

Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana

- Afrontar desde un enfoque de derechos la solución a los problemas sociales requiere que sea el Estado el que lidere políticamente los procesos de respuesta mediante las políticas públicas. Sin embargo, eso no implica que tenga un protagonismo exclusivo.
- La complejidad multidimensional de los problemas sociales requiere el rol activo de la ciudadanía y de los actores no estatales, el cual ha ido ganando protagonismo como mecanismo político-institucional para la gestión de las políticas y programas sociales en la región.
- La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales cobran especial relevancia en un conjunto de etapas de la política social que comprenden los momentos de: i) definición del problema social e ingreso en la agenda gubernamental; ii) generación de alternativas viables; iii) asignación de financiamiento; iv) implementación, y v) monitoreo y evaluación.
- En las tres primeras etapas señaladas puede primar más la participación, mientras que en las dos restantes el énfasis se desplaza hacia la coordinación entre actores estatales y no estatales.
- Entre los desafíos que enfrenta la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales se encuentran: i) generar sinergia entre acciones y recursos de los diversos involucrados en las políticas o programas sociales; ii) construir un sistema de reglas de juego formales e informales, a través del cual los actores participantes encuentran incentivos a cooperar, y iii) avanzar en el desarrollo e implementación de mecanismos que faciliten la participación de diversos actores en las etapas críticas de las políticas sociales.

A. Introducción

Las problemáticas sociales se caracterizan en general por sus múltiples aristas, siendo la desigualdad y la pobreza dos claras expresiones de ello, así como lo aborda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto resulta aún más evidente en aquellas desigualdades y problemas sociales cuyos rasgos estructurales no pueden ser afrontados por una única área estatal, requiriendo el esfuerzo coherente y coordinado de más de una de ellas². Pero las recientes décadas han dejado en evidencia, también, que para enfrentar con mayor probabilidad de éxito las diversas expresiones cada vez más complejas de “la cuestión social” se necesita de la activa participación de la ciudadanía en general, así como de esta en su expresión organizada, lo cual coloca el acento en la coordinación entre el Estado y los actores no estatales.

Afrontar desde un enfoque de derechos la solución a los problemas sociales requiere que sea el Estado el que lidere políticamente los procesos de respuesta a ellos. Dicho liderazgo no implica, sin embargo, que tenga un protagonismo exclusivo al momento de afrontar desafíos clave de toda política pública. La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales cobran especial relevancia en un conjunto de etapas a las que es posible caracterizar como críticas, debido a su carácter estratégico. Estas comprenden los momentos de: i) definición del problema social e ingreso en la agenda gubernamental; ii) generación de alternativas viables; iii) asignación de financiamiento; iv) implementación; y v) monitoreo y evaluación³.

Habiendo delimitado el conjunto de momentos a los que se hará referencia, se plantearán ahora algunas precisiones respecto de los dos conceptos centrales de este capítulo: la coordinación entre actores de las políticas públicas y la participación ciudadana. Se trata de dos aproximaciones diferentes cuya separación en la práctica no siempre es fácil de dilucidar, aun cuando puede remarcarse que en las tres primeras etapas señaladas puede primar más la participación, mientras que en las dos restantes el énfasis se desplaza (sin que excluya prácticas participativas *per se*) hacia la coordinación entre actores estatales y no estatales.

Coordinación entre actores de las políticas públicas

La coordinación es un proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que, en dicho proceso, se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar (Repetto, 2010; 2015). A esta aproximación se le debe adicionar lo que constituye el eje articulador del capítulo: dicha coordinación entre actores estatales y no estatales puede (potencialmente) darse en diversos momentos críticos de una política pública.

Sabido es quiénes son los actores estatales: funcionarios políticos y personal técnico-administrativo con diversas responsabilidades en las numerosas áreas del Estado y de los diferentes niveles de la organización territorial de este. Por definición, el concepto de actores no estatales incluye a todo aquel conjunto de involucrados en lo público que, con cierta dotación de recursos organizativos y poder de influencia, no forman parte del aparato estatal. Un listado incompleto de estos, sólo a efecto ilustrativo, comprende a: empresarios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, ámbitos de generación de conocimiento (universidades y centros de estudios), iglesias, comunidades indígenas y afrodescendientes y comunidades locales, entre otros⁴. Cada uno de estos actores tiene el potencial de aportar saberes especializados, experiencias prácticas de gestión social, cercanía con la población y presencia territorial, así como legitimidad simbólica, entre otros aspectos de suma relevancia.

² Véase el capítulo III de esta caja de herramientas.

