetuándose y profundizándose la inequidad de género.

Las consecuencias por lo general no se dimensionan (como en el caso de los descriptores); bastaría con listarlas y reflejarlas en el análisis.

Para identificar las consecuencias de una necesidad social insatisfecha, basta con responder la pregunta ¿En qué forma la necesidad social insatisfecha analizada incide sobre otras necesidades sociales insatisfechas?

*Las consecuencias de una necesidad social insatisfecha reflejan el impacto negativo que ésta genera sobre otras necesidades sociales insatisfechas. Su identificación es importante ya que nos permite evaluar las repercusiones globales que tendría el hecho de atender aquella que se está analizando.*

### **¿En qué consiste la explicación de una necesidad social insatisfecha?**

Una vez identificados los descriptores de una necesidad social insatisfecha, es necesario proceder a explicarla. Los descriptores (evidencias) representan el punto de arranque del proceso explicativo ya que definen “lo que debe explicarse”.

Este paso es fundamental, ya que de él dependerá la bondad del diagnóstico y, por ende, la pertinencia de las políticas, proyectos o servicios orientados a incrementar los niveles de satisfacción de la necesidad social; la concepción y diseño de las respuestas no pueden surgir de las evidencias de insatisfacción sino de las causas que las producen.

La explicación consiste precisamente en identificar las variables o factores causales que explican las evidencias de una necesidad social insatisfecha. La pregunta clave en este paso es: ¿Cuáles son los hechos, factores o situaciones que producen los resultados insatisfactorios o descriptores de la necesidad social objeto de análisis?. En el marco del taller, la respuesta a esta interrogante debe ser producto de un proceso participativo donde pueden surgir la creatividad y los conocimientos de los equipos de trabajo, equilibradamente integrados por diversos actores y sujetos sociales.

En la literatura inherente a los enfoques o métodos de planificación por problema, pueden identificarse distintas técnicas explicativas tales como: El diagrama causa-efecto, popularizada por el enfoque de calidad total, cuyo uso se recomienda exclusivamente para el análisis de problemas internos a las organizaciones; los árboles de problemas, popularizados por el marco lógico, método de planificación de proyectos por problemas y objetivos; los modelos explicativos sistémicos, cuya utilización en el país se generalizó a partir de la utilización de la Planificación Estratégica Situacional (Ver “flujograma situacional”).

Dada la naturaleza de las necesidades sociales insatisfechas, en tanto realidades complejas, se recomienda la utilización de técnicas que favorezcan el análisis sistémico; la más pertinente, sin duda, es el modelo explicativo sistémico.

Se trata de una técnica explicativa basada en el principio causa-efecto, que intenta destacar y analizar las interacciones existentes entre las causas que confluyen en la generación de un problema. En este sentido, considera al problema como un sistema abierto (que influye y a su vez es influenciado por otros) donde la modificación de una variable (causa) puede afectar el comportamiento de otras y, por ende, el sistema (problema) en general.

Esta técnica es particularmente útil para explicar las necesidades sociales insatisfechas pues permite analizar la interrelación dinámica que existe no sólo entre variables “pertenecientes” a subámbitos distintos dentro del ámbito social (salud, educación, empleo, etc.) sino entre variables propias de ámbitos distintos de la realidad (social, económico, etc.)

De esta manera se obtendrían diagnósticos verdaderamente transectoriales que favorecerían la formación de políticas sociales más integrales y fácilmente vinculables con respuestas generalmente asociadas a otros ámbitos.

**Para la aplicación de esta técnica se sugiere seguir los siguientes pasos:**

- **Identificar las causas directas de los descriptores.** Las causas directas son aquellas que inciden en forma inmediata y sin que medie otra causa, sobre las evidencias de la necesidad social insatisfecha. En este punto, la concentración debe ser puesta en cada descriptor tratando de responder la pregunta ¿Cuáles factores o causas inciden directamente en su generación?
- **Identificar las causas indirectas de los descriptores.** Las causas indirectas son aquellas que inciden sobre los descriptores a través de otras causas. En este paso se plantean interrogantes similares a la anterior: ¿Cuáles son las causas de las causas directas identificadas?; ¿Cuáles son las causas de esas causas?, y así sucesivamente hasta que el grupo haya agotado su conocimiento sobre la necesidad social insatisfecha; de esta forma se identifican distintos niveles de causalidad y se conforma un listado preliminar de causas que van desde las más “superficiales” u obvias hasta las más estructurales o profundas.
- **Limpiar el listado de causas tratando de: eliminar repeticiones.** Eliminar causas que estén contenidas en otras; revisar la redacción de las causas (las causas son en realidad subproblemas de un problema –necesidad social insatisfecha– por lo que también deberán explicarse como una condición negativa); eliminar causas irrelevantes, es decir, aquellas cuyo aporte a la toma de decisiones sea dudoso: hay que evitar “embasurar” la explicación. Las causas deben, en última instancia, explicar el porqué de los déficit sociales y de las inequidades evidenciadas por los descriptores. Representan restricciones que dificultan el acceso a una necesidad social.
- **Asignar una numeración a cada causa,** iniciando por las causas directas (C1, C2, C3.....Cn).
- **Graficar las causas directas e indirectas y los descriptores estableciendo sus interrelaciones mediante flechas que indican causalidad.**

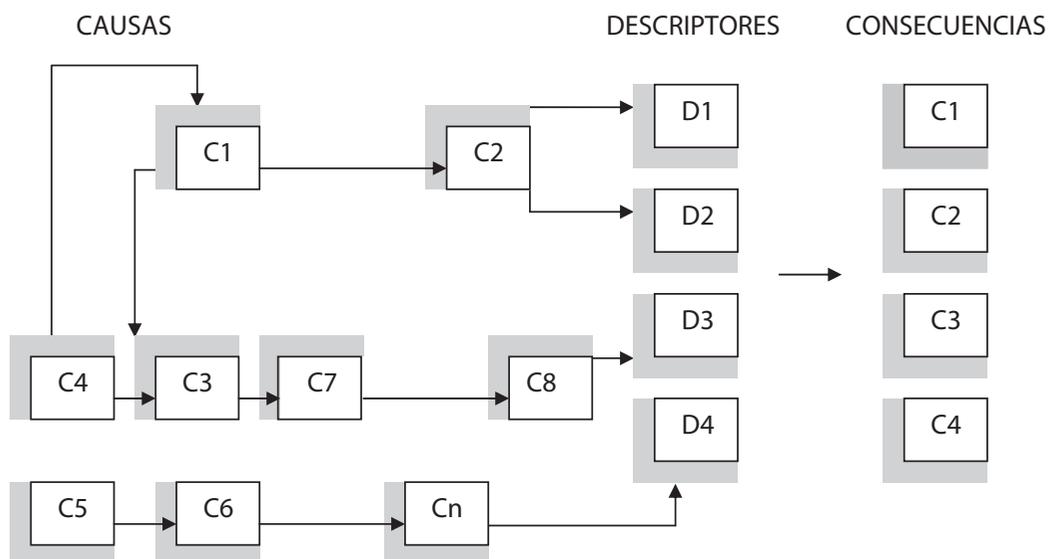
Con el último paso se habrá “construido” el modelo explicativo, el cual reproduce gráficamente el proceso sistémico-causal mediante el cual se genera la necesidad social insatisfecha; el modelo explicativo sistémico trata de estructurar y delimitar una realidad, en términos de sus descriptores, causas y consecuencias.

A menudo, y para ciertos grupos de trabajo, la graficación del modelo puede resultar engorrosa; en esos casos el análisis sistémico puede realizarse mediante la utilización de otras técnicas, como la Gamma, que será descrita en el paso correspondiente a la identificación de causas claves. Si la opción es ésta, se propone simplemente ordenar los descriptores, causas y consecuencias en un formato como el que sigue:

**TABLA: EXPLICACIÓN DE UNA NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA**

Causas	Descriptores	Consecuencias

## MODELO EXPLICATIVO SISTÉMICO



### Preguntas, retos y desafíos

### EXPLICANDO...

Seleccionemos una Necesidad Social Insatisfecha de las que identificamos en la actividad anterior. Para ello tomemos en cuenta dos criterios: que el grupo la conozca bien y que nos motive su explicación. Una vez que hayamos hecho la selección procedamos a:



- Describir la necesidad social insatisfecha seleccionada. Para ello identifiquen y dimensionen las manifestaciones o evidencias de la misma.
- Caracterizar las inequidades, es decir, bien las evidencias según clase social, género o etnia.
- Indicar las fuentes de información utilizadas para dimensionar las evidencias.
- Examinar los descriptores formulados. Asumamos que podemos eliminar la carga de insatisfacción que expresa cada descriptor; ¿significa que la insatisfacción de la necesidad social desaparece?. Si la respuesta es positiva, los descriptores son los necesarios y suficientes para describir la necesidad social insatisfecha. Si la respuesta es negativa, es probable que falten otros.
- Identificar las consecuencias de la necesidad social insatisfecha.
- Identificar las causas de la necesidad social insatisfecha; utilicen para ello la técnica conocida como lluvia de ideas.
- Seleccionar las causas directas o inmediatas. Relacionen dichas causas con los descriptores mediante flechas que indiquen causalidad.
- Seleccionar las causas de las causas directas y así sucesivamente, registrando en forma ordenada sus relaciones. De esta forma habremos construido el modelo explicativo de la necesidad social insatisfecha.

Una vez terminado nuestro ejercicio, compartamos nuestras explicaciones con el grupo.

*La explicación de las necesidades sociales insatisfechas nos permite entender cómo éstas se producen y se reproducen en el tiempo; una buena explicación es indispensable para la buena política. Recordemos: la solución a los problemas no está en sus síntomas, sino en las causas que los generan.*

## ¿Qué son las causas claves y cómo se identifican?

Una vez explicada la necesidad social insatisfecha, es necesario identificar aquellas causas sobre las cuales debería actuarse para incrementar los niveles de satisfacción. Por razones de economía de esfuerzos y recursos o por el bajo peso relativo que algunas causas tienen en relación con la necesidad social insatisfecha, es importante detectar aquellas verdaderamente importantes.

A estas causas, se le han dado distintas denominaciones: Causas Claves, Nudos Críticos, Factores Críticos, Causas Crítica, etc; en el presente documento se les denominará causas claves.

Una causa debe ser considerada como clave cuando su erradicación o atenuación podría originar cambios significativos positivos en los descriptores de una necesidad social insatisfecha. Por ejemplo, la “dificultad de acceso a la leche en polvo por parte de las familias que habitan en el territorio social” sería una causa clave de “Altos niveles de desnutrición en niños y niñas del territorio social”, si se solventan las restricciones de acceso al producto, dichos niveles deben disminuir sensiblemente.

