

M Ó D U L O

**in**ga  
**ves**ti  
**ti**vo



# CAJA DE HERRAMIENTAS

**GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL**



ALCALDIA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

## **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ INTEGRACIÓN SOCIAL - SALUD**

---

Secretaría Distrital de Integración Social  
Dirección: Carrera 7 No. 32-16  
P.B.X.: 327 97 97  
www.integracionsocial.gov.co  
2009

Secretaría Distrital de Salud  
Dirección: Carrera 32 No. 12 - 81  
P.B.X.: 364 90 90  
www.saludcapital.gov.co  
2009

---

Alcalde Mayor de Bogotá  
**Samuel Moreno Rojas**

Secretaria de Integración Social  
**Mercedes del Carmen Ríos Hernández**

Subsecretaria de Integración Social  
**Olga Lucía Velásquez Nieto**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones  
**Johnatan Javier Nieto Blanco**

Secretario de Salud  
**Héctor Zambrano Rodríguez**

Subsecretario de Salud  
**Juan E. Varela Beltrán**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones  
**Alejandra Maldonado Rivera**

---

UT Grupo Guillermo Fergusson -  
Corporación Nuevo Arcoiris

### **Equipo Coordinador:**

Ana Lucía Casallas Murillo  
Esmeralda Vargas Vallejo  
María del Pilar Guerrero Alejo  
María del Carmen Morales Palomino  
Ignacio Holguín Ardila  
Mauricio Molina Achury  
Giovanni Rodríguez Castillo  
Armando De Negri Filho  
Rafael Silva Bareño

### **Equipo comunicaciones:**

Amanda Esperanza Contreras  
Juan David Arboleda  
María del Pilar Guerrero A.  
Patricia Ramírez  
Antonio Martínez

---

**ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
INTEGRACIÓN SOCIAL - SALUD**  
CAJA DE HERRAMIENTAS  
Gestión Social Integral

### **Diseño y diagramación:**

Ruth Amanda Valenzuela  
Juan Pablo Salamanca R.  
imagologo@gmail.com

### **Ilustraciones:**

Érika Lancharos

### **Impresión:**

Torre Blanca AG  
300 ejemplares  
Diciembre 2009



# CAJA DE HERRAMIENTAS

**GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL**



# La Investigación como Camino



## Presentación

El desarrollo de capacidades de individuos y comunidades es uno de los componentes de la estrategia de Gestión Social Integral -GSI- y está orientado a “coadyuvar a la construcción de espacios públicos participativos, donde se despliegue la autonomía política de los individuos”<sup>1</sup>.

En ese sentido, este cuarto módulo busca dar algunos elementos para el desarrollo de capacidades y aportar a la construcción social de conocimiento mediante la utilización de la metodología de la Investigación - Acción Participativa -IAP-.

Hemos decidido dar especial énfasis a esta forma de investigar por la importancia que en un proceso de GSI tiene la participación de los sujetos, ya que en una investigación que utiliza esta metodología, la acción de investigar se hace desde y con la base social: La población pasa a ser sujeto que investiga. Las técnicas que utiliza la IAP están dirigidas a reconocer la voz de los sujetos en sus contextos específicos.

Es importante señalar que esta no es la única forma de realizar investigación social y tampoco es excluyente puesto que no sustituye a otras técnicas de investigación y análisis de la realidad.

Un proceso de acercamiento y transformación social como lo requiere la GSI, implica una lectura de interpretación de su historia, de sus cambios y transformaciones económicas, sociales y ambientales; esto constituye la línea de base, el punto de donde partimos.

Con todos esos elementos será posible definir y entender las realidades que convergen en cada territorio, así como las posibilidades de potenciar los recursos económicos, sociales, naturales, y el capital cognitivo que en ellos se encuentra. Y en esa medida la construcción de la gestión social deberá integrar lo físico, lo ambiental, lo económico

social, desde el enfoque de derechos y desde la mirada de las poblaciones.

Por estas razones la primera parte de este módulo aborda la importancia y necesidad de la investigación y define la IAP, sus objetivos, características y el proceso metodológico que implica.

La segunda parte del módulo, íntimamente relacionada con la primera, está dedicada a mostrar qué es una línea de base, cómo se construye y qué preguntas debemos hacernos antes de comenzar un proceso participativo de gestión social.

La tercera parte nos acerca a los sistemas de información y precisa el significado de términos como monitoreo y evaluación, estableciendo quién y cuándo se realizan estos procesos.

Por último nos referimos a los indicadores, diciendo qué son, las características que deben tener y su utilidad para el desarrollo de la GSI. Esta sección se pregunta igualmente por el sentido de la planificación, lo que implica hacer una crítica a la planificación centralizada que no incorpora la participación social, para insistir en la idea de una planificación con alta participación, realizada desde lo local, que permita superar la fragmentación y reconozca las particularidades de los territorios sociales, desde la integralidad, mediante el enfoque de derechos humanos, y con criterios de equidad y calidad de vida.

Todo esto no es más que un abrebocas a un largo camino en la producción del conocimiento necesario para la transformación de la realidad y una invitación a seguir en ese camino.

1 Comité Coordinador Convenio GGF - CNAI. Orientaciones para la construcción de las líneas de base. Bogotá, 2008.

# I. La Investigación Acción Participativa

Para poder generar procesos de cambio, se requiere conocer la situación en la que se encuentran los diferentes grupos poblacionales, el contexto en el que se desenvuelven, las dinámicas sociales en las que están inmersos, sus intereses, expectativas y oportunidades, así como los riesgos a que están expuestos.

En este sentido, una investigación que permita construir y actualizar de manera participativa las estrategias de la intervención es clave, ya que permite al conjunto de actores involucrados estudiar y comprender la realidad que se pretende transformar, produciendo y/o adaptando los elementos para actuar estratégicamente sobre ella.

La investigación concebida en el marco de la Investigación Acción Participativa permite, como estrategia, la participación de niñas, niños, jóvenes y adultos, como sujetos de la misma, y afianza el diálogo y la concertación entre éstos y las instituciones, al tiempo que los empodera en las comunidades en las que están insertos.

La Investigación Acción Participativa es un enfoque metodológico que combina la investigación social, el trabajo educativo y la acción transformadora. Se orienta a la producción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de debate, reflexión y construcción colectiva de saberes entre los diferentes actores de un territorio con el fin de lograr la transformación social.

Esta metodología combina dos procesos: el conocer y el actuar, involucrando en ambos a la población cuya realidad se aborda. Es un proceso que combina la teoría y la práctica, y que posibilita el aprendizaje, la toma de conciencia crítica de la población sobre su realidad, el refuerzo y

ampliación de sus redes sociales, su movilización colectiva y su acción transformadora.

La IAP, por tanto, no rechaza el papel del especialista pero sí plantea el para qué y el para quién de la investigación como primer problema a resolver. Es un proceso de investigación en el que se complementan el saber técnico y el saber cotidiano. Vista así, la IAP se convierte en construcción dialéctica del saber que parte de considerar al objeto a investigar como sujeto (protagonista de la investigación) y a la finalidad de la investigación como transformación social.

Este tipo de construcción, enmarcada en un proceso de investigación colectivo, va a generar un nuevo conocimiento científico sobre una situación problemática determinada, que no culmina con la producción de conocimientos, sino que pretende actuar frente a las realidades sociales, considerando para su transformación la voz de los actores.

El eje central de la IAP será entonces un proceso cíclico de reflexión- acción- reflexión, en el que se reorganiza la relación entre conocer y hacer, entre sujeto y objeto, configurando y consolidando con cada paso la capacidad de autogestión de los implicados. Es un contexto investigativo más abierto que se realiza desde dentro de la comunidad estudiada y desde abajo, pues lleva a la participación incluso de quienes no han podido estudiar.

