

Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas*

Civil Society Advocacy in the Public Policy Cycle

*Germán Darío Valencia Agudelo***

Recibido: 06-06-2012

Aprobado evaluador interno: 05-07-2012

Aprobado evaluador externo: 20-07-2012

Resumen

En las últimas décadas, la mayoría de países con sistemas políticos democráticos han asistido a un resurgimiento de la sociedad civil como actor político, lo cual es evidente al analizar el ciclo de las políticas públicas. Allí, se le ve como un actor dinámico, propositivo y participativo, con deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda, en la formulación de políticas, la ejecución de programas y la evaluación de los resultados. Este artículo hace un recorrido histórico por la evolución de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. También, muestra las dificultades conceptuales y metodológicas

Abstract

In recent decades most countries with democratic political systems have seen a resurgence of civil society as a political actor. Which is evident when analyzing the public policy cycle, there is seen as a dynamic player, proactive and participatory, wanting to get involved in setting the agenda in the formulation of policy, program implementation and evaluating the results. This article makes a historical journey through the evolution of civil society participation in public decision making, shows the conceptual and methodological difficulties civil society to work as an actor, analyzes the participation and

SICI: 0122-4409(201212)17:2<469:ISCCPP>2.0.TX;2-V

* El artículo es un producto derivado del proyecto de Investigación "Estrategia para la sostenibilidad de los grupos A y A1 para el año 2011", financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación – CODI–de la Universidad de Antioquia y desarrollado por el grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad. Fue presentado en el Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Posgrado, en junio de 2012.

** Economista, Especialista en Gerencia Social, Magister en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Profesor Titular del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia, y miembro de los grupos de investigación Estudios Políticos y Microeconomía Aplicada de la misma universidad. Correos electrónicos: german.valencia@udea.edu.co y gdvalencia@yahoo.com.

de trabajar la sociedad civil como actor, analiza la participación e incidencia en el ciclo de las políticas y hace recomendaciones institucionales y organizacionales para el fortalecimiento de la sociedad civil como actor del ciclo de las políticas públicas.

influence in the policy cycle and makes recommendations for institutional and organizational strengthening of civil society as an actor the public policy cycle.

Palabras clave:

Incidencia, sociedad civil, ciclo de las políticas públicas.

Keywords:

Advocacy, Civil Society, Public Policy Cycle.

Palabras clave descriptor:

Política pública, participación social, sociedad civil.

Keywords plus:

Public policy, social participation, civil society.

Introducción

En las últimas dos décadas, la mayoría de países con sistemas políticos democráticos han asistido al resurgimiento de la sociedad civil como actor político (Cohen y Arato, 1995, p. 29). Su participación se da de muy variadas maneras, muchas de ellas observables en el ciclo de las políticas: pone nuevos temas en la agenda pública (por ejemplo, los derechos humanos y de las minorías, la protección del medio ambiente, el consumo de drogas, la discriminación de género y la violencia en los niños y adolescentes) o defiende cuestiones tradicionalmente de su interés (como el acceso y mejoramiento de servicios de utilidad pública), se les ve haciendo críticas y comentarios al diseño de políticas, realizando controles a los programas y evaluando los resultados. En síntesis, la sociedad civil viene ganando mayores espacios de participación, convirtiéndose en un actor que incide en los temas públicos (Leiras, 2007, p. 25).

Este brote de participación es el resultado de una diversidad de factores políticos, económicos y sociales que han ocurrido desde finales del siglo XX, por ejemplo, la implementación de un nuevo modelo de desarrollo centrado en el cliente, en lo local y en la participación ciudadana. De esta forma, se viene gestando un giro en la toma de decisiones públicas, donde, además del mercado y el Estado, la sociedad civil se viene posicionando como un tercer actor (Bryce, 2006; González, 1996; Raustiala, 1997; Sampson y otros, 2005). En el ciclo de las políticas públicas, se le ve como un actor participativo y propositivo, con deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda, en la formulación de políticas, en la ejecución de programas y en la evaluación de los resultados (Steinberg, 1993).

Esta nueva dinámica política requiere de un análisis que permita identificar las formas y lugares donde la sociedad civil incide en el ciclo de las políticas públicas, con el fin de reconocer lo avanzado y, sobre todo, poder señalar las múltiples oportunidades que tiene la sociedad civil de incidir en el ciclo de las políticas públicas; también, mostrar los problemas y debilidades que hay tanto en el plano teórico y conceptual como en el práctico de la esfera pública. Es sano, por ejemplo, reconocer la mucha influencia que tiene la sociedad civil en temas sectoriales (como gasto en recreación, deporte y cultura), también el poco poder para incidir en la actualidad en decisiones macroeconómicas (como adopción de un modelo económico, procesos de descentralización fiscal o la regulación del mercado energético, por ejemplo).