Obviamente esta constituiría una apuesta basada en razonamientos y cálculos, realizada antes de diseñar y ejecutar una propuesta de acción; la selección de causas claves implica construir una hipótesis que será validada o no posteriormente, por la acción y sus resultados.

La selección de causas claves es fundamental, ya que éstas representan ámbitos o focos de actuación. Es decir, situaciones sobre las cuales identificar, diseñar y ejecutar proyectos y servicios o respuestas sociales. Para la identificación de causas claves se sugieren dos opciones metodológicas:

- **Selección de causas claves mediante la simulación de cambios en el modelo explicativo.**
- **Selección de causas claves mediante la ponderación de los niveles de incidencia entre las causas de la necesidad social insatisfecha.**

La primera opción es altamente exigente en modelos explicativos bien elaborados. Consiste, como su nombre lo indica, en simular cambios en las causas identificadas y evaluar, siguiendo el ejercicio de simulación, su posible impacto sobre los descriptores; de esta manera se van seleccionando aquellas causas a cuya modificación son sensibles las evidencias de una necesidad social insatisfecha.

Para la segunda opción, se ha ensayado con relativo éxito la denominada Técnica Gamma, simplificación de la “Matriz de Impacto Cruzado-Matriz de Asuntos Claves (MIC-MAC)”.

La Técnica Gamma (y por su puesto la MIC-MAC) constituye un instrumento útil para evaluar las influencias que se generan entre las variables de un sistema, y, en este caso, entre las causas de una necesidad social insatisfechas. Su utilización puede sustituir la “construcción” del modelo explicativo sistémico (pues permite establecer las relaciones entre las causas) o complementar su análisis orientando la selección de causas claves; cuando es utilizada para seleccionar causas claves, implica los siguientes pasos:

- Se ordenan las causas de la necesidad social insatisfecha tanto como por filas como por columnas, conformándose una matriz de doble entrada (donde las variables que encabezan las filas son las mismas que encabezan las segundas); de esta manera, las causas aparecerán ordenadas de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha. Dado que las causas no pueden influenciarse a sí mismas, todas las casillas correspondientes a la interacción de una misma causa deben marcarse con una X.

- Se evalúa el grado de influencia entre las causas. La evaluación se realiza de izquierda a derecha; las preguntas claves son: Si se modifica o elimina la causa 1, ¿en que medida se modificarían las causas 2, 3, 4, n? ; Si se modifica o elimina la causa 2, ¿en qué medida se modificarían las causas 1, 3, 4, n; y así sucesivamente. Para ponderar los grados de influencia puede utilizarse una escala sencilla como: 0 (ninguna influencia); 1 (poca influencia); 2 (mediana influencia); 3 (mucho influencia).
- Se procede a efectuar la sumatoria de los valores de cada fila. Esta sumatoria, denominada suma activa (SA), indica el grado de influencia que cada causa ejerce sobre las otras. A mayor suma activa, mayor grado de influencia global tendrá la causa.
- Se procede a realizar la sumatoria de los valores de cada columna. Esta suma, denominada suma pasiva (SP), indica el grado de influencia que cada causa recibe de las demás; a mayor suma pasiva más influenciada resulta la causa, es decir, más sensible a los cambios que pudieran generarse en las demás causas de la necesidad social insatisfecha.
- Se calcula el “índice de actividad” de cada causa. Este índice se obtiene al dividir la suma activa (SA) de cada causa entre su suma pasiva (SP). Índices de actividad elevados señalan que las causas influyen fuertemente sobre las demás y, a su vez, son poco influenciadas por éstas. Por lo general, se trata de causas potencialmente claves. Por el contrario, bajos índices de actividad son indicativos de causas que influyen poco sobre las demás pero reciben gran influencia de las demás causas.
- Se seleccionan las causas claves. En este paso, el grupo de trabajo deberá preguntarse: si se eliminan o atenúan las causas potencialmente claves, ¿disminuyen o desaparecen las evidencias de la necesidad social insatisfecha? Si la respuesta es afirmativa el grupo habrá validado los resultados de la matriz. Si la respuesta es negativa, se deben revisar los valores asignados en la matriz a fin de detectar juicios equivocados durante el análisis.

Es importante señalar que esta técnica es cualitativa, no cuantitativa; los valores que se le asignan a las influencias entre las variables son producto de un juicio de valor; de ahí la necesidad de sustentar o argumentar adecuadamente los valores que se sistematizan en la matriz; mediante esta técnica se genera una reflexión sistémica y participativa de una realidad “estructurada”, representada en una necesidad social insatisfecha.

Contribuye a identificar las relaciones entre las causas y de alguna manera ponderar dichas relaciones. De ahí que constituya un excelente complemento del modelo explicativo sistémico, pues permite corroborar o corregir relaciones de causalidad representadas gráficamente en éste. También puede utilizarse como técnica explicativa sin tener necesariamente que pasar por la “construcción del modelo explicativo”; en éstos casos, los grupos de trabajo proceden a identificar descriptores, consecuencias y causas, para posteriormente ordenar éstas últimas en la matriz y proceder al análisis de influencias para determinar causas claves.

### MATRIZ GAMMA

Causa	Causa 1	Causa 2	Causa n	SA
Causa 1	X			
Causa 2		X		
Causa n			X	
SP				

#### Escala de evaluación

**Ninguna influencia: 0**

**Poca influencia: 1**

**Mediana influencia: 2**

**Mucha influencia: 3**

#### Cálculo de coeficientes de actividad (Ca)

**CaC1 = SAC1/SPC1**

**CaC2 = SAC2/SPC2**

**CaC3 = SAC3/SPC3**

**CaCn = SACn/SPCn**

Una vez identificadas las causas claves de una necesidad social insatisfecha, éstas deben ser dimensionadas. Es necesario recordar que constituyen focos de atención o ámbitos de actuación a partir de los cuales concebir respuestas que contribuyan a elevar los niveles de satisfacción de la necesidad.

A su vez, una causa clave puede representar, en sí misma, otra necesidad insatisfecha o una situación que exprese algún tipo de inequidad. Dimensionar una causa clave, es decir, determinar su magnitud o gravedad, no sólo es imprescindible para determinar el alcance de las respuestas (políticas, proyectos, servicios, etc.) requeridas para modificarla, sino además, para evaluar posteriormente si tales respuestas la están efectivamente corrigiendo o eliminando. Por estas razones las causas claves, al igual que las evidencias de las necesidades sociales insatisfechas, deben ser medidas a través de indicadores que permitan establecer su magnitud.

Así, a manera de ejemplo, si la “dificultad de acceso a la leche en polvo por parte de las familias que habitan en el territorio social” fuese una causa clave de la necesidad insatisfecha expresada en términos de “Altos niveles de desnutrición de niños y niñas del territorio social”, sería necesario preguntarse cómo medir esa dificultad de acceso y cual es su magnitud; un indicador por ejemplo, podría estar representado en el % de familias que no pueden acceder (o pueden acceder sólo parcialmente) al producto ( $N^{\circ}$  de familias del territorio que no acceden, o sólo acceden parcialmente, a la leche en polvo en el territorio social/ $N^{\circ}$ total de familias del territorio social X 100). Aquí, al igual que en los descriptores, es necesario mencionar la fuente de información utilizada para el cálculo del indicador. La posibilidad de cuantificar las causas claves en el taller dependerá del tipo y variedad de información disponible; de no disponer de información suficiente, podrían utilizarse valores aproximados o simplemente calificar la causa, dejando su dimensionamiento para un momento posterior. Una vez medido el indicador y estimada la magnitud de la causa clave, la información puede registrarse en el siguiente formato:

### NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA: \_\_\_\_\_

Causa Clave (denominación)	Indicador	Valor (Estimación)	Fuente de Información
Causa Clave 1			
Causa Clave 2			
Causa Clave n			

*No es posible ni necesario alterar todas las causas de una necesidad social insatisfecha para incrementar sus niveles de satisfacción. Hay causas más importantes que otras, en cuanto a su capacidad para generar los descriptores; razón por la cual debe actuarse sobre ellas para incrementar los niveles de satisfacción de una necesidad social. Las denominamos causas claves.*

### ¿En qué consiste el análisis de los involucrados?

Las causas claves, como factores sobre los cuales deberán planificarse las respuestas, representan en sí mismos planos de actuación que articulan competencias y capacidades de distintos actores u organizaciones.

De ahí la importancia de identificar a los actores sociales que podrían o tendrían que involucrarse en la satisfacción de cada necesidad. Algunos de estos actores podrían estar representados en el taller de trabajo mientras que otros no; sin embargo, su identificación es crucial no sólo para visualizar cómo podrían distribuirse las responsabilidades en la atención de una necesidad insatisfecha sino además, para precisar las organizaciones que probablemente serán llamadas a suscribir los acuerdos y compromisos incluidos en las agendas sociales territoriales y local.

También posibilitaría una primera evaluación del cómo se distribuye la gobernabilidad (capacidad respaldada por competencia) en la atención de cada necesidad social insatisfecha.

Para realizar este análisis, el grupo de trabajo debe plantearse, a nivel de cada causa clave, la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los actores sociales u organizaciones con competencia y/o capacidad para intervenir en el diseño y/o ejecución de respuestas (proyectos o servicios) destinados a solucionar o disminuir la intensidad de la causa clave?

Las respuestas a esta interrogante pueden sistematizarse en el siguiente formato:

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

Causa Clave	Organizaciones o Actores con competencia y/o capacidad de decisión-actuación
Causa Clave 1	
Causa Clave 2	
Causa Clave n	

*El análisis de involucrados es importante no sólo para visualizar cómo podrían distribuirse las responsabilidades en la atención de una necesidad social insatisfecha sino además, para precisar las organizaciones que probablemente serán llamadas a suscribir los acuerdos y compromisos incluidos en las agendas sociales territoriales y local.*

## ¿En qué consiste y cómo se realiza el análisis de la oferta existente?

Este análisis representa, un complemento a la explicación de las necesidades sociales insatisfechas. En efecto algunas de las causas identificadas podrían referirse a déficit en las ofertas de bienes o servicios indispensables para satisfacer la necesidad analizada, déficit que debería caracterizarse con mayor profundidad en este punto.

