



"Coordinación y la coherencia institucional y con actores no estatales"

Fabián Repetto

17 de noviembre de 2021

CAJA DE HERRAMIENTAS

Promoviendo la igualdad

El aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe



CAJA DE HERRAMIENTAS

Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe



Participación ciudadana y coordinación con actores no estatales

- Enfrentar con mayor probabilidad de éxito las diversas expresiones cada vez más complejas de “la cuestión social” requiere de la activa **participación de la ciudadanía** en general, así como de la misma en su expresión organizada, lo cual coloca el acento en la **coordinación entre el Estado y los actores no estatales**.
- La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales cobran especial relevancia en un conjunto de **etapas** a las que podemos caracterizar como **críticas**, debido a su carácter estratégico: a) definición del problema social e ingreso en la agenda gubernamental; b) generación de alternativas viables; c) asignación de financiamiento; d) implementación; y e) monitoreo y evaluación.

¿De qué hablamos cuando hablamos de Coordinación?

- 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, 2015).

Definición del problema social y agenda gubernamental (1)

- Toda política pública parte del supuesto de que existe un problema respecto del cual se espera la intervención del Estado. La **definición de un problema** que termine por imponerse por sobre visiones alternativas no será aquella sólo técnicamente fundamentada, sino también la que haya podido ser promovida por un actor o una coalición de actores suficientemente fuerte.
- La **estructuración de la agenda gubernamental** se refiere al proceso por el cual los problemas públicos concitan la atención del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas. Debido a que la capacidad que tienen los gobiernos para abocarse a la resolución de problemas es siempre limitada, no todos los problemas logran, efectivamente, ingresar a dicha agenda.

Definición del problema social y agenda gubernamental (2)

- En esta etapa crítica, se identifican dos tipos de escenarios. En algunos casos, **la participación ciudadana se concreta a través de mecanismos formalmente establecidos** (por ejemplo, la iniciativa popular), los cuales definen reglas, criterios y plazos.
- En otros casos, en cambio, **es el resultado de una movilización social que se vehiculiza a través de canales menos institucionalizados**. Sin embargo, también en esta situación, el Estado tiene un rol protagónico, ya que de su apertura a recibir propuestas y convertirlas en políticas públicas dependerá el grado de éxito de la movilización social.

Generación de alternativas

- La **discusión de alternativas** para enfrentar un problema supone analizar la viabilidad de distintos cursos de acción, teniendo en cuenta factores político-institucionales (incluyendo la dimensión presupuestaria), técnico-operativos, socio-económicos, legales y culturales.
- La participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales para la generación de alternativas viables puede darse por diferentes vías.
- ❖ En ocasiones, es el propio actor estatal el que define y crea los mecanismos formales para poder vehicular esos aportes.
- ❖ En otras circunstancias, los actores no estatales se organizan para elaborar y presentar alternativas.

Asignación de financiamiento

- La **asignación de financiamiento** representa otra etapa crítica en la cual se puede promover la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales. Bajo esta denominación se han incluido diferentes momentos: la toma de decisiones acerca del destino de los fondos públicos, el financiamiento propiamente dicho y el monitoreo respecto de la aplicación de dichos recursos.
- Desde el Estado se pueden disponer **mecanismos formales, con reglas, criterios y plazos definidos, que permitan canalizar las preferencias ciudadanas respecto de qué financiar (Ejemplo: Presupuesto Participativo).**
- Para que los actores no estatales y la ciudadanía en general puedan hacer seguimiento de la evolución de **ciertos indicadores claves** (como pueden ser los referidos la distribución y ejecución de recursos presupuestarios), se requiere no sólo que dicha información esté disponible, sino también que sea **presentada en formatos accesibles para el público en general.**

Implementación (1)

- La **implementación** de las políticas públicas resulta un momento de gran relevancia debido a que, durante ella, los objetivos se convierten, a través de determinadas acciones y procesos, en productos, resultados e impactos concretos.
- Situaciones que pueden ser consideradas paradigmáticas respecto de la participación ciudadana y/o coordinación con actores no estatales durante la implementación. Una de ellas es la que se establece **cuando los actores no estatales son convocados a involucrarse en la implementación de acciones que están contenidas en el diseño mismo de un programa o una política pública.**
- En ciertas ocasiones, este involucramiento de los actores no estatales con presencia en el territorio **permite que las iniciativas públicas se nutran de su conocimiento sobre la realidad local.** De esta forma, se pueden aprovechar sus saberes y recursos para ofrecer una respuesta que recoja en mayor medida las necesidades y preferencias puntuales de cada comunidad.