Esta débil condición hace necesario que se trabaje en la creación, mejoramiento y fortalecimiento de las formas organizativas e institucionales necesarias para construir una sociedad civil que incida más en los temas de interés público¹. Estas propuestas, partiendo

¹ Para Tapia y otros, "El espacio público se construye a través del debate sobre los intereses y necesidades de la sociedad en general, o los que comparten personas o grupos de una comunidad" (2010, p. 22).

del análisis de las políticas, deberían ubicar en el ciclo las formas y mecanismos orientados a incrementar el poder civil y equilibrar el actual juego político, para que su participación e incidencia no siga siendo marginal y coyuntural en algunos temas. El analista de políticas públicas debe preguntarse por el papel que debe cumplir este actor en el ciclo de las políticas públicas y diseñar mecanismos de participación que permitan su incidencia.

El objetivo del trabajo es analizar la incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas, entendiendo la incidencia como “actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia y otros, 2010, p. 13). El texto se dividirá en cuatro secciones: la primera muestra la evolución histórica que ha tenido la sociedad civil en las decisiones públicas, caracterizada por su poca importancia en algunos escenarios, en especial en los modelos estadocéntricos, y por la mayor relevancia en los espacios pluralistas y sociocéntricos. La segunda sección analiza las dificultades actuales al estudiar la sociedad civil, tanto en lo conceptual como en lo metodológico, pues hay problema en definir y clasificar los actores que componen la sociedad civil y discrepancias en cuanto a su participación en el ciclo de las políticas públicas. La tercera analiza la participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas, tomando como metodología analítica las cuatro etapas del ciclo –agenda, formulación, implementación y evaluación–, ya que así se puede entender con mayor facilidad la incidencia y “también ayuda a hacer mejores propuestas de políticas para incidir de manera más efectiva” (Tapia y otros, 2010, p. 51). Finalmente, se concluye y hacen algunas recomendaciones, en especial, sobre los cambios institucionales y organizacionales necesarios para aumentar la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas.

Antes de iniciar, es apropiado llamar la atención de nuevo sobre el efecto positivo que tiene la participación de la sociedad civil en las políticas; de allí que se busque su fortalecimiento. Esta idea no debe chocar con la participación que deben tener también otros actores (del Estado y mercado) en el ciclo. No se pretende desplazar a otros actores, sino mostrar las potencialidades que tiene la participación de la sociedad civil en la elaboración de proyectos y ejecución de programas que buscan el desarrollo social. Las experiencias recientes han mostrado que uno de los factores explicativos del éxito de algunas políticas está asociado a la atención que se la ha prestado a la participación de la sociedad civil. Ha sido fundamental, por ejemplo, en la adopción de ciertas normas y en la ejecución de políticas, pues aplican en la realización de programas de prácticas políticas que, por tradición, les han funcionado.

La sociedad civil: el redescubrimiento

La aparición de la sociedad civil en el análisis de las políticas públicas es relativamente reciente, incluso en sociedades donde la ciudadanía ha tenido una participación histórica en la toma de decisiones públicas. Es el caso de Norteamérica. Allí, la visión pluralista y

funcionalista ha tenido siempre incluida en sus análisis la presencia de una diversidad de grupos intermediarios entre el Estado y el ciudadano (partidos políticos, grupos de interés y de presión, sindicatos, asociaciones y fundaciones, entre otras) (Dahl, 1989; Easton, 1969; 1981). Sin embargo, la conceptualización que se tiene hoy de la sociedad civil es muy distinta a la que se le daba hace un par de décadas.

Antes de 1980, y por varios siglos, la sociedad civil había sido un tema recurrente en la política, especialmente en la teoría y filosofía política (Hodgkinson y Foley, 2003). Desde Hobbes hasta Tocqueville, pasando por Locke y Hegel, la sociedad civil había dado pasos agigantados para convertirse en un actor clave en la esfera pública. Hoy, debido en parte a los desarrollos recientes de la teoría social, se ha redimensionado el concepto, ampliándolo y convirtiéndolo en uno de los ejes del desarrollo social, político y económico de las naciones. Hasta hace pocas décadas, la tensión sobre quién decide en temas públicos estaba centrada en el Estado o en el mercado. Los estatistas y liberalistas luchaban por imponer su visión sobre la forma más adecuada y pertinente para tomar decisiones. Los primeros argumentaban que la legitimidad, imparcialidad y búsqueda de equidad que tenía el Estado lo hacía el actor por excelencia que debía tomar las decisiones sociales. Algo similar pensaban los liberalistas del mercado, lo que hacía que defendieran la libre iniciativa y la dinámica de la oferta y la demanda como mecanismos de elección social.