En ese sentido, la participación en la IAP implica hacer realidad el derecho de todos a ser sujetos de historia, o sea, sujetos de los procesos específicos que cada grupo va llevando adelante. La meta es que la comunidad sea gestora del proceso, se apropie de él, y tenga un control operativo (saber hacer), lógico (entender) y crítico (juzgar) del mismo.

**La investigación y la ciencia deben estar al servicio de la comunidad, para ayudarla a resolver sus problemas y necesidades.**

Enfocarlo así, implica un replanteamiento epistemológico, político y, por tanto, metodológico.

**Epistemológicamente** supone romper con el binomio clásico de sujeto y objeto de la investigación. Implica que la verdad- ciencia- teoría se va logrando en la acción participativa comunitaria. La teoría va a ser resultado del aporte popular, leído, justificado, convalidado y orientado por los métodos científicos.

**Políticamente** supone que toda investigación parta de la realidad con su situación estructural concreta, para ayudar a transformarla creativamente con la participación de la comunidad. El objeto final es la transformación de la realidad social en beneficio de las personas involucradas.

**Metodológicamente** supone un proceso modesto y sencillo al alcance de todos pero a la vez que lleve a asumir crítica y estructuralmente la realidad, a la reflexión seria y profunda de sus causas y tendencias, a conclusiones científicas, a estrategias concretas y realizables, a una planeación, y a una praxis- acción renovada y transformadora en la que intervenga toda la comunidad, a una continua reflexión sobre la praxis para hacerla cada vez más liberadora y transformadora de la realidad.

El técnico-investigador interviene en la realidad no sólo porque su tarea científica requiere de problematizarla, sino que además, y como nota distintiva de la IAP, porque esta actitud cuestionadora debe ser también asumida por la propia comunidad como condición fundamental en el proceso de cambio.

El proceso de investigar deja de ser un acto unidireccional para constituirse como concepto que define ya no una acción en sí misma, sino un proceso de reflexión- acción-reflexión, encaminado por actores que comparten, debaten y "extienden" al otro sus saberes particulares.

**La IAP tiene como propósito la transformación de la realidad en un esfuerzo para mejorarla y asegurar de esta manera que hombres y mujeres sean reconocidos como sujetos de su propia historia.**

Iniciar un proceso de IAP en un territorio tiene como **objetivos**:

- v a la comunidad sobre su realidad, sus necesidades y los factores que las condicionan.
- Dotar a los diferentes actores sociales (instituciones, grupos, personas) de habilidades y capacidades para la toma de decisiones en la solución de sus necesidades.
- Lograr el compromiso de la comunidad para la puesta en marcha de la acción transformadora.



Es un proceso que se **caracteriza** porque:

- Se desarrolla en ambientes naturales.
- Se pone en marcha en contextos microsociales (barrios, veredas).
- Es un proceso dialéctico de conocer-actuar.
- Conjuga el conocimiento científico y el saber popular.
- El problema que desencadena el proceso es identificado por la comunidad.
- Provee una perspectiva holística en la comprensión del problema, esto es, una perspectiva integral del todo.
- La comunidad deja de ser objeto y pasa a ser sujeto de la investigación
- Utiliza múltiples técnicas y recursos metodológicos
- Su finalidad es promover transformaciones en la realidad que se estudia y mejorar la vida de los sujetos implicados.

Se desarrolla siguiendo el siguiente proceso **metodológico**:

- Fase preliminar. Investigación exploratoria o diagnóstica.

- Proceso organizativo. Identificación de participantes potenciales.
- Diseño metodológico. Formulación del problema, objetivos, métodos, procedimientos.
- Recopilación y análisis de la información. Acción y reflexión colectiva.
- Uso de los resultados. Planificación de las posibles acciones que se desarrollarán.
- Elaboración de los proyectos de acción comunitaria.
- Puesta en práctica de los proyectos de acción comunitaria.

Tiene diferentes niveles de **participación**:

- Individual.
- Grupal.
- Barrial- comunitario.

Que cumplen una **diversidad** de roles:

- Como miembros del equipo de investigación.
- Como activistas o promotores.
- Como informantes clave.
- Como participantes de las acciones del proyecto.

## PARA APLICAR LA IAP:

- Conforme un equipo transectorial que incluya a personas que residan en la comunidad y propicie una concepción de trabajo colectivo.
- Identifique actores sociales (instituciones, grupos, personas) interesados en el problema de investigación.
- Identifique líderes comunitarios.
- Capacite: miembros del equipo de investigación, personas de la comunidad.
- Diseñe estrategias comunicativas para motivar la participación de los diferentes actores.
- Elabore y escoja técnicas de investigación apropiadas a las características de los grupos con los que va a trabajar.

## 2. La Línea de Base

Antes de iniciar un proceso de acercamiento local es necesario preguntarnos de dónde partimos, qué conocemos de la localidad, de su población, de sus problemáticas, de su historia... Las respuestas a estas preguntas constituyen la línea de base, una primera medición o recopilación de indicadores que dan cuenta de características y condiciones para iniciar las actividades propuestas.

La línea de base es un *estudio a profundidad* de la realidad de las comunidades al iniciar la ejecución de un proyecto. Será el "punto de partida", el que nos va a permitir contar con la información necesaria para establecer comparaciones posteriores e indagar por los cambios ocurridos, conforme se adelanta el proceso.

Aunque las líneas de base suelen tener un carácter cuantitativo, en su realización se recurre a métodos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de optimizar la calidad de los hallazgos. Para elaborarla se utilizan tanto fuentes primarias (entrevistas, grupos focales) como secundarias (censos, encuestas, estudios previos).

Las fuentes primarias son de gran importancia, más aún si nos enfrentamos a un tema específico no desarrollado por otros investigadores. Las entrevistas permiten una aproximación amplia al tema, desde el punto de vista de los individuos y pueden proporcionar información valiosa tanto cuantitativa como cualitativa.

Los grupos focales permiten conocer la opinión y valores colectivos, por lo que son un complemento ideal frente a cualquier otro método empleado. Otros métodos cualitativos relevantes para una línea de base son la etnografía y la observación participante, pues proporcionan una mirada profunda sobre las dinámicas sociales.

La configuración de la línea de base implica un proceso continuo de identificación de indicadores estructurales que buscan superar las asimetrías de información, configurando información relevante, orientada a examinar, analizar y divulgar el conocimiento necesario sobre desigualdades - inequi-

dades en la calidad de vida, elemento decisivo en la elaboración de políticas sociales, la evaluación de políticas públicas y el ejercicio del buen gobierno.

Debe brindar la posibilidad de evaluar los impactos esperados de la planeación, los equilibrios entre los agentes sociales (proveedores y usuarios), el destino de los recursos. Pensada y realizada así, la línea de base será un insumo que favorezca y fortalezca la arquitectura (reglas y procedimientos) de la participación, como condición esencial en la formulación de Políticas Públicas Pro Equidad.

Reflejar en la construcción de la línea de base los intereses de los diferentes actores sociales e institucionales, constituye un reto. Un reto superable si entendemos que la línea base establece un conjunto de información según unas variables que busca facilitar el seguimiento de la gestión pública (regulación del comportamiento de agentes frente a objetivos de política), pero también implica un proceso de participación, en donde las decisiones son producto de la interacción y las dependencias mutuas entre instituciones políticas y sociedad<sup>2</sup>.

Al pensar la línea de base, debemos tener claridad en sus **objetivos**:

- Definir el estado actual de los diferentes componentes de la Gestión Social Integral de las localidades, desde el marco de la construcción de bienes públicos, para identificar las fortalezas, debilidades y potencialidades que posibiliten la transformación de la realidad.
- Caracterizar las condiciones políticas iniciales para la GSI en las localidades, identificando actores estratégicos, recursos de poder y reglas de interacción tanto al interior del Estado como en la dinámica social local. Estos son insumos para la definición de acuerdos políticos locales que le den viabilidad al proceso.