A nivel de cada necesidad social insatisfecha, los pasos para la realización de este análisis son los siguientes:

- Identificar los programas, proyectos o servicios actualmente en ejecución, vinculados con la atención de cada una de las causas claves seleccionadas.
- Identificar las organizaciones (gubernamentales, no gubernamentales, organismos privados, etc.) responsables de planificar, coordinar y ejecutar cada uno de los programas, proyectos o servicios.
- Evaluar cada uno de los programas, proyectos y servicios en función de su impacto sobre las situaciones negativas expresadas por cada causa clave. Entre los aspectos a evaluar, estarían la pertinencia, la ubicación espacial, la suficiencia, la calidad, etc.
- Determinar los déficit de atención y expresarlos en términos cuantitativos y/o cualitativos. Es posible que a partir de la información disponible en el taller sólo puedan calificarse los déficit; sin embargo dichas calificaciones pueden ser muy útiles a los fines de diagnóstico, pues brindarían información en torno a cuales programas, proyectos y/o servicios deberían ser eliminados, reestructurados, potenciados o simplemente sustituidos por otros. Ciertamente este análisis deberá ser, posteriormente, retomado y tratado con mayor rigor.

La información que surja de este análisis puede ser sistematizada en un formato como el que sigue:

**Necesidad Social Insatisfecha:** \_\_\_\_\_

Causa Clave	Programas/proyectos y/o servicios de ejecución	Organizaciones responsables	Déficit (cuantitativo y/o cualitativo)
Causa Clave 1			
Causa Clave 2			
Causa Clave n			

Con el análisis de la oferta existente “culmina” el Momento 1, el cual no es otra cosa que el diagnóstico participativo de la realidad social territorial. En este punto se dispone de la información necesaria para proceder a definir dos de los componentes centrales de las agendas sociales territoriales: propósitos (objetivos) y propuestas de acción. En el marco de los talleres participativos, los distintos grupos de trabajo deben presentar, en plenaria, los resultados de sus análisis con la finalidad de mejorarlos y suscribirlos.

*El análisis de la oferta existente posibilita evaluar en qué medida las respuestas sociales actuales contribuyen con la satisfacción de las necesidades que consideramos prioritarias en un territorio dado. Permite, en última instancia, determinar los déficit cualitativos y cuantitativos en materia de producción de bienes y servicios sociales y que constituyen también, sin duda alguna, causas de las insatisfacciones percibidas. De ahí que el análisis de la oferta aporta elementos de juicio muy importantes para completar el diagnóstico de cada necesidad social insatisfecha.*

## Preguntas, retos y desafíos

### IDENTIFICANDO...



Identifiquemos aspectos centrales del diagnóstico participativo: causas claves y déficit de la oferta social, tomando como base el modelo explicativo de la necesidad social insatisfecha, elaborado en la actividad de reflexión anterior:

- Identifiquemos las causas ante las cuáles son más sensibles los descriptores de la necesidad social insatisfecha (Causas claves).
- Identifiquemos y dimensionemos los indicadores que nos permitan establecer la magnitud o gravedad de las causas claves seleccionadas. Así mismo, identifiquemos la fuente de información utilizada para establecer el valor de los mismos.
- Identifiquemos los programas, proyectos o servicios actualmente en ejecución, vinculados con la atención de cada causa clave, así como las organizaciones responsables de los mismos.
- Determinemos los déficit de respuesta, tanto en términos cualitativos como cuantitativos

Una vez terminado nuestro ejercicio, compartamos los resultados de la actividad

## **El Momento 2: Estableciendo las bases de un plan participativo: Las agendas sociales territoriales.**

### **El plan participativo en el marco de la agenda social local.**

En esta fase la atención de los actores y sujetos sociales se concentra en los propósitos que deberían plantearse a nivel de cada necesidad social insatisfecha y en los medios necesarios para el logro de tales propósitos. Como se mencionara con anterioridad, estos aspectos (propósitos y medios) son determinantes para la Agenda Social Local, pues definen la orientación que debería asumir la política social en cada territorio y determinan las respuestas que habrán de darle forma y contenido a tales políticas. Será fundamentalmente en torno a esos propósitos y a esas propuestas de acción que deberán suscribirse los acuerdos y concretarse las alianzas estratégicas, como esencia y razón de ser de las agendas sociales.

Los pasos de este momento, como se infiere de su descripción, son los siguientes:

- Formulación de objetivos.
- Identificación, evaluación y selección de propuestas de acción (respuestas sociales).
- Identificación de responsabilidades de coordinación y/o ejecución a nivel de cada propuesta de acción.
- Conformación de versiones preliminares de agendas sociales territoriales.

Es importante destacar que en este momento no se trata de diseñar exhaustivamente objetivos y proyectos, pues no sería posible ni necesario; el diseño pormenorizado de proyectos deberá realizarse el marco de procesos de planificación de mediano y corto plazo que deberá orientar la agenda.

*La definición de propósitos y propuestas para la atención de necesidades sociales insatisfechas representan los dos elementos centrales sobre los cuales se suscribirán los acuerdos y compromisos en el marco de las agendas sociales territoriales y local.*

### **¿En qué consisten los objetivos y cómo se formulan en el marco de la agenda social?**

Un objetivo representa un propósito pretendido en un determinado horizonte de tiempo. Por ejemplo, si el horizonte de tiempo seleccionado para la Agenda Social es de 8 años, ése será también el tiempo de referencia para formular un objetivo.

Cuando un objetivo se dimensiona, es decir, se cuantifica, se transforma en una meta; todo objetivo debe poder traducirse en meta; de otra manera sería imposible evaluar si tales objetivos estarían siendo logrados mediante la ejecución de políticas, proyectos o servicios (respuestas sociales).

Estas metas pueden transformarse en un manifiesto político que actúe como idea fuerza para luchar por la reducción o erradicación de las necesidades sociales insatisfechas, mediante la utilización de lo que en el marco de la estrategia promocional de calidad de vida y salud se conoce con el nombre de “enfoque de visión cero”.

*“La visión cero es la expresión de compromiso de lo que juzgamos ser técnica y científicamente posible, económicamente sustentable, socialmente deseado y aceptable y políticamente posible de ser concertado, estableciendo una meta social de erradicación o de reducción radical de situaciones o condiciones que juzgamos inaceptables o intolerables, es una forma de recuperar nuestra capacidad de indignación y superar la indiferencia frente a las injusticias y sufrimientos”.*

Las metas cero pueden tener mucha importancia para las agendas sociales. Representan situaciones futuras deseables y, en cierta forma posibles, llamadas a comprometer políticamente actores y organizaciones y a inspirar u orientar sus esfuerzos e iniciativas. Más allá de su factibilidad técnica, difícil de establecer en esta fase de la conformación de agendas, la formulación de metas debería cumplir con las siguientes condiciones:

- **Credibilidad:** las metas cero deben representar situaciones realizables, no simples sueños.
- **Concreción:** las metas cero deben ser concretas, por lo que sus enunciados no pueden dar lugar a interpretaciones vagas o ambiguas.
- **Comprensibilidad:** las metas cero deben ser comprensibles, cualquier persona que las lea debe ser capaz de comprenderlas.
- **Movilización:** las metas cero deben motivar e integrar la voluntad y capacidad de acción de los actores y sujetos sociales.

Los objetivos/metast se formulan a partir de las necesidades sociales insatisfechas, analizadas en el momento 1, transformando sus características en enunciados positivos a manera de situaciones deseables a alcanzar en el horizonte de tiempo establecido por la Agenda.

Obedeciendo a la lógica utilizada en los procesos de identificación, priorización y análisis de las necesidades sociales insatisfechas, los objetivos deben expresarse en función de los destinatarios, por etapa del ciclo de vida, por clase social, género y/o etnia.

De acuerdo con la metodología utilizada en el análisis de las necesidades sociales insatisfechas, los objetivos deberán formularse en función de las causas claves y los descriptores en cada una de éstas. De esta manera, para cada necesidad, se formularán dos tipos de objetivo vinculados entre sí: objetivos finales y objetivos intermedios; esta denominación es una mera convención a los fines de organizar la reflexión.

Realizadas estas consideraciones, la formulación de objetivos desde el punto de vista práctico abarca los siguientes pasos:

- **Formulación de objetivos finales.** Los objetivos finales, a nivel de cada necesidad social insatisfecha, representan los cambios deseados y posibles en los descriptores del problema. Usualmente, los objetivos finales se enuncian como un cambio cualitativo (positivo) de las evidencias de una necesidad social insatisfecha. Ejemplo: necesidad social insatisfecha: parte importante de la niñez que habita en el territorio social X no satisface sus requerimientos mínimos de alimentación para un desarrollo saludable. Evidencia: elevado porcentaje de niños y niñas, con edades comprendidas entre 0 y 6 años, que presentan desnutrición moderada. Objetivo final: Reducir significativamente el porcentaje de niños y niñas con edades comprendidas entre 0 y 6 años, que presentan desnutrición moderada. También el objetivo puede enunciarse como una situación ya alcanzada, integrando en su denominación, el tiempo de referencia: En el año 200X, se habrá logrado reducir significativamente el porcentaje de niños y niñas del territorio social X, con edades comprendidas entre 0 y 6 años, con desnutrición moderada.

Los objetivos finales deberán plantearse para cada evidencia, por lo que habrán tantos objetivos finales como evidencias identificadas en cada necesidad social insatisfecha. Es sumamente importante que los objetivos finales (así como los intermedios) sean formulados adecuadamente; si las evidencias y causas claves de la necesidad fueron debidamente enunciadas, será más fácil formular bien los objetivos.

Un objetivo está bien formulado cuando: su enunciado es claro y concreto (deben evitarse expresiones vagas, ambiguas o abiertas a distintas interpretaciones); es realista; aun cuando en este punto se carezca de la información necesaria para analizar su viabilidad. Es recomendable que los objetivos que se planteen (sobre todo en términos de metas) sean razonablemente alcanzables considerando, aunque sea de manera general, las restricciones de recursos; alude a un resultado (logro) nunca a un medio (actividad).

- **Dimensionamiento de los objetivos finales (metas finales).** Las metas representan, como se mencionara con anterioridad, objetivos cuantificados. Establecen, en buenas cuentas, el “alcance” de un objetivo. Es en este punto, donde es posible incluir el enfoque de “meta cero”, considerando las limitaciones mencionadas en anteriores párrafos.

En términos prácticos, las metas deberán no sólo dimensionar los objetivos formulados a partir de las evidencias, sino también, de la caracterización de las inequidades; es decir, deberán expresar las reducciones cuantitativas deseables y posibles de las evidencias según clase social, género, etnias, etc. En otras palabras deberán responder a interrogantes como: ¿en qué medida se esperan reducir las evidencias en las clases sociales de menores recursos?, ¿en los hombres?, ¿en las mujeres?, ¿en los integrantes de las poblaciones indígenas?, etc.