La tensión ideológica entre Estado y mercado tuvo fuertes impactos en el manejo político: unas naciones defendieron el intervencionismo de Estado, otras la libertad de mercado. Norteamérica, por ejemplo, durante buena parte de los siglos XIX y XX, se inclinó por el mercado. Esto hizo que los ciudadanos buscaran incidir en la toma de decisiones agrupándose de distintas maneras (como grupos de interés, de presión, sindicatos y asociaciones, entre otras), pues consideraban que con estas organizaciones se lograba vincular los intereses sectoriales con el Estado. Otras realidades vivieron las naciones que privilegiaban al Estado (la mayoría de europeas y latinoamericanas). Este actor era el responsable de tomar las decisiones y ejecutarlas, pues, como monarca benevolente, resolvía los problemas de la ciudadanía².

En esta dinámica entre privilegiar al mercado o al Estado, la sociedad civil ha estado en la historia siempre presente en el juego político, pues, como dice Hegel, “la sociedad civil es la realización del mundo moderno” (citado en Post y Rosenblum, 2002, p. 10). Sin embargo, se le ha considerado de manera distinta a la que se tiene hoy: el marxismo, por ejemplo, definía a la sociedad civil como un espacio de articulación

² En las sociedades donde el Estado se comporta de manera autoritaria, “los asuntos públicos son responsabilidad únicamente del gobierno, las leyes son elaboradas por unos cuantos y el debate público es inexistente o simulado. Los gobernados no suelen asumir la responsabilidad de participar en el proceso de toma de decisiones; es decir, no ejercen, en el sentido integral de la palabra, su ciudadanía” (Tapia y otros, 2010, p. 31).

con la burguesía y en contra del proletariado; los liberales la veían como la defensora de los derechos e intereses del ciudadano frente al Estado (Chandhoke, 1995). Es decir, se la ha visto como un actor pasivo en la toma de decisiones colectivas, como aliado de una clase poderosa o como defensora de intereses de los ciudadanos; como un actor aliado con el Estado o como antagonismo político.

Las visiones actuales, por el contrario, piensan la sociedad civil como un actor que trabaja en compañía del Estado, que coopera con otros actores en la construcción de sociedad y desarrollo (Migdal, 2001; Young, 1999). Esta nueva postura, que hace parte del redescubrimiento de la sociedad civil, es fruto de la confluencia de factores económicos, políticos y sociales que ha generado el redimensionamiento de este tercer actor y lo ha puesto en mejor lugar en la discusión y toma de decisiones (Leiras, 2007, pp. 26-36). Para N. Chandhoke (1995, p. 10), “El regreso de la sociedad civil para vocabularios políticos ha sido en parte el resultado de los proyectos neoliberales como la privatización, la desnacionalización, desregulación y de la estabilización que tratan de hacer retroceder al Estado”.

La sociedad civil como actor ha aparecido en la escena política de la mano de la democracia participativa, que buscaba cambiar, ampliar y profundizar la democracia tradicional (Cohen y Arato, 1995; Huntington, 1991) de la gestión pública, que pretendía dar mayor transparencia y eficacia a la acción administrativa, incorporando a la ciudadanía como cliente y actor central al que se debe su buena gestión. También, de la descentralización administrativa y el modelo de desarrollo local, que quería efectividad en las acciones y responder a las demandas de la globalización. De esta manera, a partir del decenio de 1980, la sociedad civil se ha abierto espacios de participación en los sistemas democráticos, convirtiéndose en un factor clave para la gobernanza y la democratización (Gyimah-Boadi, 1995; Putman, 1993).

América Latina ha vivido de manera intensa esta dinámica después de 1980, aunque con mayor intensidad en unos países que en otros (O'Donnell y Schmitter, 1986). La sociedad civil pasó de ser un agente que cumplía solo un papel de demandante de acciones gubernamentales y actor sobre el que recaía la aplicación de programas públicos, a ser un actor participativo, que también actúa y evalúa sobre las decisiones y acciones públicas. Es decir, se pasó de una situación donde el Estado se comporta como un padre —propia del Estado keynesiano—, a una donde se permite la participación de la sociedad civil en la búsqueda de soluciones a la problemática pública (Jessop, 1999; Leiras, 2007; Moreno y Arballo, 2003). Hoy, la sociedad civil tiene la responsabilidad compartida con el Estado y otros actores de diagnosticar, priorizar y atender sus problemas públicos (Gibbon, 1996; González y Villar, 2005).