2 Navarro Gómez Carmen, "Gobernanza en el ámbito local" Universidad Autónoma de Madrid, Lisboa, Octubre 2002.

Y también debemos tener claridad en las **categorías** a partir de las cuales se puede realizar:

1. Territorio.
2. Actores estratégicos.
3. Participación.
4. Desarrollo de capacidades.
5. Presupuesto.
6. Bienes públicos (categoría transversal, contenida en las anteriores)

CÓMO EN LA REALIDAD SE CONSTRUYEN LOS BIENES "PÚBLICOS"

TERRITORIO  
TRANSECTORIALIDAD  
PARTICIPACIÓN SOCIAL  
CAPACIDADES  
PRESUPUESTO

GESTIÓN SOCIAL INTEGRAL

DEBER SER DE LA CONSTRUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS

- 1 Lectura integral de necesidades en territorios, articulados a la Calidad de vida
- 2 Integración estatal y privada desde el interés público.
- 3 Modificación de los determinantes de la Calidad de vida
- 4 Articulación de los derechos.
- 5 Integralidad y equidad en la garantía de derechos
- 6 Mirada transectorial desde el Estado y la sociedad civil
- 7 La sociedad civil que ejerce el control social y la exigibilidad de los derechos.

Y para lograrlo, vamos a revisar y ampliar algunas **definiciones operativas**:

### 2.1. Territorio

Por su composición los territorios sufren procesos de transformación cuya dinámica está determinada por los actores que lo habitan, las relaciones que se establecen entre ellos, sus necesidades y potencialidades, los recursos de que éstos disponen y el resultado de sus interacciones.

El reconocimiento del territorio constituye la base del diagnóstico de potencialidades y obstáculos para generar procesos integrales de mejoramiento de la calidad de vida de su población. Esto implica desarrollo de su autonomía, participación decisoria y gestión descentralizada en la producción y distribución de los recursos que permiten hacer efectivos los derechos en la concreción de agendas territoriales<sup>3</sup>, para la construcción de bienes públicos.

### ¿Cómo caracterizamos el territorio?

La caracterización de los territorios se traduce en el reconocimiento del entorno, de los sujetos que lo forman y de los procesos de transformación que en él ocurren por la interacción de éstos. En este sentido, la caracterización articula la información empírico-descriptiva del territorio y la vivencia que de éste tienen los sujetos, como base para trazar una tendencia en su evolución: hacia dónde va el territorio en términos de equidad (económica, etnia, de género, asimetrías de poder...), sentido de identidad y pertenencia, desarrollo de capacidades y potencialidades.

**Actores:** Se entiende como tal, al conjunto de organizaciones, instituciones y sujetos (individuales, sociales o colectivos), con características específicas, que actúan dentro del territorio, ya sea dentro o fuera de él.

<sup>3</sup> Agendas que recogen los derechos que se deben garantizar de manera inmediata/prioritaria para cada grupo poblacional (tipificada por ciclos vitales) que hace parte del territorio.

**Recursos:** Es el conjunto de herramientas e insumos que despliegan los actores para interpretar el territorio, participar o intervenir en su proceso de construcción. En particular, nos interesa identificar la disposición, acceso y empleo de recursos técnicos y políticos por parte de los diferentes actores.

**Relaciones:** Se refiere al conjunto de acciones mediante las cuales los sujetos interactúan con el entorno (institucional, ambiental, políticos, social...), construyen espacios de relación social y vínculo institucional. La forma que adoptan estas acciones y su interrelación configura el tramado de relaciones y asimetrías de poder que caracterizan la dinámica participativa en el desarrollo territorial.

En función de la Gestión Social Integral, la caracterización de estas interrelaciones da cuenta de sus potencialidades y falencias para la construcción integral de bienes públicos. Desde los sujetos, se trata de caracterizar la manera como éstos, desde su posición, definen sus formas de interacción con el entorno, en términos de aceptación de las diferencias, de competencias comunicativas y de cooperación.

**Bienes públicos:** Se refiere a los servicios, obras en infraestructura y acciones que a través de la gestión articulada de los poderes públicos y de las organizaciones sociales, políticas y económicas, permiten la materialización de los derechos y el mejoramiento de la Calidad de vida de la población en su conjunto. Los bienes públicos, como la calidad del aire, benefician a toda la población.

Preguntas orientadoras para la caracterización del territorio en la línea de base.

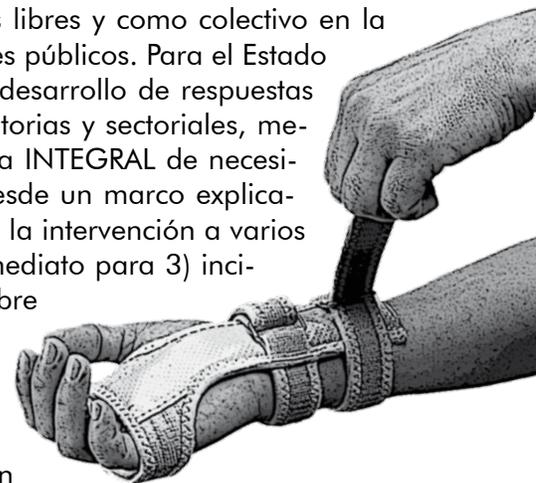
- ¿Con base en qué características (calidad de vida, lugares simbólicos, ciclo vital...) se definen las zonas, espacios o unidades del territorio, en los documentos de diagnóstico y/o planeación locales?
- En términos de "similitud en las características de la calidad de vida", ¿qué territorios se conforman en la localidad?
- ¿Cómo ha evolucionado la asignación presupuestal en la localidad (cuánto, en qué)?
- ¿Cómo es la dinámica (asimetrías de poder, equidad...), de las prácticas políticas y so-

ciales a través de las cuales se organiza la vida en el territorio?

- ¿Cómo son las relaciones que ordenan la vida en el territorio y como inciden en los determinantes de la calidad de vida?

## 2.2. Transectorialidad

Orientada desde la institucionalidad, la transectorialidad tiene como fin último la restitución y el desarrollo de la AUTONOMÍA de los actores sociales, como sujetos libres y como colectivo en la producción de bienes públicos. Para el Estado significa superar el desarrollo de respuestas contingentes, mitigatorias y sectoriales, mediante 1) una lectura INTEGRAL de necesidades construida desde un marco explicativo que posibilite 2) la intervención a varios niveles desde lo inmediato para 3) incidir efectivamente sobre los determinantes de la calidad de vida, a través de 4) la construcción de agendas de acción colectiva.



El diseño de respuestas integrales, apunta al ordenamiento de un modo de acción colectiva que coordine y articule las estrategias, planes y programas que se desarrollen en la localidad, e integre lo público y lo privado de manera que rompa con las concepciones fragmentadas y parciales de la realidad social. Este ejercicio exige una aproximación analítica de la realidad que recoja su complejidad (transdisciplinar) y se concreta en una acción transectorial.

La transectorialidad, se define como la capacidad para comprender y abordar la realidad desde diferentes disciplinas aludiendo a sus relaciones recíprocas, a cooperación e intercambio de métodos y conocimientos sectoriales en pos de una integración ampliada del saber hacia un "todo relativo". Para superar la fragmentación, la capacidad de investigación permite un abordaje de la gestión en un territorio social desde varias categorías, entendiendo sus particularidades pero logrando una integración para su abordaje: el enfoque de derechos humanos, el sentido de la equidad, la calidad de vida y la participación como elementos centrales en la planeación y la gestión.