Para el dimensionamiento de los objetivos, es decir, para la formulación de metas, deberán utilizarse los mismos indicadores establecidos para la cuantificación de las evidencias y, por su puesto, para la caracterización de las inequidades. Siguiendo con el ejemplo anterior: Metas: en el año 200X, se habrá logrado reducir hasta menos del 10% el porcentaje de niñas y niños, con edades comprendidas entre 0 y 6 años, con desnutrición moderada; en el año 200X, se habrá logrado reducir hasta menos del 12% la desnutrición moderada de niñas, con edades comprendidas entre 0 y 6 años que habitan en el territorio social X; en el año 200X se habrá logrado reducir hasta menos del 15 % la desnutrición moderada de niños y niñas indígenas en el territorio social X, etc. En última instancia será a partir de la evaluación de las metas finales (eficacia final) que podrá constatararse si efectivamente un grupo social incrementó o no su nivel de satisfacción de una necesidad.

- **Formulación de objetivos intermedios.** Los objetivos intermedios, a nivel de cada necesidad social insatisfecha, representan los cambios deseados en sus causas claves; en este punto la interrogante clave sería: ¿cuáles son los cambios que deberían generarse en las causas claves de una necesidad social insatisfecha, para poder, a su vez, concretar los cambios deseados en las evidencias? De esta manera los objetivos intermedios representarían aquellos que sería necesario alcanzar para el logro de los objetivos finales.

En la práctica, un objetivo intermedio expresa un cambio cualitativo de una causa clave, por lo que generalmente, para cada necesidad social insatisfecha se identificarán tantos objetivos intermedios como causas claves identificadas. La formulación de un objetivo intermedio sigue la misma lógica de la formulación de un objetivo final. En la identificación de objetivos ( y metas) intermedios, conjuntamente con las causas claves, deberán considerarse también los déficit de atención asociados a éstas (ver Análisis de la oferta existente, en el análisis de las necesidades sociales insatisfechas, momento 1).

- **Dimensionamiento de los objetivos intermedios (metas intermedias).** Las metas intermedias representan los objetivos intermedios cuantificados. Establecen, por ende, la magnitud de los cambios requeridos en las causas claves para concretar las metas finales. Para transformar los objetivos intermedios en metas, deben tomarse en consideración las mismas unidades de medida (indicadores) empleados para dimensionar las respectivas causas claves y utilizarse, de la misma manera, el “enfoque visión cero” considerado en la formulación de las metas finales.

Para la sistematización de objetivos/metras formulados pueden utilizarse los siguientes formatos:

### FORMULACIÓN DE OBJETIVOS FINALES E INTERMEDIOS

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

Causas Claves (Enunciados)	Objetivos Intermedios	Evidencias	Objetivos Finales

### METAS FINALES E INTERMEDIAS

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

Objetivos Intermedios	Metas Intermedias (Metas cero)	Objetivos Finales	Metas Finales (Metas cero)

*Los objetivos/metras expresan los incrementos deseados y esperados en los niveles de satisfacción de necesidades consideradas como prioritarias en los territorios sociales. Establecen la voluntad y el compromiso de los actores y sujetos sociales de erradicar o reducir significativamente condiciones o situaciones que consideran inaceptables o intolerables.*

### ¿Cómo se identifican, evalúan y seleccionan las respuestas sociales?

Una vez definidos los objetivos/metras a nivel de cada necesidad social insatisfecha, se deberán identificar los medios requeridos para alcanzarlos; dependiendo de la tradición planificadora de las organizaciones, estos medios asumen distintas denominaciones: programa, proyecto, servicio, operación, actividad, acción, etc.

En la literatura inherente a la estrategia promocional de calidad de vida – y en el plan estratégico social- se propone como categoría más agregada, la de proyecto (se evita la utilización de la categoría de programa, pues esta ha estado históricamente asociada a respuestas focalizadas de tipo compensatorio, propias de políticas sociales divorciadas del enfoque que actualmente pretende conferírsele a las mismas) distinguiendo:

- **Los proyectos estructurantes**, como conjuntos coherentes y selectivos de respuestas destinadas a satisfacer un conjunto de necesidades sociales identificadas en cada una de las etapas del ciclo de vida (ver matriz de trabajo), adquiriendo las denominaciones de “Proyectos estratégicos de calidad de vida y desarrollo social para la infancia”, “Proyectos estratégicos de calidad de vida y desarrollo social para la adolescencia”, etc. Estos proyectos se consideran estructurantes ya que articulan, en cada etapa del ciclo de vida, respuestas a necesidades sociales de distintos ámbitos o subámbitos de la realidad social
- **Los proyectos para el desarrollo de autonomías**, que articulan respuestas a las necesidades sociales que se generan, en un mismo ámbito, en las distintas etapas del ciclo de vida, adquiriendo las denominaciones de “Proyectos de desarrollo de las autonomías en salud”, “Proyectos de desarrollo de las autonomías en vivienda”, “en educación”, etc.) Estos proyectos se desagregan en categorías menores, como por ejemplo las operaciones, las cuales, a su vez, en su fase de diseño, se desagregarán en acciones, subacciones, actividades, tareas, etc.

En la presente guía utilizaremos el término genérico de “propuestas de acción” en alusión a los medios necesarios para alcanzar los objetivos intermedios y finales formulados en el paso anterior. Mientras que los objetivos/metasp responden a la interrogante ¿qué cambios se pretenden generar a nivel de cada necesidad social insatisfecha? Las propuestas de acción responden la interrogante ¿qué debe hacerse para lograr dichos cambios?

En el marco de los talleres participativos sugeridos como modalidad de trabajo para la conformación de agendas sociales, el abordaje de las propuestas de acción se realiza siguiendo los siguientes pasos:

- **Identificar propuestas de acción en cada necesidad social insatisfecha.** Esta actividad debe realizarse a partir de las causas claves (y déficit de respuestas) identificadas y sus correspondientes objetivos intermedios. Como para el logro de cada objetivo intermedio pueden concebirse distintas propuestas de acción, puede ser útil identificar varias alternativas que serán sometidas a un proceso de selección. La pregunta clave es: ¿qué podría hacerse para alcanzar ese objetivo intermedio?

Nótese que en este proceso no se toman en cuenta los objetivos finales, bajo el supuesto de que éstos se alcanzan si se logran concretar los objetivos intermedios. El número de alternativas para concretar un mismo objetivo es variable; en algunos casos es posible concebir múltiples opciones mientras que en otros, éstas se limitan a dos o tres. Las alternativas podrían consistir en redimensionar o reorientar ofertas ya existentes u otras destinadas a sustituirlas o complementarlas.

La información puede organizarse en un formato como el siguiente:

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

Causas Claves (Enunciados)	Objetivos Intermedios	Opciones de Propuestas de acción
Causa Clave 1	Objetivo 1	Opción de propuesta de acción 1.1. Opción de propuesta de acción 1.2. Opción de propuesta de acción 1.n.
Causa Clave 2	Objetivo 2	Opción de propuesta de acción 2.1. Opción de propuesta de acción 2.2. Opción de propuesta de acción 2.n.
Causa Clave n	Objetivo n	Opción de propuesta de acción n.1. Opción de propuesta de acción n.2. Opción de propuesta de acción n.n.

- Seleccionar propuestas de acción para cada necesidad insatisfecha. Las opciones identificadas en el paso anterior deben ser evaluadas a fin de seleccionar aquellas que formarán parte de la agenda social territorial. A veces las mejores opciones son “obvias”; en otros casos es más difícil elegir entre las varias alternativas posibles para alcanzar un objetivo.

En estos casos, se pueden adoptar determinados criterios de selección, asignarles una escala de valores y evaluar las opciones identificadas en función de los mismos.

Algunos de estos criterios de selección podrían ser:

- Eficacia de la opción, entendida como el efecto que la opción generaría sobre la causa clave o, lo que es lo mismo, la capacidad de la opción para materializar el objetivo intermedio asociado con dicha causa.
- Viabilidad de la opción, referida a la posibilidad de vencer las restricciones políticas, económicas o de cualquier otra índole que pudiesen obstaculizar su ejecución.
- Impacto de la opción sobre otras causas claves de la necesidad social insatisfecha.

Se recomienda utilizar una escala sencilla de Alto, Medio y Bajo para cada criterio y ponderar cada opción. La tendencia en cada caso, será a seleccionar opciones más eficaces, más viables y de mayor impacto sobre otras causas. Se trata obviamente de una evaluación muy preliminar basada en el juicio de valor de quienes participan en la selección, pues la evaluación rigurosa de cada uno de esos criterios puede ser muy exigente en cálculos técnicos.

Es importante aclarar que para cada objetivo intermedio puede seleccionarse más de una opción (por ejemplo en aquellos casos donde las opciones no sean excluyentes sino más bien complementarias). El análisis puede sistematizarse en el siguiente formato:

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

**CAUSA CLAVE/OBJETIVO INTERMEDIO ASOCIADO:** \_\_\_\_\_

<b>Criterios Opciones de propuestas de acción</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Viabilidad</b>	<b>Impacto</b>	<b>Selección (Sí/No)</b>
Opción de propuesta de acción n.1.				
Opción de propuesta de acción n.2.				
Opción de propuesta de acción n.n.				

Una vez seleccionadas las propuestas de acción, puede procederse a sistematizar la información resultante, en un formato que vincule metas finales, metas intermedias y propuestas de acción:

**NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA:** \_\_\_\_\_

<b>Propuestas de acción</b>	<b>Metas Intermedias</b>	<b>Metas Finales</b>
Opción de propuesta de acción n.1.		
Opción de propuesta de acción n.2.		
Opción de propuesta de acción n.n.		

*Las propuestas de acción definen la manera a través de la cual se lograrán reducir los déficit y brechas de inequidad expresadas en las necesidades sociales insatisfechas. Conjuntamente con los objetivos/metás representan los dos componentes fundamentales de las agendas sociales.*

## ¿Cómo identificar responsabilidades para el desarrollo de propuestas y logro de objetivos?

En este paso del Momento 2, se busca precisar cuáles actores sociales u organizaciones deberían participar en el financiamiento, la coordinación y ejecución de las propuestas de acción seleccionadas como necesarias para erradicar o mitigar la insatisfacción de las necesidades sociales prioritarias del territorio social.

Algunos de estos actores y organizaciones ya fueron identificados en el “Análisis de involucrados en la atención de las causas claves” y en el “Análisis de la oferta existente” (Momento 1); otros deberán ser incorporados de acuerdo con las características propias de las propuestas de acción identificadas en el paso anterior.