Durante este periodo, los gobiernos han comenzado a diseñar un conjunto de normas donde se creaban nuevos espacios para la participación de la sociedad civil en los diversos escenarios, con varios niveles de gobierno y con distintos actores sociales. Se

ha trabajado en el diseño de estrategias participativas y de mecanismos institucionales para un nuevo modelo de democracia participativa. La sociedad civil puede participar hoy en los distintos escenarios, desde el nacional hasta el local, en consejos nacionales y en juntas barriales; es decir, se ha buscado “crear espacios donde la sociedad civil pueda participar en las políticas públicas” (Cabrero, 2004, p. 116). Esto ha pasado en la mayoría de países latinoamericanos donde se han realizado reformas con el objetivo de permitir la participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas, por ejemplo, en la priorización de la inversión social, en la implementación de los programas e, incluso, en la rendición de cuentas. En este escenario se analizará la incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas.

La sociedad civil como actor en las políticas públicas

La riqueza discursiva que durante los últimos tres siglos se ha dado sobre la sociedad civil ha permitido avanzar en su comprensión y conocimiento científico y práctico (Leiras, 2007, p. 25). A pesar de los avances, no existe consenso sobre su significado, clasificación y forma de incidir en la política. Lo que sí se ha logrado es un redimensionamiento del concepto (Hann y Dunn, 1996) y un “redescubrimiento de la sociedad civil” (Ianni, 2005). Sin embargo, aún hoy siguen presentando dificultades similares a las que tenían los autores clásicos (Hodgkinson y Foley, 2003). Las preguntas sin respuestas finales siguen siendo: ¿quién es la sociedad civil?, ¿qué subgrupos la componen?, ¿qué tienen en común estos agentes que hace que se unan?, ¿qué intereses y estrategias comparten? y ¿por qué trabajan y a quién benefician sus actuaciones?, entre otras³.

La razón de este desacuerdo se debe básicamente a cuestiones de orden teórico y metodológico. Los estudiosos de las políticas públicas se encuentran, al estudiar la sociedad civil, como actor político complejo, con dificultades para agrupar la heterogeneidad de organizaciones que la componen, pues se introduce en este rótulo a una serie de organizaciones diversas, como fundaciones, corporaciones, agrupaciones de voluntariado y organizaciones de base, entre otras. Por ello, algunas posturas tradicionales, como la pluralista y funcionalista de la ciencia política norteamericana, por ejemplo, han reducido la sociedad civil a actores privados que defienden intereses sectoriales, como sindicatos o corporaciones.

Sin embargo, la mayoría de analistas, tratando de ser amplios y universales, incluyen en su definición a una gran variedad de movimientos sociales, asociaciones comunitarias

³ A pesar de estas dudas, es claro que la sociedad civil es un actor reconocido e importante en el ciclo de las políticas públicas: como actor, participa en el proceso de gestión de las políticas públicas (Martínez, abril de 2001). La sociedad civil comparte escenario en la toma de decisiones con instituciones estatales, con las agencias internacionales y nacionales de financiamiento y cooperación y con otros actores, como el sector empresarial o de mercado y el sector público o del Estado.

y vecinales, grupos de mujeres, religiosos, de intelectuales, medios de comunicación como prensa y radio, organizaciones cívicas, asociaciones de profesionales, empresarios y empleados (Hawthron, 2002). También, se agrupa en la sociedad civil a grupos religiosos, étnicos, ideológicos, profesionales, económicos, políticos, círculos de amigos, comunidades organizadas (Post y Rosenblum, 2002). Estudios aplicados, por ejemplo para México (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2008), identifican como grupos que hacen parte de la sociedad civil a los sindicatos, partidos políticos, agrupaciones profesionales y políticas, instituciones de beneficencia, organizaciones de ciudadanos, agrupaciones de ayuda social, vecinos, colonos, condóminos de arte y cultura y asociaciones de padres de familia de la escuela. Otros autores, tratando de ser más precisos, hablan de sociedad civil como organizaciones de base comunitaria, no gubernamentales, privadas de voluntarios, agencias donantes, instituciones religiosas, grupos de campaña basados en cuestiones, sindicatos y movimientos sociales. Es decir, la lista es plural y dispar (gráfico 1).