Preguntas orientadoras para caracterizar la transectorialidad en la línea de base.

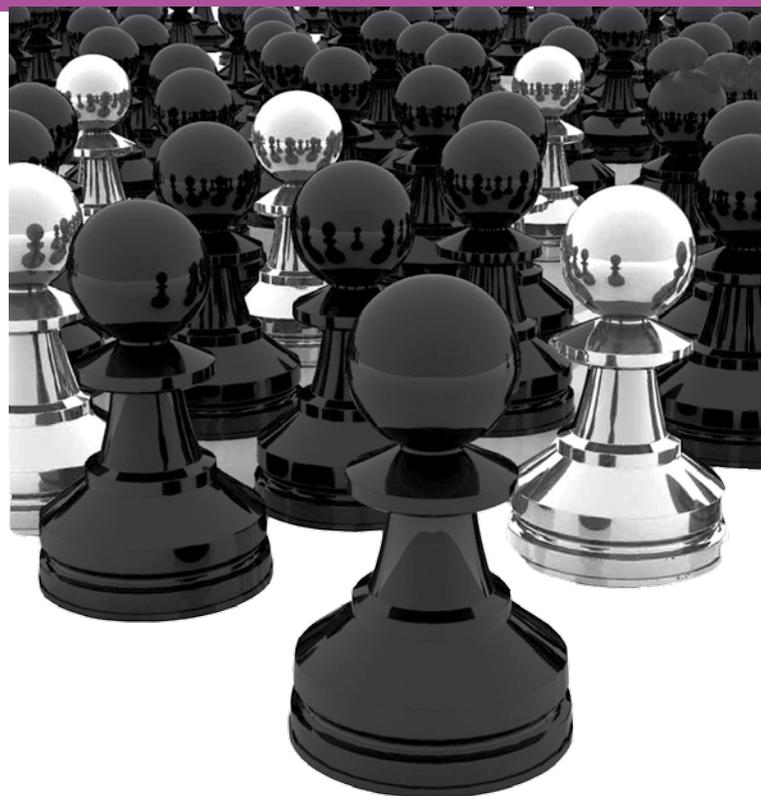
- ¿Cómo cada actor/sector vincula su interés con la Calidad de vida?
- ¿Los actores han interactuado con otros cuyo ámbito de acción sea diferente?
- ¿Existen problemas o necesidades alrededor de los cuales varios actores/sectores hayan establecido objetivos comunes?
- ¿Los actores refieren su ámbito de acción desde la garantía integral de derechos, la oferta de servicio u otro, cuál?
- ¿Cómo es la acción de los actores en el territorio? (caracterizar la respuestas de los actores sociales en el territorio o cualquier otra unidad que definan para ofrecer esta respuesta)

### 3.3. Participación social

Desde el enfoque de derechos, la acción pública demanda una participación que permita a los ciudadanos tomar posición e incidir de forma efectiva sobre las decisiones que les afectan directamente, a sus semejantes o al entorno donde se despliega su vida. La participación decisoria se caracteriza por ser organizada (como organismo y frente al cumplimiento de sus propósitos), comprometida colectivamente, consciente de su relevancia, eficiente y autónoma.

Abordar la participación implica identificar y caracterizar los actores estratégicos en función de sus recursos de poder, las reglas que orientan sus acciones y sus intereses, con miras a trazar la arquitectura del sistema de planeación participativa existente en el territorio.

Desde la GSI, se trata de establecer las limitaciones y potencialidades de este sistema, para empoderar procesos de toma de decisiones que incluyan los aportes de todos los actores que son afectados por ellas. De manera que se trata de afianzar desde el territorio la capacidad de los actores para ejercer su poder de decisión en la formulación de políticas públicas, así como de potencializar esta capacidad a los actores "excluidos".

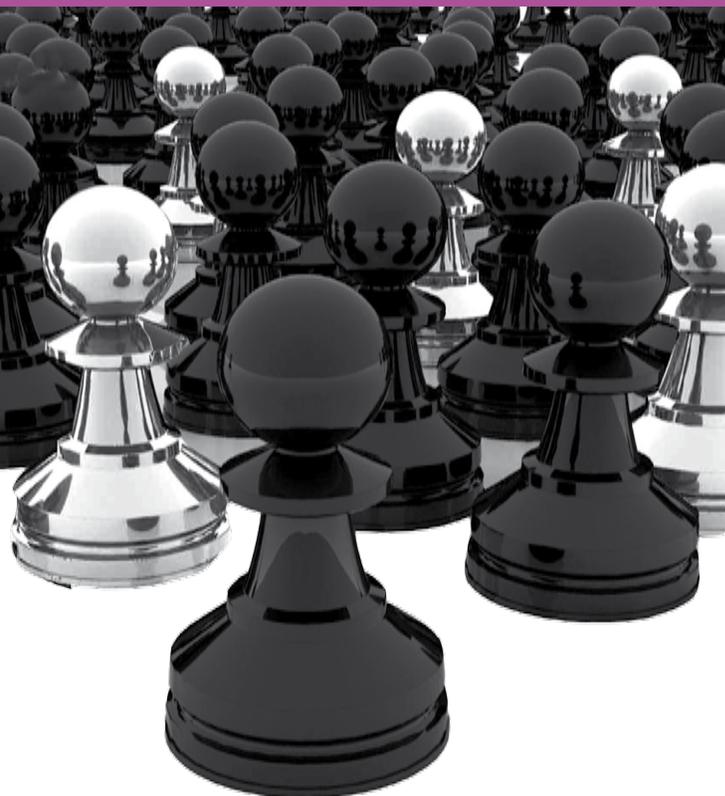


**Actores estratégicos:** El mapeo de actores en el ejercicio de la participación/ gobernanza, requiere superar miradas simplistas y apuntar a vislumbrar la complejidad y diversidad de los actores que se hacen partícipes de manera activa en los espacios y procesos de participación y concertación para la toma de decisiones en las instituciones públicas.

Para caracterizar actores estratégicos, se hace necesario, además de su identificación, un reconocimiento descriptivo y analítico de sus expectativas y conflictos, las reglas explícitas e implícitas de interacción entre estos actores y las instituciones, las relaciones que poseen, los recursos con que cada uno cuenta, y los desafíos que representan para el sistema sociopolítico.

Recordemos que entre estos actores estratégicos se deben tener en cuenta los siguientes:

- Gobiernos locales: actores, sectores y estructura y dinámica de trabajo colectivo.
- Agentes económicos a nivel local.
- Agentes políticos a nivel local.
- Organizaciones de la sociedad civil: organizaciones sociales y comunitarias, organizaciones no gubernamentales.



Recursos de poder con que cuentan los actores: Entre los recursos de poder, que permiten elucidar los alcances de la participación, aparecen los siguientes: recursos financieros, manejo y acceso a información y cercanía con actores que tienen recursos de autoridad política.

Son los recursos de poder los que permiten poner en juego las estrategias de los actores involucrados en el juego de la participación con alcance decisorio.

**Reglas de juego:** Constituyen el conjunto de normas, tanto formales (por ejemplo, marcos legales y políticos) como informales (por ejemplo, tradiciones sociales, políticas y culturales), que organizan la dinámica de funcionamiento en los espacios de participación y de formulación de políticas públicas. De acuerdo con los recursos de poder que privilegian o restringen estas reglas, las probabilidades de incidencia y los alcances de los diversos actores en las decisiones pueden afectarse o estimularse.

Los actores estratégicos junto con todo su acervo de disposiciones, capitales y recursos de poder, se ven condicionados y posibilitados por esos marcos de referencias formales e informales dentro del juego de la participación/gobernanza.