Algunos actores y organizaciones que se identifiquen pueden estar representados en el taller participativo organizado para la conformación de la agenda social territorial, otros no. Lo importante aquí es listar lo más ampliamente posible actores y sujetos con competencias y capacidades para generar las respuestas exigidas por cada necesidad social insatisfecha; a fin de cuentas, serán estos actores, entre otros, los llamados a negociar, suscribir acuerdos y distribuirse responsabilidades en el marco de las agendas sociales territoriales y la agenda social local, lo cual incluye formalizar nuevas formas de organizar y gestionar respuestas sociales, como son las redes.

En efecto, el simple hecho de que un conjunto de actores concurra a un espacio de diálogo, acuerden prioridades en cuanto a necesidades, metas cero y propuestas de acción, y asuman estas actividades como proceso, representa un trabajo en red; en este caso se estaría conformando una red de políticas sociales en cada territorio.

La información relativa a los actores/organizaciones involucradas o potencialmente involucradas en el financiamiento, coordinación/ejecución de las propuestas de acción para cada necesidad social insatisfecha puede sistematizarse en el siguiente formato:

### NECESIDAD SOCIAL INSATISFECHA: \_\_\_\_\_

Propuestas de acción	Actores/Organizaciones potencialmente responsables de financiar, coordinar/ejecutar
Propuesta de acción 1.1. Propuesta de acción 1.n.	
Propuesta de acción 2.1. Propuesta de acción 2.n.	
Propuesta de acción n.1. Propuesta de acción N.n.	

Del mismo modo, como síntesis del Momento 2, para cada necesidad social insatisfecha, puede sistematizarse la información correspondiente a los objetivos/metás, propuestas de acción, actores involucrados; para ello, bastará añadir al formato propuestas de acción-metas intermedias-metas finales, elaborado con anterioridad, la columna de actores/organizaciones involucradas:

Actores / Organizaciones	Propuestas de acción	Metas Intermedias	Metas Finales

La lectura simple de la información organizada en el formato es la siguiente: si los actores/organizaciones financian, coordinan y/o ejecutan las propuestas de acción seleccionadas, se alcanzarán las metas intermedias y, por ende, las metas finales en el lapso de X años (tiempo de la agenda).



## Preguntas, retos y desafíos

### PROPÓSITOS Y PROPUESTAS EN AGENDA...

En grupo, tomando en cuenta los descriptores, causas claves y los resultados de la oferta existente:



- Elaboremos un listado de objetivos. Recordemos que los objetivos expresan el cambio deseado en los descriptores y causas claves de la necesidad social insatisfecha (objetivos finales e intermedios). Así mismo, procedamos a estimar metas intermedias y finales realistas para los objetivos planteados.
- Identifiquemos las propuestas de acción que deberían ejecutarse para el logro de los objetivos/metas intermedios y finales.
- Identifiquemos responsables de ejecutar y/o financiar las propuestas de acción.

Una vez terminado nuestro ejercicio, compartamos los resultados de la actividad.



### ¿Cómo organizar versiones preliminares de las agendas sociales en cada territorio?

Una vez culminados los pasos correspondientes al Momento 2, en el marco del taller participativo, los grupos de trabajo deberán nuevamente reunirse en plenaria a fin de realizar las presentaciones de rigor, posibilitar la interacción y realizar las modificaciones pertinentes.

Una vez revisados los resultados, **se habrá logrado un preacuerdo** en torno a:

- Las necesidades sociales insatisfechas prioritarias del territorio social.
- Los objetivos/metas cero que deberían alcanzarse en el territorio social.
- Las propuestas de acción necesarias para materializar las metas cero previstas en el tiempo fijado para la agenda.

En este punto, se habla de un preacuerdo, o de una agenda social territorial preliminar, ya que:

- El Comité de Planificación Social del territorio tan sólo constituye una representación, en cierta forma delegada, de las organizaciones clave que hacen vida en ese espacio social; los acuerdos que suscriben sus representantes no necesariamente comprometen a todos sus miembros y mucho menos a todos los sujetos sociales del territorio.

- Diversos actores identificados como potenciales involucrados en el financiamiento/cofinanciamiento, coordinación y/o ejecución/coejecución de las propuestas de acción o bien no están presentes en el taller, o están representados por sujetos sin la potestad suficiente para suscribir un compromiso firme.
- Los compromisos políticos que se acuerden en el territorio deben sustentarse en capacidades reales de realización, capacidades que deberán ser evaluadas con cierto rigor técnico, en el marco del proceso de consolidación de las agendas sociales territoriales en la agenda social local (Momento 3).

Por las razones antes expuestas, para que las agendas preliminares se transformen en “agendas” (o los preacuerdos en acuerdos), debe transitar por un conjunto de pasos. En este sentido, y a manera de sugerencia, se recomienda seguir las siguientes pautas:

- **Preparar la relatoría consolidada del taller (preacuerdos o agenda social territorial preliminar).**

A tal fin se recomienda constituir un equipo de trabajo conformado por: uno o dos miembros del Comité de Planificación Social por cada grupo de trabajo que participó en el taller; funcionarios del gobierno municipal y técnicos/asesores pertenecientes al equipo de trabajo (es importante que éstos últimos también hayan participado en el taller). Una vez conformado este equipo se programarán sesiones de trabajo (unas tres sesiones de 4 horas) para:

- Sistematizar la información alrededor de los cuatro ejes estructurantes (etapas del ciclo de vida), de tal manera que puedan visualizarse los Proyectos Estratégicos Promocionales de la Calidad de Vida y Desarrollo Social (para la infancia, adolescencia, juventud, vida adulta y adultez mayor), propuestos para el territorio social.

Esta sistematización debería contener: una descripción general de las necesidades sociales insatisfechas prioritarias, identificadas en cada etapa del ciclo de vida, con mención a las evidencias de los déficit e inequidades, y sus interrelaciones; un listado pormenorizado de las metas cero establecidas en cada etapa del ciclo de vida; y las propuestas de acción consideradas como necesarias para el logro de las metas cero.

De esta manera cada proyecto estructurante expresará un “conjunto coherente, intencional y selectivo de propuestas de acción concebido para concretar, gradual y sistemáticamente, un conjunto de metas que expresan una reducción significativa de las necesidades sociales insatisfechas prioritarias identificadas en una determinada etapa del ciclo de vida, en el territorio social”.

- Sistematizar información alrededor de los distintos ámbitos de la realidad social, de tal manera que puedan visualizarse, para cada uno de éstos, los Proyectos de Desarrollo de Autonomía.

Esta sistematización debería contener una descripción general de las necesidades sociales insatisfechas prioritarias, identificadas en cada ámbito, con mención a las evidencias de los déficit e inequidades, y sus interrelaciones; así, cada proyecto de autonomía expresará un “conjunto coherente, intencional y selectivo de propuestas de acción concebido para concretar un conjunto de metas que expresan una reducción significativa de las necesidades sociales insatisfechas prioritarias identificadas en un ámbito que cruza todas las etapas del ciclo de vida, en un territorio social”.

Con base en éstos elementos se elabora una presentación formal de la versión preliminar de la agenda social territorial. Es importante que esta versión sea suscrita por los participantes del taller, mediante sus respectivas firmas, precedidas por información relativa a la organización de procedencia y cargo.

- **Presentación de la agenda preliminar en Asamblea Comunitaria a los fines de validación.** La idea de las Asambleas Comunitarias, tal y como se estableció en la fase de preparación (específicamente en el punto referido a la organización de la participación), es la de involucrar activamente a los sujetos sociales del territorio en la conformación de la agenda social local.

Se recomienda que la presentación de la agenda preliminar, sea realizada por representantes del propio Comité de Planificación Social, con la asesoría del equipo de trabajo, y que en el acto concurren el Alcalde, representantes del Consejo Legislativo y, por su puesto, otros representantes del Consejo Local de Planificación Pública. Estas autoridades también deberán asumir la convocatoria a la Asamblea, convocatoria que deberá ser acompañada por información precisa en torno al tema a tratar. Las autoridades locales, conjuntamente con los integrantes del Comité de Planificación Social, deberán acordar el quórum mínimo requerido para la Asamblea, así como el número de firmas necesarias para validar la versión preliminar de la agenda social territorial.

Es indispensable que la reunión se programe de tal manera que los ciudadanos y ciudadanas puedan interactuar con los miembros del Comité de Planificación Social y demás personas que participaron en la conformación de la agenda y proponer ideas conducentes a su mejoramiento, ideas que, de ser apoyadas por la mayoría de los y las asistentes, serán de obligatorio acatamiento.

La discusión de la agenda preliminar en la Asamblea Comunitaria, además de tener por finalidad su validación, representa un estrategia comunicacional de gran valor para movilizar voluntades y recursos de la comunidad en torno a los propósitos y proyectos de desarrollo social contenidos en la misma.

Es importante clarificar ante la ciudadanía del territorio social que se trata de una versión preliminar de la agenda social y que como tal podría ser objeto de algunas modificaciones en función de los procesos de consulta y de los análisis técnicos a los cuales será sometida, modificaciones que deberán ser debatidas y, en última instancia, aprobadas en los espacios territoriales de participación.

De no transmitirse claramente este mensaje se podrían generar expectativas equivocadas que podrían comprometer la gobernabilidad política en el territorio, efecto contrario al perseguido con la conformación de agendas sociales.

- **Presentación ante actores potencialmente involucrados con las metas y propuestas contenidas en la versión preliminar de la agenda social territorial.**

En este paso se busca informar, sobre los resultados del taller, a los actores sociales u organizaciones que aun cuando fueron identificados como claves en el financiamiento, coordinación y/o ejecución de las propuestas y metas contenidas en la agenda, no participaron en los análisis o tuvieron una participación marginal en los mismos.

Se trata aquí de un primer paso para ampliar la base de posibles acuerdos con miras a la consolidación de las agendas territoriales en una agenda social local, proceso que tendrá lugar en el Momento 3. Esta presentación tendrá un perfil más técnico que la realizada en el marco de la Asamblea Comunitaria, razón por la cual se propone que sea realizada en reuniones de trabajo, donde los actores sociales consultados tengan la oportunidad de introducir modificaciones argumentadas a la agenda.

En este paso, también sería conveniente la presentación de las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales ante el Consejo Local de Planificación Pública, instancia que, de acuerdo con el Artículo 5 de la Ley que rige su funcionamiento, tiene la obligación de “recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas”.