³ El Estado puede compartir perspectivas, recursos y métodos de gestión con la ciudadanía y con el amplio y muchas veces difuso conjunto de actores no estatales en la gran mayoría de las etapas críticas. Sin embargo, hay un recurso que queda bajo su exclusiva responsabilidad: el ejercicio de la autoridad legal para decidir qué hacer y formalizar dicha decisión, ya sea mediante la aprobación de una ley, la emisión de un decreto o cualquier otra pieza jurídica que resulte pertinente.

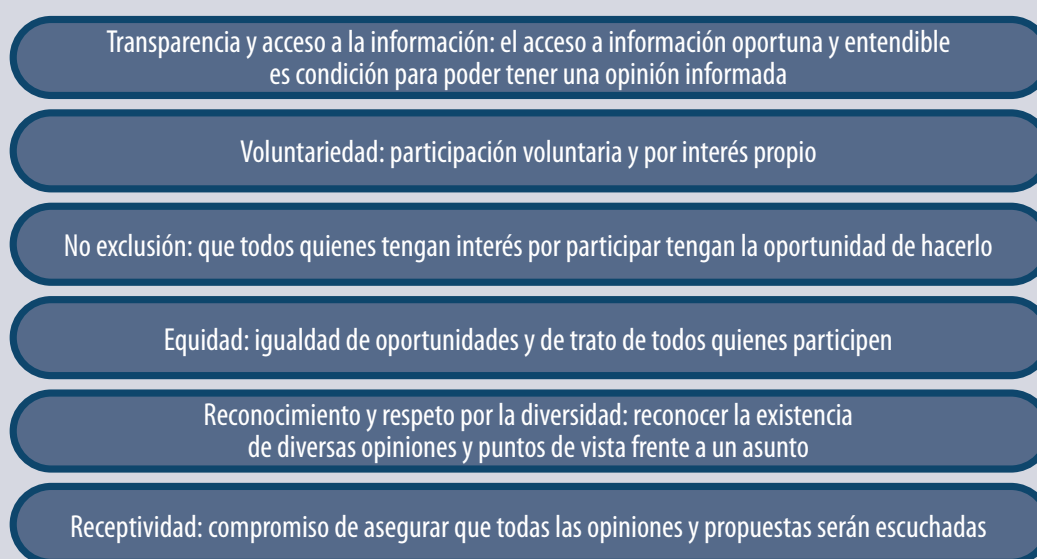
⁴ A su vez, al interior de cada uno de estos “actores no estatales” pueden encontrarse sub-divisiones. Abordar una cartografía de cada uno de ellos escapa a los propósitos de este capítulo, emergiendo más bien los matices a medida que se vayan presentando experiencias concretas de coordinación entre el Estado y dicho tipo de actores.

Principios de la participación ciudadana

Naser, Williner y Sandoval (2021) indican que el involucramiento de actores no estatales en las políticas públicas no sólo representa el reconocimiento de un derecho, sino también un imperativo debido a la crisis que atraviesa la democracia representativa y las instituciones del Estado. Afirman, además, que la participación ciudadana se justifica por la mayor complejidad que ha adquirido la atención de los asuntos de interés público, para lo cual la perspectiva que de estos tengan los actores estatales no sería suficiente.

Para que dicha participación ciudadana sea realmente un ejercicio de derecho democrático e incidencia en las políticas sociales y no un simple ejercicio retórico del “deber ser”, deben estar presentes determinados principios (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015). En el diagrama IV.1 se presentan los más relevantes.

Diagrama IV.1
Principios de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Sandoval, Sanhueza y Williner (2015, pág. 16-17), “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documento de Proyectos (LC/TS 2020/184), Santiago, CEPAL, [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.

En síntesis, la participación de diversos actores en las etapas críticas de las políticas sociales tiene un alto potencial para que estas sean más efectivas y orientadas hacia una mayor igualdad, a la vez que encierra el germen de la innovación social. De hecho, la Agenda Regional sobre Desarrollo Social Inclusivo, instrumento técnico-político orientado a la implementación de la dimensión social de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, reconoce desde un enfoque de derechos que la participación ciudadana y el involucramiento de actores no estatales son clave para lograr políticas sociales de calidad (CEPAL, 2020)⁵.

⁵ Este potencial círculo virtuoso entre participación y mayor equidad de las políticas públicas no debe desconocer el hecho de que la participación de ciertos actores que movilizan sus recursos de poder desde una lógica del interés propio puede conducir a políticas públicas que cristalizan desigualdades. Lo mismo sucede cuando la participación involucra a actores con capacidad de veto de aquellas políticas públicas orientadas por un enfoque de derechos.

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.