**Arquitectura de la participación:** Se refiere a la estructura sobre la cual se construyen las reglas de juego, los roles y relaciones que establecen los actores entre sí, a efectos de incidir en lo público a través de una participación que, de acuerdo a como se desarrolle, puede ser de tipo consultiva, decisoria, veedora, colaborativa.

La arquitectura de los diferentes sistemas que confluyen en la formulación de políticas públicas influye para que en algunos casos los actores de los sistemas sean abundantes pero con pocos recursos de poder (sistemas fragmentados y segmentados).

Preguntas orientadoras para caracterizar la participación:

- ¿Mediante qué mecanismos se toman las decisiones en las localidades?
- ¿Están los grupos en condición de fragilidad social (mujeres, afros, indígenas, niños(as), desplazados, adultos mayores, etc.) representados en los espacios de decisión?
- ¿Cómo se expresan las asimetrías de poder entre los actores?
- ¿Los participantes en los espacios de decisión perciben que se han modificado sus condiciones de vida?
- ¿Cuáles son los actores fuertes y débiles en la toma de decisiones?
- ¿Cuáles son los recursos de poder con que cuentan los actores estratégicos?
- ¿Las reglas de juego y las prácticas institucionales reducen o exacerban las asimetrías de poder entre los actores?
- ¿Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas? ¿Cómo?
- ¿Las instituciones públicas reconocen el papel autónomo de los ciudadanos y los respalda?

## 2.4. Desarrollo de capacidades

Las capacidades se definen como los dispositivos, mecanismos e instrumentos que configuran las "fortalezas" de que dispone una comunidad y que le permiten sentar las bases para su desarrollo, en términos de mejoramiento de la calidad de vida. En este sentido, las capacidades pueden ser entendidas como el capital humano y social de que dispone un territorio para construir bienes públicos con criterios participativos, de sostenibilidad, equi-

dad, integralidad de derechos, mediante un proceso de concertación social y para el despliegue de la autonomía política de los sujetos.

La línea de base identifica todo aquello que permita a las personas realizar el máximo posible de sus capacidades y potencialidades humanas, por tanto, no se refiere únicamente a las carencias y privaciones económicas, o a las brechas o déficit de las respuestas sociales o institucionales, sino que incorpora la perspectiva de autonomía y dignidad conforme a los contextos, expectativas y aspiraciones sociales y culturales de cada uno y de todos.

### ¿Cómo caracterizamos las capacidades?

La caracterización de las capacidades de los territorios busca identificar los dispositivos, instrumentos y/o mecanismos con que cuentan los actores (individuos, organizaciones, instituciones...), para intervenir y decidir en la vida pública, desarrollar capacidades de organización y abogacía, orientadas a la construcción de poder transformador de las condiciones sociales y económicas que limiten o afecten su desarrollo pleno.

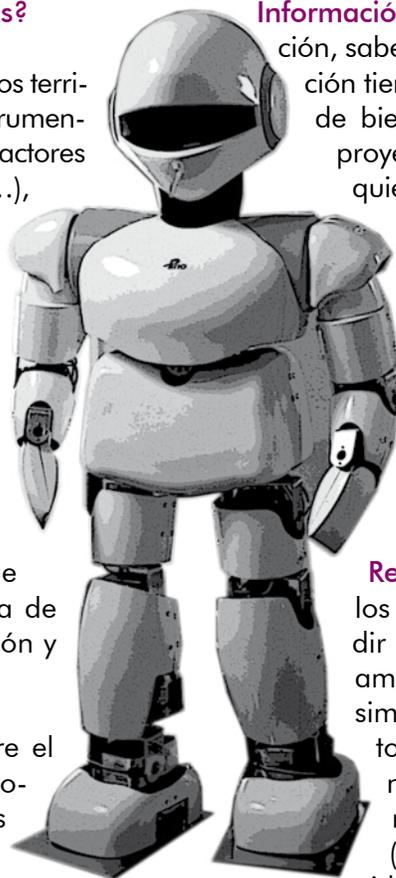
**Formación:** En función de la GSI, concierne al acumulado de conocimientos y prácticas que ayudan a la formulación de los problemas del territorio, que fomentan el desarrollo de la autonomía de los sujetos, su preservación, recuperación y restitución.

**Investigación:** Se trata de indagar sobre el desarrollo de actividades orientadas a profundizar en la comprensión de las causas y manifestaciones concretas de los problemas, así como el desarrollo de una respuesta integral a las mismas. En este sentido, se busca incorporar las experiencias y aportes a la construcción social del conocimiento, en particular desde la Investigación – Acción – Participación.

**Comunicación:** En la medida en que la comunicación abarca el conjunto de medios y acciones empleadas para construir la realidad (significados, valores, mensajes...), a través del lenguaje (verbal, simbólico...), es un mecanismo de poder. La democracia decisoria exige un acceso equitativo a los

medios, así como la posibilidad de “confrontar” realidades, de promover el reconocimiento de las diferencias en función de una construcción democrática de la realidad.

Para la GSI, la comunicación pretende promover el trabajo articulado tanto a nivel institucional como social, mediante el establecimiento de “acuerdos” participativos, incluyentes, democráticos. Comprende actividades en medios de comunicación masivos y alternativos, de impacto en diversos ámbitos (hogares, escuelas, instituciones, comunidad, lugares de trabajo), así como el debate público.



**Información:** Si el poder está en la información, saber donde se encuentra la información tiene una función en la construcción de bienes públicos. Quién conoce los proyectos, quién tiene los contactos, quién dispone de información “privilegiada”, son indicadores para identificar los actores estratégicos. Por tanto, no se trata sólo de verificar su existencia sino de evaluar la información en función de su carácter PÚBLICO, es decir, los actores saben dónde ubicarla, es accesible, es comprensible, la emplean.

**Redes:** El trabajo en red ofrece a los actores la posibilidad de difundir un mensaje a un público más amplio y de encontrar adherentes o simpatizantes, de extender el ámbito de influencia, de actuar de manera coordinada con otros actores... La capacidad de los actores (recursos con que cuentan) para identificar “aliados” y para desarrollar acciones conjuntas, dentro y fuera de su territorio de influencia, es un indicador de qué tanto los actores trabajan en redes.

### Preguntas orientadoras para caracterizar el desarrollo de capacidades.

- ¿Ha participado en acciones de formación, talleres o eventos sobre Gestión Social Integral?
- ¿Se han realizado debates públicos en la localidad/territorio? Sobre ¿qué, quiénes participaron?

- ¿Se han realizado estudios sobre el territorio con participación de la comunidad?
- ¿Existen estudios sobre Calidad de vida (u otros aspectos relevantes del territorio), donde haya participado la comunidad?
- ¿Cuáles son los medios de comunicación o herramientas de comunicación en que se apoyan los actores y cuáles tienen una mayor difusión en el territorio?
- ¿Se ha identificado con los propósitos de otros grupos o actores sociales? ¿Cómo los ubico, quiénes son?

## 2.5. Presupuesto

Se define como la estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos requeridos para cumplir con las metas de los Planes de Gobierno. El presupuesto es un instrumento operativo básico para la asignación de recursos, que debe traducir las decisiones en materia de política económica y social, a través de la planeación.

Es la previsión mediante la cual se establecen prioridades para la consecución de objetivos, es la cuantificación de una planificación a ejecutarse en determinado período. Así entonces, el presupuesto es un instrumento de proyección cuantificada de la gestión, a través de programas, proyectos y planes operativos.

La GSI requiere una articulación entre los presupuestos locales e institucionales, que asignen recursos que integren los acuerdos participativos de los actores del territorio en cuanto a su recaudo, prioridades de inversión, mecanismos de gestión y control de la ejecución de sus programas, planes y proyectos.

En ese sentido, el presupuesto participativo busca restituir la autonomía y libertad de los individuos, la capacidad decisoria sobre los presupuestos públicos de los actores de los territorios y permitir el ejercicio efectivo la democracia directa.

