



C. Un decálogo de desafíos y recomendaciones para promover la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales

1. La complejidad multidimensional de los problemas sociales requiere el rol activo de la ciudadanía y de los actores no estatales. En las últimas décadas ha quedado en evidencia que para afrontar con posibilidades de éxitos cuestiones sociales muy diversas, el Estado necesita, además de fortalecer sus capacidades, apoyarse de modo virtuoso en la participación de los ciudadanos, sea a título individual o a través de sus diversas expresiones organizativas no estatales. Sin embargo, para que la participación y/o coordinación sea efectiva, se requiere que los actores no estatales cuenten con ciertos recursos clave (movilización social, información, organización, entre otros) y hayan desarrollado (o desarrollen, durante el proceso) determinadas capacidades (por ejemplo, para procesar información, negociar y comunicar, entre otros).
2. La participación ciudadana (individual y organizada) puede tener virtuosos efectos en la calidad y pertinencia de las políticas sociales y, también, sobre la institucionalidad democrática. En el marco de un enfoque de derechos humanos, como lo es por ejemplo la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, el rol activo de la ciudadanía colabora fuertemente en mejorar el funcionamiento procedimental de la democracia. Pero dicha participación potencia también la mejora sustantiva de dicho régimen político, al ayudar a visibilizar problemáticas sociales ocultas, ofrecer un menú más amplio de alternativas, promover un financiamiento acorde, mejorar y controlar la implementación de las acciones decididas desde el Estado.

En este sentido, un desafío adicional está dado por las características de aquellos mecanismos dispuestos desde el Estado para canalizar la participación. Para que esta sea efectiva, se requieren atender los principios enunciados inicialmente, en especial lo referido al reconocimiento y respeto por la diversidad (reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente a un mismo asunto) y la receptividad (compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas sean escuchadas).

3. La definición del problema e ingreso a la agenda gubernamental constituye una primera etapa crítica donde confluyen, en tensión, aspectos técnicos con intereses político-ideológicos. Desde la perspectiva de los actores estatales, el desafío en esta fase consiste en canalizar institucionalmente los reclamos y/o propuestas planteadas desde la ciudadanía y darles tratamiento oportuno, en la medida en que esas exigencias resulten atendibles. Para ello, se requiere la creación de mecanismos formales (por ejemplo, la iniciativa popular), así como también la definición de procedimientos, plazos y criterios para su aplicación ante situaciones concretas.
4. Por su parte, durante la etapa de generación de alternativas viables, las posiciones de los diversos actores involucrados se despliegan con énfasis, intentando hacer valer sus respectivos puntos de vista e intereses. Se presenta, en este caso, un reto importante en términos de representatividad de las voces que son escuchadas y de integración de las opiniones de aquellos actores con trayectoria y/o conocimiento especializado en una determinada temática. Para que la participación transite por canales institucionales, la práctica frecuente consiste en conformar comités, comisiones o consejos con participación de actores diversos. Otras estrategias complementarias pueden contribuir a difundir lineamientos y recursos para replicar los espacios de diálogo y deliberación a nivel local y aumentar de esa forma el respaldo de la ciudadanía a las acciones propuestas. Para esto último, las redes sociales parecen mostrar un potencial que aún no está totalmente explorado desde la gestión pública.
5. En relación con la asignación de financiamiento, los desafíos son varios. Uno de ellos se refiere a garantizar los mecanismos institucionales que permitan canalizar las preferencias ciudadanas acerca de la asignación de los recursos públicos. Para esto, el formato de presupuesto participativo ofrece una amplia cantidad de variantes no sólo respecto de la magnitud y características de aquello sujeto a la decisión de los ciudadanos, sino también en cuanto a la dinámica misma del proceso.

Un segundo desafío se vincula con la posibilidad de alinear la inversión de recursos realizada por actores no estatales (usualmente empresas o fundaciones empresarias, en el marco de sus políticas de Responsabilidad Social) con aquellas prioridades definidas en las políticas públicas. Para estos

efectos, herramientas consideradas innovadoras (como los Bonos de Impacto Social, BIS) pueden hacer aportes, aunque aún se requiere una mayor cantidad de casos implementados y analizados para poder extraer aprendizajes que orienten su réplica en diferentes contextos.

Un último desafío en materia de financiamiento consiste en ofrecer a la ciudadanía los recursos necesarios y promover el desarrollo de capacidades asociadas para su intervención en la toma de decisiones informadas (como parte del presupuesto participativo, por ejemplo) así como también para alentar el seguimiento de indicadores clave referidos a la ejecución presupuestaria. Al respecto, resultan fundamentales las estrategias de producción y difusión de información en un lenguaje y formatos accesibles, junto con la capacitación para su interpretación y uso.