Inclusive, tanto los Consejos Locales de Planificación Pública como el equipo de trabajo pueden contribuir, en caso de ser necesario, a concretar las reuniones requeridas con los actores potencialmente involucrados a los fines de presentación y discusión de las versiones preliminares de agendas sociales territoriales.

Al finalizar los procesos de consulta, se tendrán versiones preliminares de agendas sociales territoriales quizás más realistas y, seguramente, más consensuadas; estas agendas servirán de insumo para la conformación de la Agenda Social Local, proceso a partir del cual deberán derivarse también versiones más “definitivas” de las agendas territoriales, las cuales, una vez más, deberán ser validadas en Asambleas Comunitarias.

*Las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales elaboradas en el marco de los talleres participativos, deben ser sometidas a una consulta más amplia en el marco de la Asamblea Comunitaria o instancias similares. Una vez discutidas y validadas, se convierten en insumo para la elaboración de la agenda social local.*

## **El Momento 3: Consolidando las agendas sociales territoriales: la agenda social local.**

### **¿Cómo se conforma la agenda social local a partir de las agendas sociales territoriales?**

Con el conjunto de agendas territoriales se tendrá una visión panorámica de la problemática social del municipio, identificada y analizada por actores y sujetos sociales que la padecen, la generan y la enfrentan a través de políticas, programas, proyectos y servicios.

Sin embargo, en un primer momento, tal problemática aparecerá segmentada, fraccionada por territorios sociales, requiriéndose de un esfuerzo de consolidación. Este esfuerzo es exigente en un procesamiento tecno-político destinado a:

- Conformar la agenda social local a partir de un conjunto coherente de agendas sociales territoriales.
- Ampliar la base de acuerdos para acometer respuestas sociales locales y territoriales.

Este proceso deberá contar con la concurrencia de las organizaciones y actores sociales vinculados con la coordinación, ejecución y evaluación de las políticas (propuestas de acción, respuestas sociales, etc.), que de una u otra manera ya han sido identificados durante la primera fase y los dos momentos de la segunda. Entre estos actores estarían:

- Funcionarios municipales y miembros de la mesa técnica del Consejo Local de Planificación Pública. (Recordar que algunos de los funcionarios municipales son integrantes del equipo de trabajo y que por lo tanto han estado presentes en el proceso de preparación y conformación de agendas sociales territoriales).
- Funcionarios de las administraciones estatal y nacional vinculados con la política social (algunos de ellos también integrantes del equipo de trabajo).
- Funcionarios de la mesa técnica del Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.
- Miembros de los Comités de Planificación de cada territorio social que hayan participado en el proceso de conformación de agendas sociales territoriales.

El proceso de consolidación de las agendas sociales territoriales y elaboración de la Agenda Social Local podría darse también en el marco de talleres y reuniones de trabajo. La duración de estos talleres y reuniones de trabajo puede variar de un municipio a otro en función de la complejidad del proceso de consolidación de agendas territoriales, la cual podría depender, entre otros factores, del tamaño del municipio, del número y densidad de los territorios sociales, de la diversidad y magnitud de las necesidades sociales insatisfechas y, por su puesto, de la diversidad y calidad de las relaciones entre los actores sociales involucrados.

La organización de dichos talleres debe ser asumida formalmente por los actores claves, los cuales deberán participar activamente en su convocatoria para garantizar la concurrencia de sus funcionarios y representantes.

El Alcalde y el Consejo Local de Planificación, con el apoyo del equipo de trabajo, deberán actuar como garantes del proceso.

La realización de los talleres y reuniones de trabajo deberán ser preparadas por los integrantes de la Unidad de Manejo del Proyecto y conducidas por facilitadores/moderadores propuestos por ésta. La metodología a utilizar deberá considerar técnicas propias de la planificación estratégica por problemas adaptadas al análisis y procesamiento de necesidades sociales, similares a las planteadas en los momentos 1 y 2. No es la idea aquí la de indicar, ni mucho menos imponer, éstas técnicas; tan sólo nos limitaremos a perfilar ciertas pautas metodológicas que podrían servir de guía u orientar el proceso. Estas pautas son las siguientes:

- **Revisar las agendas sociales territoriales.**
- **Realizar un análisis comparativo de las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales y conformación de la versión preliminar de la agenda social local.**
- **Validar la versión preliminar de la agenda social local.**

*La agenda social local debe ser producto de la consolidación de las agendas sociales territoriales. Sólo así es posible garantizar la participación como derecho político de la ciudadanía.*

### ¿En qué consiste la revisión de las agendas sociales territoriales?

El primer paso de la formulación de la agenda social local consiste en revisar cada una de las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales, con la finalidad de identificar y subsanar vacíos de información y precisar con mayor rigor sus componentes. En este sentido, para cada versión preliminar de agenda social territorial debe procederse a:

- **Revisar la descripción realizada para cada necesidad social insatisfecha prioritaria.** Esta revisión consistiría en:
  - Evaluar la pertinencia y suficiencia de las evidencias y proceder, de ser necesario, a su reformulación.
  - Evaluar la idoneidad de los indicadores utilizados para dimensionar las evidencias; de no ser los más idóneos, sustituirlos por otros y asignarles valores de acuerdo con la información disponible; de ser idóneos, revisar los valores asignados a cada indicador. El mismo procedimiento deberá efectuarse para la caracterización de las inequidades.
- **Revisar el análisis correspondiente a cada necesidad social insatisfecha.** Esta revisión debería centrarse en:
  - Analizar la selección de causas claves, evaluando su correspondencia con los descriptores (de corregirse tales causas, ¿se reducirían o eliminarían las evidencias?). De ser necesario, se procede a modificar los enunciados, descartar causas inadecuadamente consideradas como claves y/o incluir otras; evaluar la idoneidad de los indicadores utilizados para dimensionar las causas claves; y revisar/corregir los valores asignados a los mismos.

- Revisar el listado de organizaciones/actores identificados como claves en la eliminación y/o mitigación de causas claves; en función de esta revisión, se añaden u omiten actores según sea el caso.
- Revisar el análisis de la oferta existente; en este sentido se deberá analizar el grado de correspondencia existente entre las causas claves, los programas/proyectos/servicios en ejecución identificados y los déficit (cualitativos/cuantitativos) detectados por los grupos de trabajo que participaron en la definición de la agenda social territorial. Con base en esta revisión, deben realizarse las correcciones pertinentes.
- Revisar los objetivos y metas, finales e intermedias, propuestas para cada necesidad social insatisfecha. Tal revisión deberá ser realizada en función de los resultados arrojados por los análisis anteriores. En última instancia esta revisión supone un análisis de consistencia fines-fines (metas intermedias-metas finales).
- Revisar las propuestas de acción identificadas para superar o mitigar los niveles de insatisfacción expresados por cada necesidad social. Esta revisión contemplaría la reformulación de sus enunciados (con la finalidad de hacerlos más precisos) y, sobre todo, la realización de un análisis de consistencia medios-fines (en este caso, propuestas de acción-metas), para lo cual sería importante tomar en consideración también los resultados de la revisión del análisis de la oferta existente, realizada con anterioridad.

*Las agendas sociales territoriales validadas por las comunidades deben ser revisadas para subsanar posibles vacíos de información y afinar sus componentes centrales (objetivos-metas y propuestas de acción).*

## **¿En qué consiste el análisis comparativo de las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales y elaboración de la Agenda Social Local (Versión Preliminar)?**

**Una vez afinadas las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales, se procede a construir la Agenda Social Local. Para ello, pueden seguirse las siguientes pautas:**

- **Identificar y evaluar similitudes y diferencias entre las agendas sociales territoriales.**

En este paso se busca evaluar el grado de correspondencia existente entre las necesidades sociales analizadas en los distintos territorios, los propósitos y las propuestas de solución identificadas para las mismas. Mediante esta evaluación se busca, por un lado, consolidar metas y propuestas de naturaleza similar y, por otro, precisar metas y propuestas que respondan a necesidades sociales prioritarias específicas de los territorios sociales. Este paso podría involucrar las siguientes actividades:

- Identificación de necesidades sociales insatisfechas comunes en los distintos territorios sociales. En esta actividad los grupos de análisis deberán plantearse y responder interrogantes como: ¿Cuáles son las necesidades sociales insatisfechas similares que fueron priorizadas en los distintos territorios? ¿En cuáles territorios sociales se evidencian necesidades insatisfechas muy particulares y no generalizables a otros territorios? ¿Cuáles son esas necesidades particulares? ¿Qué grado de similitud existe entre los análisis realizados en los distintos territorios sociales para las necesidades sociales comunes? Las diferencias entre los análisis, ¿son conciliables, o por el contrario, obedecen a causales totalmente distintas?

De esta manera se tendrán grupos de necesidades sociales por grupos de territorios y necesidades sociales específicas para cada territorio social. Las necesidades sociales insatisfechas “comunes” tendrían diagnósticos similares, aún cuando la dimensión de las evidencias varíe de un territorio social a otro; este análisis de coincidencias y diferencias, debería realizarse para cada etapa del ciclo y por cada ámbito; las conclusiones podrían sistematizarse en matrices necesidades insatisfechas-territorios sociales:

**Etapas del Ciclo de Vida:** \_\_\_\_\_

**Ámbito:** \_\_\_\_\_

<b>Territorios Sociales</b>				
<b>Necesidades Sociales Insatisfechas</b>	<b>T1</b>	<b>T2</b>	<b>T3</b>	<b>Tn</b>
Necesidad Insatisfecha 1	X	X	X	X
Necesidad Insatisfecha 2	X	X	X	
Necesidad Insatisfecha n	X			

- Formulación preliminar de metas cero a escala municipal. Las necesidades sociales insatisfechas de similar naturaleza, identificadas en la actividad anterior, también podrían tener objetivos comunes, tanto intermedios como finales; estos objetivos y sus respectivas metas pueden consolidarse a escala municipal (metas cero a escala local).

Para ello deberán considerarse, entre otros factores, las poblaciones afectadas por la necesidad insatisfecha en los distintos territorios y los déficit cuantitativos de ofertas detectados en los mismos. Para las necesidades sociales insatisfechas particulares o exclusivas a determinados territorios, se considerarían las metas inicialmente planteadas.