### ¿Cómo caracterizamos el presupuesto?

Se requiere evaluar la coherencia entre: 1) las prioridades de la programación y la ejecución de los presupuestos locales e institucionales, 2) las necesidades o prioridades expresadas por los actores sociales, y 3) su asignación territorial.



El nivel de coherencia del presupuesto, resulta de la autonomía y capacidad de que disponen los diversos actores para que sus demandas se articulen en definición de la totalidad de recursos de que dispone la localidad/territorios.

### Preguntas orientadoras para caracterizar el presupuesto en la línea de base.

- ¿Existe coherencia entre las necesidades expresadas por los actores del territorio y el presupuesto asignado a la localidad?
- ¿En términos de cantidad y destinación de los recursos, es coherente la distribución territorial del presupuesto?
- ¿Participa la comunidad en la definición del presupuesto de la localidad y de las instituciones? ¿Cómo?
- ¿Qué tanta capacidad tiene el gobierno local para incorporar en el presupuesto público las necesidades territoriales identificadas mediante procesos de participación directa de la comunidad?
- ¿Cómo evaluaría la coherencia entre las necesidades del territorio y la malla presupuestal, en una escala del 1 al 5, dónde 5 expresa la máxima coherencia y 1, ninguna coherencia?

### 3. Sistema de Información y Monitoreo

Es importante iniciar este tema mencionando que cuando se habla de sistema se hace referencia a la Teoría General de Sistemas que constituye una manera de abordar y estudiar los diferentes aspectos o fenómenos complejos que componen la realidad, como un todo interconectado y desde una visión integradora<sup>4</sup>.

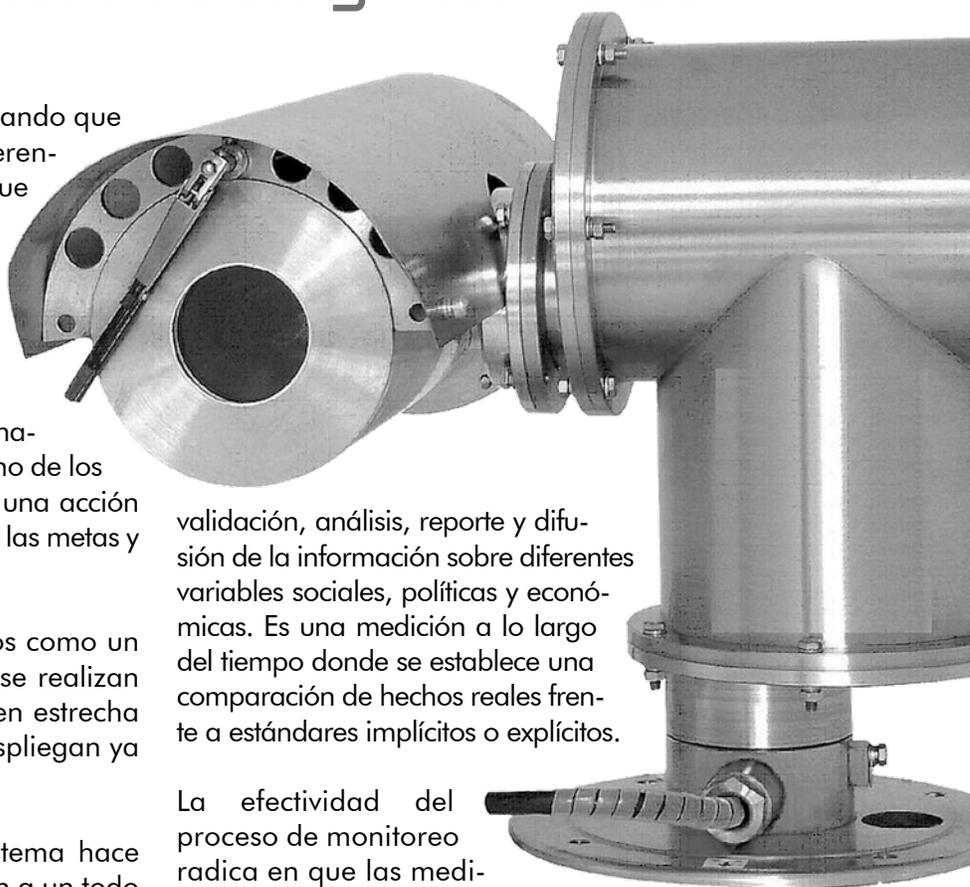
Los sistemas se caracterizan por su funcionamiento lógico y ordenado, donde cada uno de los elementos que los componen desarrolla una acción específica para lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos<sup>5</sup>.

Un sistema alude a procesos entendidos como un conjunto de actividades y eventos que se realizan con un determinado fin y que mantienen estrecha relación con el entorno en el que se despliegan ya que involucran cambios.

Con relación a la información “un sistema hace referencia a datos ubicados con relación a un todo articulado. Busca organizar la información disponible para aclarar un problema planteado en la sociedad. No se limita a recopilar un conjunto de series sino que trata de encontrar las relaciones entre ellas. Es un marco de referencia para entender mejor la manera como interactúan las variables relevantes a lo largo de los distintos procesos en que intervienen en un determinado ámbito. Puede constituirse en instrumento para conocer la realidad social y su evolución y para la gestión de programas y proyectos”.<sup>6</sup>

Por otra parte, definiremos el monitoreo como la recolección y análisis de información, realizados con regularidad, para proporcionar información que permita a los ejecutores de un programa o proyecto conocer el logro de los objetivos, darle continuidad o reorientar su curso.

El monitoreo nos permitirá medir y llevar registros de determinados sucesos para extraer información que de cuenta del avance hacia un objetivo planteado anticipadamente. Comprende la recolección, revisión,



validación, análisis, reporte y difusión de la información sobre diferentes variables sociales, políticas y económicas. Es una medición a lo largo del tiempo donde se establece una comparación de hechos reales frente a estándares implícitos o explícitos.

La efectividad del proceso de monitoreo radica en que las mediciones sean frecuentes, lo que supone que sean efectuadas más de una vez, de manera que se puedan señalar tendencias, e implica procesos de retroalimentación y participación activa de distintos actores sociales en su desarrollo.

4 Tomado del texto Monitoreando a los que monitorean. Observatorio sobre infancia. Universidad Nacional de Colombia. Julio de 2008

5 Vicepresidencia de la República. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH. Bogotá; Agosto de 2006

6 GUTTMAN STERIMBERG; EDITH y Otros. Diseño de un sistema de indicadores socio ambientales para el Distrito Capital de Bogotá. En Series Estudios y Perspectivas. N° 3 CEPAL, 2004.

Existe una estrecha relación entre el monitoreo y la evaluación, entendida ésta como una valoración sistemática del diseño, implementación, resultados y repercusiones de una intervención, con el fin de generar información que permita determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, sostenibilidad e impacto. Con la evaluación se pretende incorporar las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones que puedan mejorar los acuerdos relacionados con sostener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un compromiso institucional.

Monitorear equivale a observar y analizar el desempeño de las acciones que están siendo ejecutadas para lograr metas globales y objetivos específicos establecidos en la estrategia. Y para ello, podemos contar con algunas **preguntas clave**:

- ¿Son de buena calidad las estadísticas y datos oficiales, y son efectivos para el monitoreo rutinario los acuerdos técnicos e institucionales para coordinar los datos provenientes de distintas fuentes?
- ¿Los sistemas administrativos y/o sectoriales de manejo de la información (del gobierno Distrital, sectorial y local, así como de otros actores involucrados en la implementación) están operando con los estándares de calidad necesarios?
- ¿Permiten la retroalimentación para fines de aprendizaje y rendición de cuentas?
- ¿La asignación y liberación de presupuesto concuerda con los objetivos de la estrategia y con las prioridades sectoriales/sub-sectoriales? ¿Cómo dicha liberación alcanza su destino dentro de un particular sector?
- ¿El desempeño representa un valor en dinero? ¿Cómo los productos concuerdan con el insumo proporcionado y con el resultado, en términos de su uso por los actores y la satisfacción de éstos con los productos?