6. La implementación ha sido aquella etapa donde la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales ha resultado más frecuente. Esta muestra diferentes escenarios entre los que se encuentran los esquemas de intervención multi-actorales promovidos desde el Estado y las alianzas con organizaciones expertas (universidades, centros de estudios y agencias de cooperación internacional) para apoyos específicos. En algunas áreas de la política social se destacan también las estrategias estatales orientadas a valorar y visibilizar iniciativas desarrolladas en forma autónoma por actores no estatales, haciéndolas parte de una política o planificación que las contiene. Estas diversas posibilidades enriquecen un momento crucial y complejo de la política pública, con gran potencial incluso para mejorar aspectos previos de diseño y planificación.

El desafío principal, en este caso, consiste en poder plantear un esquema de coordinación que evite la superposición en el accionar de los actores y, a su vez, permita aprovechar los recursos y las capacidades específicas que cada uno de ellos puede aportar al proceso en general, y a esta etapa en particular. Por eso, resulta fundamental la definición de roles claros entre todos aquellos involucrados. La intervención durante la implementación resulta más provechosa, además, cuando los actores no estatales han tenido injerencia en el diseño de las intervenciones ya sea en forma general o respecto de algunas cuestiones puntuales. Asimismo, la organización de actividades conjuntas y elaboración de recursos comunes puede contribuir a alinear el accionar entre actores no estatales abocados a una temática en particular, en el marco de los lineamientos de las políticas públicas.

7. En lo que respecta al monitoreo y la evaluación, las experiencias relevadas remiten a la conformación de órganos asesores y al involucramiento protagónico en el ejercicio de dichas funciones. Para que la participación sea efectiva y derive en una evaluación inclusiva y rigurosa, es necesario que se desplieguen simultáneamente estrategias de sensibilización, acompañamiento y capacitación. También en este caso resultan provechosas las estrategias orientadas a difundir los resultados de las evaluaciones en lenguaje y formatos accesibles, de forma que esa información pueda ser consultada, comprendida y utilizada por la ciudadanía y los actores no estatales. Estas diversas estrategias se inscriben en retos mayúsculos de esta etapa, relacionados no sólo con aspectos metodológicos y técnicos (por ejemplo, como monitorear políticas y sistemas más que programas), sino también político-institucionales (qué monitorear y evaluar, qué hacer con dicha evidencia, qué grado de participación se querrá promover).
8. Cada una de las etapas críticas de la política pública habilita diversas estrategias de participación y coordinación con actores no estatales, pero el despliegue de aquellas estará condicionado por cada contexto nacional. Por ese motivo, se requiere que la consideración y aplicación de las estrategias aquí presentadas tenga como punto de partida el análisis de las condiciones locales. Es reconocida la heterogeneidad que caracteriza a los diversos países de América Latina y el Caribe en múltiples aspectos; entre ellos, lo relacionado a una doble (eventual) fortaleza: por un lado, la de sus instituciones democráticas; por el otro, la de su ciudadanía (incluyendo su densidad organizacional). Esto implica reconocer que el conjunto de estrategias de participación y coordinación con actores no estatales antes resaltadas (y ejemplificadas) no constituye un “recetario” capaz de ser llevado a la práctica en su conjunto en todo tiempo y lugar. Implica, más bien, un esbozo de “hoja de ruta” a la cual puede recurrir todo funcionario estatal dispuesto a potenciar la energía ciudadana y social a favor de mejores políticas sociales.
9. El reto fundamental de la participación y la coordinación con actores no estatales está asociado a que los funcionarios públicos (políticos y técnicos) sean capaces de aceptar las consecuencias de dichos procesos, en cuanto al impacto que generará en la gestión pública la presencia de novedosas voces, mayor cantidad de intereses y diversas prácticas de acción. Es menester decirlo en pocas pero claras

palabras: la virtuosa, necesaria y bienvenida participación ciudadana, sea a título individual o en expresiones organizadas, corre el permanente peligro de ser desvirtuada en la práctica. No sería el primer caso de un concepto potente en su sentido democrático que, cuando se despliega en tiempos y lugares concretos, queda vacío de contenido. Por ello es importante concluir este capítulo dejando una vez más en evidencia que la real y efectiva participación ciudadana implica redistribuir poder en general y, en la gran mayoría de las etapas críticas de cada política social, en particular.

10. Por último, la decisión es la etapa crítica de la política pública donde el Estado, a través de sus funcionarios respaldados legalmente, actúa en exclusividad. Aun reconociendo durante las etapas predecisionales la relevancia de la participación ciudadana en general, y el peso específico que en dichos momentos tienen los grupos de interés (sobre todo los más fuertes) en particular, la decisión legal sólo está en manos del Estado a través de los actos políticos y jurídico-administrativos de sus funcionarios. Esto no implica negar las influencias ciudadanas y sociales en el contenido y oportunidad de tales decisiones, pero ubica en su justo lugar el rol primordial del Estado en un momento crucial de toda política pública. Indicado esto en términos agregados, luego en cada caso nacional y según la organización de sus relaciones intergubernamentales, será el Estado central o un nivel inferior el que decida sobre tal o cual campo de política social.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.