Implementación (2)

- Se puede observar, también, un segundo escenario de coordinación en **aquellas situaciones en que los actores no estatales lleven adelante iniciativas propias**, en forma simultánea a las políticas y programas que desde el Estado se estén desarrollado en una determinada temática. Frente a este panorama, en ocasiones, **desde el accionar estatal se busca incorporar esas experiencias, haciéndolas parte de una planificación integral que las contenga o bien desarrollando regulaciones sobre su funcionamiento.**
- Por último, un posible tercer escenario se registra en los **casos en que desde el Estado se brinda un marco que permite el encuentro entre todos aquellos que desarrollan iniciativas orientadas a una misma dirección**, es decir, de actores estatales y no estatales comprometidos en la resolución de alguna problemática en particular.

Monitoreo y evaluación (1)

- La coordinación con actores no estatales y la participación ciudadana en las etapas de monitoreo y evaluación se presenta, también, bajo distintos escenarios. Los arreglos político-institucionales diseñados para llevar a cabo estas funciones pueden incluir, entre sus componentes centrales, algunos **mecanismos (consejos, comisiones o similares) para ampliar la participación a actores que no están comprometidos en forma directa con las evaluaciones específicas que se llevarán a cabo, pero tienen conocimiento, pericia y/o interés en la temática.**
- Otro escenario relevante se da cuando **el Estado encomienda la evaluación de programas públicos a actores con trayectoria probada** (universidades, centros de estudios, agencias de cooperación internacional, entre otros), **o bien solicita su asistencia técnica y acompañamiento** para la realización de ese ejercicio.

Monitoreo y evaluación (2)

- Un tercer escenario posible se presenta **cuando la ciudadanía (por sí misma y/o a través de organizaciones) cobra un rol protagónico tanto en el diseño como en la realización de la evaluación.** En las evaluaciones participativas, las partes involucradas en un programa o proyecto definen qué será evaluado, con qué objetivos, cuándo, cómo y en qué forma se comunicarán los resultados.
- Finalmente, es importante señalar que **para que la ciudadanía en su conjunto se involucre y haga uso de las evaluaciones** (ya sea para reclamar cambios o para valorar las intervenciones públicas) **se requiere no sólo que éstas se encuentren disponibles en sitios de acceso público, sino también que se las haya planteado en un formato “amigable”.**

Un decálogo de desafíos y recomendaciones para promover
la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales (1)

- 1) **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, comunicar, entre otros).
- 2) También, es preciso que los **mecanismos dispuestos desde el Estado para canalizarla aseguren el reconocimiento y respeto por la diversidad y la receptividad**.
- 3) Desde la perspectiva de los actores estatales, durante la etapa de ingreso a la agenda gubernamental, el desafío 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.
- 4) Durante la etapa de generación de alternativas viables se presenta un reto importante en términos de **representatividad de las voces que son escuchadas e integración de las opiniones de los actores con trayectoria y/o conocimiento especializado**.

Un decálogo de desafíos y recomendaciones para promover
la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales (2)

- 5) Respecto de la asignación de financiamiento, uno de los desafíos consiste en **canalizar las preferencias ciudadanas acerca de la asignación de los recursos públicos**, para lo cual el formato de presupuesto participativo se presente como una alternativa válida.
- 6) En el caso de la implementación, el desafío principal **consiste en 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**. Estos procesos se ven favorecidos cuando hay una clara definición de roles entre los involucrados y cuando los actores no estatales intervienen también en el diseño.
- 7) En monitoreo y evaluación, el principal desafío consiste en **garantizar ejercicios no sólo participativos e inclusivos, sino también técnicamente rigurosos**. Para ello, es necesario que se desplieguen simultáneamente estrategias de sensibilización, acompañamiento y capacitación.

Un decálogo de desafíos y recomendaciones para promover la participación ciudadana y la coordinación con actores no estatales (3)

- 8) **Cada una de las etapas críticas de la política pública habilita diversas estrategias de participación y coordinación con actores no estatales, pero su despliegue estará condicionado por cada contexto nacional.**
- 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 de novedosas voces, mayor cantidad de intereses y diversas prácticas de acción. **La real y efectiva participación ciudadana implica una redistribución de poder.**
- 10) Aun reconociendo la relevancia de la participación de la ciudadanía y de los grupos de interés (especialmente los más fuertes), es importante señalar que **la decisión legal recae exclusivamente en el Estado a través de los actos políticos y jurídico-administrativos de sus funcionarios.**