El propósito de evaluar las políticas públicas, su eficacia, eficiencia e impacto en un territorio específico y en un lapso de tiempo determinado, implica el reto de recolectar, analizar y comparar información de las variables que definen el accionar de dicha política, ya sea a través de programas, proyectos o iniciativas de gobierno definidas como planes de desarrollo.



Un primer hallazgo cuando en nuestra ciudad se desea realizar evaluación de políticas públicas o de programas y proyectos institucionales, es la abundancia de información que no es pertinente para proporcionar una visión (una imagen) física y social de las diferentes localidades, con criterios que permitan identificar inequidades.

Al contrario, la abundancia de “datos” refleja un accionar institucional fragmentado, que aborda múltiples problemas sin ninguna jerarquía y de manera aislada. Se trata usualmente de información agregada y puntual, que no logra construir una imagen del territorio y de sus necesidades sociales, y si más bien refleja las necesidades filtradas desde los sectores e instituciones.

La falta de información pertinente es una posible explicación a los obstáculos en la eficiencia, en la gestión y la adecuada concepción y ejecución de proyectos sociales. Para el caso específico de Bogotá y sus localidades, se evidencia falta de información específica de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ) y, por supuesto, de los hoy denominados territorios. Esto hace muy difícil visibilizar diferencias e inequidades en la calidad de vida, necesarias en una caracterización de la localidad y de las problemáticas prioritarias a ser intervenidas.

- ¿Quién debe realizar el monitoreo y la evaluación?

Aquellos directamente interesados -tomadores de decisiones locales y grupos afectados- tienen mucho que ganar con el monitoreo y la evaluación, y deben ser los principales involucrados. Los enfoques participativos son importantes y se requiere realizar un especial esfuerzo para involucrar a las comunidades afectadas.

Esto resalta la necesidad de negociación entre los interesados para alcanzar consensos sobre los objetivos, métodos, indicadores y usuarios finales de los procesos de monitoreo. Lograr tal acuerdo incrementará las posibilidades de que el sistema funcione y apoye a todo el proceso de la estrategia.

- ¿Cuándo debe llevarse a cabo el monitoreo y la evaluación?

La evaluación debe comenzar desde el inicio del proceso, es decir desde la formulación del plan de desarrollo, sus alternativas de solución y la definición de estrategias y proyectos, e implica establecer una línea de base.

Monitoreo y evaluación forman parte de un método de mejoramiento continuo para la toma de decisiones, por tanto deben ser actividades regulares e integradas y no eventos esporádicos y separados. El beneficio de una evaluación regular es que alienta a los participantes a repensar las prioridades, reorganizar objetivos y reprogramar su curso de acción.

En el caso de la GSI, el requerimiento central del monitoreo y la evaluación es seguir sistemáticamente (de forma ordenada) las variables y procesos claves en un período de tiempo y espacio, y ver cómo cambian por efecto de la estrategia. Hacer esto requiere:

- Medir y analizar sus logros, cumplimiento de metas (eficacia), la relación de la inversión - costos con el cumplimiento de metas (eficiencia).
- Monitorear la implementación de la estrategia.
- Evaluar los resultados de la estrategia (impacto).
- Elaborar informes y diseminar (publicar-socializar) los hallazgos de estas actividades.

Pero también se requiere evaluar y monitorear las problemáticas a partir de una línea de base “que relaciona la información disponible con necesidades puntuales expresada en indicadores...”.

## 4. Indicadores y Planificación Estratégica

El monitoreo y la evaluación, implican construir indicadores y definir su importancia jerárquica desde la perspectiva de análisis de las instancias que toman decisiones. Son estos indicadores y su seguimiento en el tiempo los que “brindan elementos ciertos para una evaluación sistemática de las políticas públicas”<sup>7</sup>.

En términos generales, un **Indicador** es la “unidad” o elemento que permite “medir” (en el caso de aspectos cuantitativos) o “verificar” (en el caso de aspectos cualitativos), si con nuestra intervención se han producido los cambios previstos. Estos cambios pueden ser Resultados, en el caso de cambios a mediano plazo, y/o Situaciones Finales, en el caso de cambios a más largo plazo.

Un Indicador debe ser **neutro**, es decir, no debe tener en sí mismo ninguna carga valorativa, sólo debe “indicarnos” la existencia o no del cambio y su magnitud. La valoración del cambio (si es positivo o negativo, si es lo que esperábamos o no) debe surgir como producto del análisis de los indicadores.

En ese sentido, el indicador es como un metro que nos dice, por ejemplo, que una pared mide 20 metros de longitud, pero no nos dice si esos 20 metros es mucho o poco. La valoración la dará el análisis que se haga, por ejemplo: al confrontar ese dato del indicador (20 metros) con la

cantidad planeada para ver si se ha hecho más o menos de lo planeado, o al compararlo con el promedio de trabajo de un obrero.

Igualmente, el Indicador debe ser **objetivamente verificable**, es decir, que cualquier persona que lo aplique a la misma población, en el mismo tiempo, debe obtener exactamente el mismo dato. Por esto, es muy importante que los indicadores estén claramente formulados y no den lugar a interpretaciones por parte de quien o quienes los apliquen. Si por ejemplo un indicador es porcentaje de familias sin violencia intrafamiliar, puede ser que al aplicarlo diferentes personas encuentren diferentes datos, según el concepto que tengan de lo que es violencia intrafamiliar; si uno de los evaluadores considera la violencia intrafamiliar como la existencia de cualquier tipo de acción violenta (física, psicológica, verbal) es probable que el dato del indicador que él levante sea mucho mayor al de un evaluador que sólo considere la violencia intrafamiliar como violencia física.

Un indicador como el del ejemplo, por su deficiente formulación, permite la interpretación de quien lo aplica, diferentes personas pueden llegar a diferentes datos, con lo que se pierde la “objetividad de la evaluación”, un elemento indispensable para que ésta sea confiable. Además, los indicadores deben ser **fáciles y posibles** de aplicar para garantizar su uso y evitar la necesidad de cambiarlos en el momento de la evaluación. Esto es posible saberlo si para cada indicador nos preguntamos cómo y en dónde lo vamos a medir. Así, para cada cambio que queramos lograr debemos diseñar los indicadores más apropiados: aquellos que mejor nos indiquen lo que queremos y para los que sea fácil y posible recoger la información necesaria con el fin de que nos garanticen saber si vamos logrando lo que nos proponemos.



7 Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, “Aspectos Metodológicos Línea Base”, Bogotá, Julio de 2004

En general, para conocer la situación de un fenómeno es necesario construir más de un indicador. Los indicadores dan información en términos relativos, permitiendo comparaciones del fenómeno en cuestión en el tiempo y en el espacio.

### ¿Cuál es la utilidad de los indicadores?

Los indicadores pueden ser una forma organizada de información que facilite la toma de decisiones. En el proceso de planificación, la elaboración de diagnósticos reviste una gran importancia ya que es condición necesaria para que el proceso de planeación tenga sentido. La elaboración del diagnóstico requiere del conocimiento sobre la situación, sujeto de planificación y su entorno, es decir una serie de indicadores que den cuenta de la cuestión que se está tratando<sup>8</sup>.

Los indicadores permiten analizar cuan bien se está administrando una institución, un proyecto, un plan de desarrollo, en áreas como uso de recursos, cumplimiento de actividades programadas, satisfacción del usuario, entre otras.