De esta forma se tendrán grupos de metas cero para grupos de territorios sociales y metas cero específicas y únicas para otros territorios. Esta formulación preliminar de metas cero locales, deberá hacerse también por etapas del ciclo de vida y por ámbito; los resultados de esta actividad podrían sistematizarse en un formato como el que sigue:

**Etapas del Ciclo de Vida:** \_\_\_\_\_

**Ámbito:** \_\_\_\_\_

<b>Territorios Sociales</b>	<b>Necesidades Sociales Insatisfechas</b>	<b>Metas Intermedias (Cero)</b>	<b>Metas Finales</b>
<b>T1</b>			
<b>T2</b>			
<b>T3</b>			
<b>T4</b>			

- Planteamiento de propuestas sociales y de responsabilidades de coordinación/ejecución/financiamiento a escala municipal. Siguiendo con la misma lógica utilizada en la actividad anterior, se procede, para cada una de las metas cero consideradas, a la revisión y eventual consolidación de las propuestas de acción identificadas en los diversos territorios sociales.

La idea es prefigurar respuestas integradas para grupos de necesidades sociales similares y respuestas específicas para necesidades muy concretas y particulares de algunos territorios sociales, que apuntalarían la consecución de las metas cero formuladas/o reformuladas previamente.

De la misma manera, para las distintas propuestas se identificarían los actores/organizaciones responsables de su ejecución, coordinación y/o financiamiento considerando como punto de partida la revisión de las versiones preliminares de las agendas sociales locales. En este punto, es importante destacar que de identificarse actores u organizaciones que no están presentes en los talleres y reuniones de trabajo, éstas deberán convocarse sin demora; a los efectos de la agenda es imprescindible garantizar la participación y compromiso de todos los actores necesarios para el logro de las metas sociales municipales.

Al finalizar este paso se podría, para cada etapa del ciclo de vida y cada ámbito, sistematizar la información relativa a territorios sociales, metas cero preliminares y responsabilidades de coordinación /ejecución y financiamiento, en un formato como el siguiente:

**Etapas del Ciclo de Vida:** \_\_\_\_\_

**Ámbito:** \_\_\_\_\_

Territorios Sociales	Metas Intermedias (Metas Cero)	Metas Finales (Metas Cero)	Propuestas de Acción	Resp. de Coordinación	Resp. de Ejecución	Resp. del Financiamiento

#### • Análisis de viabilidad de propuestas y metas cero.

Este paso representa quizás el de mayor reto técnico para las organizaciones que en su conjunto participan en la conformación de la agenda social local. Aun cuando a nivel de agenda, sobre todo cuando su horizonte temporal es de mediano a largo plazo, no es posible realizar un análisis de viabilidad en extremo riguroso, sí es necesario buscar que las propuestas y, por ende las metas, sean plausibles y, en cierta forma, factibles desde un punto de vista técnico-financiero. Para este análisis podrían seguirse los siguientes pasos:

- Planteamiento de operaciones. En este paso las propuestas de acción planteadas para el logro de las metas cero se desagregan en unidades programáticas menores, que a los fines del presente documento se les conferirá la denominación de operaciones. Es necesario identificar un conjunto estructurado de operaciones cuyo efecto combinado contribuya al logro de cada meta intermedia.

A diferencia de las propuestas de acción (de carácter genérico), las operaciones representan medios de intervención susceptibles de ser diseñados como una relación Recursos-Productos-Resultados (metas), expresados en términos de calidad y cantidad. Para cada meta intermedia se definen varias operaciones, identificándolas con un nombre breve, evitando siempre utilizar enunciados ambiguos.

- Prediseño de operaciones. Cada una de las operaciones identificadas debe estructurarse en términos de sus componentes fundamentales:
  - Productos : representan la resultante física y tangible de la ejecución de una operación. En otras palabras son los bienes o servicios que genera una operación y que, expresados en calidad y cantidad, posibilitan establecer la dimensión y alcance de la misma. En función de cada meta intermedia es necesario estimar la calidad y cantidad de productos que cada operación necesitaría generar para su logro; de esta forma se dimensionaría el esfuerzo que en términos de oferta/respuesta debería realizarse para obtener cada meta intermedia y, por ende, las metas finales planteadas en el borrador de agenda social local.
  - Responsabilidades: el desagregar las propuestas de acción en operaciones concretas puede conllevar a una revisión y precisión de las responsabilidades anteriormente asignadas.
  - Identificación de recursos requeridos y estimación de costos: para cada operación y en función de sus productos, deberán especificarse el tipo de recursos requeridos para su obtención y su monto en unidades monetarias. De esta manera será posible determinar la magnitud del esfuerzo financiero que sería necesario realizar para alcanzar las metas establecidas en el borrador de agenda social local.
- Evaluación de la disponibilidad de recursos. En este paso se realiza una estimación de los recursos disponibles durante el tiempo previsto para el logro de las metas planteadas, considerando las distintas fuentes de financiamiento existentes, actuales y potenciales. Con base en esta información y en función de los requerimientos estimados en el paso anterior se determina la viabilidad financiera del borrador de agenda social local.

- **Ajustes al borrador de agenda social local y a las versiones preliminares de las agendas sociales preliminares.**

De verificarse déficit de recursos durante el análisis de viabilidad financiera, los equipos de trabajo deberán proceder a realizar los ajustes pertinentes en los recursos asignables a las distintas operaciones, privilegiando aquellas de mayor impacto global sobre las necesidades sociales territoriales.

Estos ajustes, como es obvio, generarán cambios en los productos y obligarán a reajustar también las metas. De esta manera el borrador de agenda social local (**el cual se convertiría en la versión preliminar de la agenda social local**) y las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales serán readecuadas a la disponibilidad de recursos posibilitando que los acuerdos políticos que se concreten en función de las mismas sean sustentados en posibilidades económico-financieras reales.

- Estimación de metas y productos anuales, en el marco de las versiones preliminares de Agenda Social Local y de las agendas sociales territoriales.

Con base en la información derivada del análisis de viabilidad financiera, puede procederse a calcular los montos de recursos disponibles en cada uno de los años incluidos en el horizonte temporal de la agenda. En función de estos cálculos podrían estimarse los productos parciales y las metas parciales (tanto intermedias como finales) previsibles en el tiempo de la agenda para alcanzar, al final del mismo, las metas cero propuestas.

Estas estimaciones podrían realizarse tanto para la versión preliminar de la Agenda Social Local como para las versiones correspondientes a las agendas sociales territoriales. De esta manera se tendrían los flujos de recursos, de productos y de resultados para todo el período considerado, facilitándose los procesos de seguimiento, evaluación y rendición pública de cuentas a la que deben estar sujetas las agendas.

- **Análisis de las necesidades técnicas requeridas para el cumplimiento de operaciones, productos y metas de la agenda.**

Este punto está referido a la identificación y evaluación de las restricciones organizacionales, gerenciales, cognoscitivas, etc., que podrían poner en peligro la factibilidad técnica de las operaciones y metas previstas en la agenda. Este análisis debe necesariamente derivar en estrategias de fortalecimiento organizacional e institucional en general que posibilite la actuación individual y conjunta de los actores comprometidos técnica y políticamente con la satisfacción de las necesidades sociales prioritarias del municipio y de sus distintos territorios sociales.

Parte de estas estrategias podrían estar orientadas al diseño y puesta en funcionamiento de alternativas de gestión cooperativa y asociada que potencien y subsanen respectivamente las fortalezas y debilidades individuales de los actores y organizaciones que intervendrán en la materialización de las metas que se acuerden en el marco de la agenda social (Redes de servicio, redes promocionales de calidad de vida y desarrollo social).

*El análisis comparativo de las agendas sociales territoriales tiene como finalidad consolidar y conferirle coherencia a las mismas y, por esa vía, definir respuestas integrales para necesidades comunes y respuestas puntuales a necesidades particulares de cada territorio.*

## ¿En qué consiste la validación de las versiones preliminares de la agenda social local y de las agendas sociales territoriales?

Las versiones preliminares de las agendas sociales deben ser difundidas, consultadas y aprobadas. A tal fin se propone, como primer paso, la conformación de una comisión de estilo, constituida por funcionarios públicos y representantes de otras organizaciones que participaron en el proceso a fin de elaborar, con la asesoría del equipo técnico del equipo de trabajo, los documentos contentivos tanto de la versión preliminar de la Agenda Social Local como de las versiones preliminares de las agendas sociales territoriales. Para ello pueden seguirse las pautas sugeridas en el punto “Preparación de la relatoría consolidada del taller”, desarrollado en la última parte del Momento 2 (Planteamiento de objetivos y proyectos e identificación de responsabilidades de coordinación/ejecución, en cada territorio social). Una vez cumplida esta actividad, las Agendas serán sometidas a la consideración de:

- Las organizaciones o actores sociales vinculados con su conformación y materialización.
- El Consejo Local de Planificación y Políticas Públicas en pleno.
- El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas en pleno.

En el caso de la Agenda Social Local, es imprescindible que las instancias y organizaciones mencionadas la aprueben y formalicen los acuerdos y compromisos contenidos en la misma. Las agendas sociales territoriales, además de su validación por parte del Ejecutivo Municipal y del Consejo Local de Planificación Pública, deberán ser discutidas y validadas por los Comités de Planificación Social y aprobadas en las Asambleas Comunitarias.

Cumplidos estos requisitos, las agendas deben ser difundidas al mayor número posible de ciudadanos y ciudadanas de la localidad a fin de movilizar sus potencialidades y recursos, fomentar su sentido de corresponsabilidad en el logro de las metas sociales planteadas y garantizar que las mismas comunidades se apropien de la agenda.

*Mediante su validación, la Agenda Social Local y sus expresiones territoriales conformaría un gran acuerdo político y social, en el cual los actores públicos (de los tres niveles de gobierno), privados, de la sociedad civil y comunidad en general, comprometen, de manera armónica y coordinada, sus voluntades, esfuerzos y recursos en la construcción de un desarrollo social deseable y posible para el municipio.*

## **El momento 4:**

### **Definiendo las bases para el seguimiento, evaluación y retroalimentación de las agendas sociales locales.**

#### **¿Qué se entiende por control de la agenda social local?**

La Agenda Social Local representa la reafirmación y formalización de la voluntad y compromiso de distintos actores y organizaciones para actuar conjunta y coordinadamente en el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de la ciudadanía que habita en el municipio y en sus distintos territorios sociales. Tal y como se ha descrito el proceso, la agenda es el producto de una construcción colectiva a través de la cual las prioridades se transforman en verdaderas demandas sociales capaces de movilizar a la sociedad en su conjunto en pro de su atención.

Sin embargo, es importante enfatizar que la agenda sólo se concreta en la acción y se valida en sus resultados; como producto, debería representar el detonante de procesos de planificación y organización, que posibiliten la puesta en práctica de los acuerdos, y de control de gestión, que permitan su permanente seguimiento, evaluación y retroalimentación, transformando la agenda en un proceso permanente y dinámico. La agenda social debe estar siempre lista, pero también en constante revisión.

Resulta difícil definir aquí la forma específica a través de la cual podría concretarse el necesario control de la agenda, pero sí definir ciertos principios o pautas que le sirvan de referencia. Por razones obvias, la manera de monitorear, evaluar y corregir permanentemente la Agenda Social Local debería ser también parte de los acuerdos que formalicen los actores sociales y organizaciones que la suscriben.

Estos acuerdos pasan por la definición del modelo de gestión a través del cual se desarrollarán los proyectos y se alcanzarán las metas establecidas en la agenda. Sobre este aspecto, dada la complejidad de los retos asumidos, la diversidad de los actores involucrados y sus relaciones de interdependencia (en vista de los compromisos conjuntos contraídos), todo pareciera apuntar a la necesidad de optar por las redes como modalidad organizativa y de gestión a partir de la cual implementar, en forma coordinada y con una perspectiva integradora, los proyectos necesarios para avanzar, gradual y sistemáticamente, hacia el logro de las metas cero establecidas como imperativos en el marco de la agenda; es decir, la Agenda Social podría encontrar en la red -o en un sistema de redes- el sustrato sobre el cual asumir una expresión práctica y concreta.

El modelo de gestión una vez conceptualizado, debe ser diseñado con rigor, vale decir, desagregado en términos de dispositivos, normas y procedimientos de funcionamiento. Entre estos aspectos se incluyen, por su puesto, mecanismos de coordinación (vínculos entre actores) y de petición y rendición de cuentas, éste último de trascendental importancia para formalizar el seguimiento, evaluación y corrección (control) permanente de la Agenda Social.

*Se entenderá por control de la Agenda Social, el proceso permanente y dinámico a través del cual se miden los resultados prácticos de los acuerdos contraídos, se comparan dichos resultados con las normas establecidas (en términos de metas, productos, recursos, etc.), se detectan y analizan las posibles desviaciones negativas y se toman decisiones destinadas a solventarlas.*

## ¿Cuáles son los principios que deben orientar el control de la agenda social local?

El control de la agenda social local debe fundamentarse en al menos cinco principios, a saber:

- **Debe ser desconcentrado**

La distribución de responsabilidades de coordinación, ejecución y financiamiento entre los distintos actores u organizaciones que suscriben la agenda social local, supone también la desconcentración de su control, es decir, la asignación de mandatos en lo que a su control se refiere. En tal sentido, las responsabilidades asumidas en el marco de la Agenda, expresadas en términos de operaciones/metás, deberían ser incorporadas por los actores involucrados en sus respectivos planes de gestión y, ciertamente, ser objeto de seguimiento y evaluación a través de sus propios dispositivos organizacionales.

Para poder avanzar en la implantación de un sistema de control de la agenda social es imprescindible que cada organización asuma la responsabilidad de monitorear y evaluar los proyectos, operaciones y metas que acepta como compromiso en el marco de los acuerdos suscritos en la agenda. Ninguna organización o actor puede omitir sus responsabilidades de control ya que ello afectaría el control de la agenda en su conjunto.

- **Debe ser oportuno**

El control de la agenda social debe posibilitar la detección y evaluación oportuna de desviaciones para así poder introducir los correctivos necesarios antes que las anomalías se agraven o se transformen en situaciones cuya superación resulte más difícil y más costosa.

Para que el control de la agenda sea oportuno, debe constituirse en una práctica cotidiana, en un proceso permanente a ser asumido por cada organización responsable de coordinar/ejecutar los proyectos/operaciones y concretar metas previstas en la agenda.

- **Debe estar basado en indicadores de gestión**

Los proyectos y operaciones de la agenda diseñados en profundidad por las respectivas organizaciones responsables deben precisar, en términos cuantitativos y cualitativos, las respectivas relaciones recursos-productos- resultados.

Este esfuerzo de planificación debe dar lugar a indicadores de gestión que permitan verificar objetiva, periódica y regularmente los compromisos expresados en los proyectos/operaciones y metas. Los indicadores se constituirán en soportes de reportes de realización que deberán generarse a nivel de cada organización corresponsable en la conformación y construcción de la agenda social local.

- **Debe estar orientado a la medición de resultados**

La agenda social tiene como razón de ser el logro de metas parciales y metas cero que expresan la superación de déficit e inequidades sociales. De ahí que desde el punto de vista del control, para las organizaciones que suscriben la agenda, tanto en lo individual como en lo colectivo, es de vital importancia conocer si dichas metas (resultados esperados) se están alcanzando de acuerdo con lo acordado.

El hecho de que los presupuestos destinados a las operaciones se estén efectivamente gastando y los productos se estén generando, no constituyen por sí mismos garantías de superación de los déficit sociales. En fin de cuentas lo que justifica la acción y la inversión social es su capacidad para impactar positivamente los niveles individuales y colectivos de calidad de vida de la ciudadanía. Por ello el control de las operaciones y proyectos de la agenda debe obligar a las organizaciones que la suscribieron a pensar y decidir constantemente en función de resultados.

- **Debe dar lugar a un sistema de rendición pública de cuentas que consolide la contraloría social**

La puesta en funcionamiento de un sistema desconcentrado de control debe alimentar – y a su vez sustentarse – en un sistema de rendición y petición de cuentas que no es más que el proceso periódico de intercambio de información sobre las inversiones, productos y resultados de las operaciones, proyectos y/o servicios ejecutados en el marco de la agenda social.

Por otro lado, el control de la agenda social debe involucrar la participación activa de la ciudadanía como protagonista supremo del desarrollo social: debe abrir los espacios necesarios para que sea la ciudadanía la que en última instancia pida cuentas sobre la evolución experimentada por los compromisos contraídos en la agenda. En otras palabras, la rendición y petición de cuentas como proceso que legitima y hace obligante el control, debe involucrar la participación activa de la ciudadanía tanto a escala local como a nivel de los territorios sociales donde la agenda asume una expresión concreta.

De esta manera el control se traduce en una rendición pública de cuentas en la cual la contraloría social, entendida como el proceso mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas evalúan la calidad, cantidad, legalidad y probidad de los logros alcanzados e intervienen activamente en la toma de decisiones que se deriva de tal evaluación, emerge como máxima expresión del compromiso y corresponsabilidad de los sujetos sociales con su propio desarrollo, tanto individual como colectivo. En términos generales, y considerando las instancias previstas en el proceso de conformación y ejecución de la agenda social, la rendición de cuentas debe establecerse entre:

- Las organizaciones o actores sociales con responsabilidades concretas a nivel de recursos, productos y resultados de la agenda y la unidad establecida como centro regulador en el modelo de gestión compartida acordado previamente (por ejemplo el centro estratégico en caso de que el modelo convenido esté representado en una red). Será en el centro regulador del modelo donde los indicadores a nivel de operaciones, productos parciales y metas parciales se consolidan tanto a escala local como territorial para generar reportes sobre los avances logrados en la dirección de las metas cero establecidas.
- El centro regulador del modelo a las instancias de participación y coordinación interorganizacional formalmente establecidas a nivel local, como serían los Consejos Locales de Planificación Pública.
- Los Consejos Locales de Planificación Pública y los comités de planificación social y ciudadanía en asambleas comunitarias, hasta que estas instancias sean sustituidas por órganos más formales como los consejos parroquiales y comunales de planificación pública.

Ciertamente que el proceso de conformación de las agendas sociales locales, así como la implementación armónica y coordinada de los compromisos contraídos por los actores públicos, privados y de la sociedad civil que las suscriben, es altamente exigente en modernización institucional.

En primer lugar, exige esfuerzos individuales y colectivos por incorporar nuevas prácticas de trabajo inspiradas en los principios gerenciales de la eficacia y la eficiencia: sistemas de planificación con especial acento en lo estratégico, sistemas presupuestarios orientados por objetivos y procesos de control con énfasis en resultados.

En segundo lugar, exige de nuevos modelos de gestión y nuevos modos de atención inspirados en los principios de la cooperación, la coordinación y la colaboración, que propendan al diseño y ejecución de respuestas sociales integrales, viables y sostenibles.

En tercer lugar, exige la incorporación del principio de responsabilidad como regla del juego institucional que debe regir las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. En síntesis, exige de una nueva institucionalidad de lo público que, por mandato constitucional, deberá fraguarse gradual pero sostenidamente en el tiempo.

*El control social de la agenda posibilita la puesta en funcionamiento de un sistema de petición y rendición público de cuentas, establecido como un mandato tanto en la Constitución de 1999 como en las demás leyes que rigen la administración pública. A su vez, la petición y rendición pública de cuentas constituye la manera a través de la cual se concreta la contraloría social sobre los compromisos y responsabilidades asumidas desde las diversas instancias gubernamentales.*



## Preguntas, retos y desafíos

### RECAPITULANDO

A partir del conocimiento que tienes sobre tu municipio, así como los conceptos y procesos que hemos trabajado, escribe un ensayo en el cual:



- Evalúes el procedimiento sugerido en la guía para la elaboración de la agenda social local.
- Desarrolles las impresiones que la metodología te genera. ¿Cuáles aspectos eliminarías y por qué?, ¿Qué aspectos añadirías y por qué?
- Describas de qué manera organizarías el control social sobre la agenda social de tu municipio.





## BIBLIOGRAFÍA

Carucci T., Flavio. Bases conceptuales y metodológicas para la conformación de agendas sociales locales. Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Julio de 2003.

Carucci T., Flavio. Elementos de Gerencia Local: Manual Práctico para Gerentes Municipales. Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Banco Mundial (BM), Caracas, 1999.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Año CXXVII, Mes III.

D'Elia, Yolanda. PROINDUR: Programa para el Fortalecimiento de la Gestión e Inversión Pública. Mimeo, Caracas, febrero de 2003.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Ordinaria N° 37.463 de fecha miércoles 12 de junio de 2002.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.509, de fecha 17 de octubre de 2001.

Ley Orgánica de Planificación. Gaceta Oficial de La República Bolivariana de Venezuela N° 5.554 Extraordinario del 13 de noviembre de 2001.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial N°37.305 de fecha 17 de octubre de 2001.

Matus, Carlos. Política, Planificación y Gobierno. Fundación ALTADIR, Washington D.C., 1987.

Matus, Carlos. Fundamentos de la Planificación Situacional: Tomo I. Instituto Venezolano de Planificación (IVEPLAN), Caracas, 1985.

Mouchet, Angel. El control social de la gestión local. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Caracas, 1997.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Oficina de Planificación y Presupuesto. Guía metodológica para la elaboración del plan operativo anual 2003, Caracas, Julio de 2002.

**NOTAS**



# NOTAS



# NOTAS