### ¿Cómo se clasifican los indicadores?

Existen diversos tipos de indicadores que sirven para medir aspectos como la actividad económica, la productividad y desempeño de las empresas, indicadores de gestión, indicadores de calidad e indicadores sociales.

Se entiende por indicadores sociales aquellos que dan cuenta de la situación social de un país o de una región. Se entiende por “lo social” de un lado lo referente a las condiciones de bienestar de los miembros de una sociedad y por otro la forma como se satisfacen las necesidades. Un indicador social mide estos últimos aspectos en un periodo determinado de tiempo y en un espacio.

Los indicadores sociales se refieren a variables sociológicas; es decir, buscan describir de manera agregada las características y procesos, observables o no observables, de poblaciones o grupos sociales. Son especialmente útiles para describir y explicar el cambio social. Su propósito específico es reflejar el grado en el cual una sociedad está logrando sus metas sociales (salud, alimentación, educación, recreación, seguridad, trabajo digno,

etc.). Son diseñados explícitamente para contribuir a evaluar y analizar el bienestar de la población. En este sentido, todo indicador social es intencional, sirve a un propósito teórico o conceptual<sup>9</sup>.

Un indicador social normalmente hace relación a fenómenos como niveles educativos de la población y la asistencia escolar; el acceso a servicios de salud, niveles de nutrición y esperanza de vida; las condiciones de vivienda y de medio ambiente; el acceso y disponibilidad de agua potable y otros servicios domiciliarios considerados básicos; el grado de violencia del entorno.

Es importante correlacionar los anteriores indicadores con los indicadores que miden la pobreza, los ingresos y los gastos de las personas. Los ingresos se aproximan como una medición del bienestar, con la satisfacción de las necesidades y la posibilidad de adquisición de bienes y servicios. De otra parte los gastos de las personas permiten inferir el nivel de consumos de dichos bienes y servicios.

Tanto los indicadores cualitativos como los cuantitativos pueden ser: Indicadores de Efecto e Indicadores de Impacto. Los primeros nos sirven para medir o verificar el logro de resultados (cambios anuales o parciales) y los segundos, para medir o verificar el avance hacia o el logro de la situación deseable.

Para que realmente podamos hablar de Impacto, debemos hablar de cambios fundamentales y sostenibles en la vida de la población. Decimos que son “cambios fundamentales” cuando:

- I. Marcan una diferencia importante con la situación inicial.
- II. Son representativos, es decir, que se presentan en una proporción significativa de la población.
- III. Producen y/o potencian otros cambios.
- IV. Son valorados y reconocidos por la misma población y por otros actores.

8 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Facultad de Economía, Universidad Nacional de Colombia. Observatorio de coyuntura Socioeconómico: Los indicadores sociales, algunos resultados para los municipios de Colombia. No. 13 Diciembre de 2002

9 Sistema Nacional de Indicadores Sociales (SIISE) del Ecuador. Fuente: [www.siise.gov.ec/indicador.htm](http://www.siise.gov.ec/indicador.htm)

Decimos que los “cambios son sostenibles” porque tienen tendencia a permanecer en el tiempo, aún después de terminada la intervención.

### ¿Cómo se construye un indicador?

En un indicador se resuelven un conjunto de preguntas, en torno a un tema específico (variable). A continuación encontraremos las partes que conforman un indicador:

- **Denominación.**  
Nombre o rotulo del indicador.
- **Objetivo o propósito.**  
Lo que se busca medir con el indicador.
- **Definición operacional.**  
Fórmula y datos requeridos.
- **Fuentes de información.**  
De dónde se capturan los datos.
- **Periodicidad.**  
Cada cuánto se mide.
- **Responsables.**  
Dependencia y cargo de la captura.
- **Estándar o valor de referencia.**  
Nivel con el que se compara.

### ¿Cuál es el papel de los indicadores en la planificación?

La planificación concebida como herramienta es parte de los sistemas de planeación y gestión que se deben concertar a través de visiones compartidas expresadas en estrategias globales de desarrollo a diferentes niveles: Institucional (Empresas Sociales del Estado, Secretarías Distritales), local, regional (Distrito Capital) y nacional. Como herramienta deberá contribuir al mejoramiento de la gestión pública, la autonomía, la descentralización y la calidad de vida.

Por lo anterior, fortalecer la operación de sistemas de planificación y gestión tiene como sustento la participación social, la construcción de ciudadanía, de espacios institucionalizados de concertación, vi-

siones propias de futuro, estrategias de desarrollo compartidas, políticas públicas y gobernabilidad democrática.

Un primer momento en el proceso de consolidar conocimientos y prácticas en el tema de la planificación es despojarnos del viejo, pero predominante, modelo normativo de planificación centralizada, que se caracteriza por una toma de decisiones basadas en el análisis técnico del especialista y no incorpora la participación social ni la diversidad de actores, saberes y cosmovisiones como insumo fundamental para la planificación.

Este modelo normativo da como resultado un ejercicio homogenizante (las mismas alternativas de solución para problemáticas diversas en contextos diferentes), con poca capacidad de prever los cambios futuros, por lo que no logra el manejo de la incertidumbre. Se trata de un modelo de planificación rígido que hace que la propuesta de planificación rápidamente se desvincule de la realidad.

Un segundo momento consiste en asumirse como actor central en todo el ciclo del ejercicio de la planificación, esto es:

- Identificación de necesidades, problemáticas y demandas sociales.
- Priorización de las mismas.
- Propuestas y priorización de alternativas de solución, y definición de estrategias en el contexto del desarrollo.
- Toma de decisiones en la formalización de proyectos, su operación, su seguimiento - evaluación y medición de resultados e impactos.
- Para nuevamente analizar necesidades, demandas sociales y nuevos retos en el sentido de mejorar la calidad de vida y el ejercicio de la ciudadanía.

Un modelo de planeación que contemple alta participación social, con un enfoque estratégico y énfasis en la diversidad territorial y cultural, exige a los actores que representan los intereses de las comunidades, habilidades y destrezas como capacidad de análisis, un cambio de actitud, la mente abierta frente a nuevas ideas y nunca pensar que las cosas como están, algún día van a terminar saliendo bien.

# BIBLIOGRAFÍA

Basagoiti R, Manuel, Bru M, Paloma, Lorenzana Concha. "La IAP de bolsillo" ACSUR Las Segovias, Madrid, 2001.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Facultad de Economía, Universidad Nacional de Colombia. Observatorio de coyuntura Socioeconómico: Los indicadores sociales, algunos resultados para los municipios de Colombia. No. 13 Diciembre de 2002.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, "Aspecto Metodológicos Línea Base", Bogotá, Julio de 2004.

GUTTMAN STERIMBERG; EDITH y Otros. Diseño de un sistema de indicadores socio ambientales para el Distrito Capital de Bogotá. En Series Estudios y Perspectivas. N° 3 CEPAL, 2004.

La investigación social participativa. Ed. El Viejo Topo. Barcelona, 2000.

Kirchner, Alicia "La investigación Acción Participativa" Ed. Lumen, Buenos Aires, 1998.

Módulos GGF.

Navarro Gómez Carmen, "Gobernanza en el ámbito local" Universidad Autónoma de Madrid, Lisboa, Octubre 2002.

Sistema Nacional de Indicadores Sociales (SIISE) del Ecuador. Fuente: [www.siise.gov.ec/indicador.htm](http://www.siise.gov.ec/indicador.htm)

Observatorio sobre infancia. Universidad Nacional de Colombia, "Monitoreando a los que monitorean", Bogotá Julio de 2008.

Vicepresidencia de la República. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. Guía para la conformación de Observatorios de DH y DIH. Bogotá; Agosto de 2006.