Gráfico 1. Ejemplo de diversidad de actores que componen la sociedad civil



Fuente: Tapia y otros (2010, p. 24).

C. Serrano (1998) quiere ir más allá de la sumatoria de organizaciones no gubernamentales (ONG) y adopta la estrategia de no referirse a nombres sino a tipos de actores y los agrupa así: 1) ONG y acciones de voluntariado, 2) las expresiones asociativas y comunitarias y 3) las universidades y centros de pensamiento. Lo mismo hacen Roitter y González para Argentina, que agrupan en seis los tipos de organizaciones: “tres puros (asociaciones civiles, fundaciones y mutuales) y tres híbridos (cooperativas, obras sociales y sindicatos)” (2000, p. 18).

El resultado de esta estrategia de listar o agrupar es un trabajo complejo y casi imposible, ya que es muy difícil considerar todas las agrupaciones porque estas aparecen y desaparecen. El otro camino adoptado para hablar de sociedad civil son: 1) hablar de qué no la compone o 2) pensar en sus funciones, intereses y formas de actuación. El primer camino ha sido pensar en las organizaciones que hacen parte de la estructura

del Estado y del mercado (Young, 1999), como los grupos primordiales de parentesco o instituciones (Mouzelis, 1996), o las empresas asociativas (Oakeshott, 2000). Sin embargo, siguiendo este primer camino, la tarea se complejiza aún mas.

El segundo camino es el de las definiciones. Un primer grupo de esfuerzos en este sentido habla de sociedad civil como los movimientos sociales organizados, que tienen identidad, autonomía y pueden organizarse para hacer demandas sociales al Estado (De la Maza, 2000; Lournaga, 1999; Serrano, 1998). Tennyson (1998) habla de sociedad civil como un actor que es salvaguardia de los valores y la promoción de las aspiraciones de la sociedad y sus grupos de sus fundamentos de la libertad, la responsabilidad y la autoexpresión mediante la cohesión social (por ejemplo, educación, legitimación, prestación de servicios, cultura y desarrollo individual). Por su parte, Swift (1999) piensa la sociedad civil como actividades de los ciudadanos en la asociación libre que carecen de la autoridad del Estado, lo que le permite incluir a las organizaciones formales e informales que no son ni parte del Estado ni parte del mercado, una amplia gama de organizaciones de las asociaciones de vecinos, los grupos fascistas y racistas y las actividades que suelen ser motivadas por razones sin fines de lucro. Todas ellas se caracterizan por trabajar fuera del Estado, tal vez en paralelo, pero, a veces, en oposición.

Las definiciones que enfatizan en las características hablan de sociedad civil como aquellas agrupaciones que cumplen con tres particulares: 1) existencia de la regla de las condiciones de la ley que impide que los ciudadanos estén sometidos a la arbitrariedad del Estado; 2) la existencia de grupos no estatales muy organizados, capaces de verificar eventual abuso de poder de quienes controlan los medios de administración y la coacción y 3) la existencia de un pluralismo equilibrado entre los intereses de la sociedad civil a fin de que nadie pueda establecer un dominio absoluto (Mouzelis, 1996), lo que significa que no cualquier organización puede calificarse así. Lo mismo hace Schmitter (1995), el cual amplía a cuatro las características: 1) autonomía dual, desde el Estado y las unidades sociales primarias de producción y reproducción; 2) capacidad de acción colectiva, en defensa de los intereses y pasiones de su miembros; 3) autolimitación, en relación con la política de gobierno en su conjunto, y 4) disposición a actuar de una manera civilizada.

La anterior muestra de definiciones y clasificaciones muestra la diversidad de subgrupos que integran la sociedad civil. En todo caso, se habla de un foro secular, que cruza las fronteras religiosas, étnicas o políticas y que tiene como columna vertebral a personas independientes, conscientes y educadas. Todas ellas trabajan por muy diversos intereses públicos (como el ambiente, la igualdad de géneros o los derechos del niño), que la hace ampliar las acciones y actores. Además, la diferencia de aquellos grupos que tradicionalmente representan los intereses de los ciudadanos, como los partidos políticos, supera con esto la idea clásica de que estas organizaciones son el mejor y, por tanto, el único mecanismo para que los ciudadanos realizaran demandas al Estado y se beneficiaran.

En síntesis, la discusión que por varios siglos se ha dado frente a la sociedad civil ha permitido que este concepto se piense permanentemente, se adapte a las condiciones políticas y permita su maduración. Desde la política, esta discusión le ha permitido al ciudadano vislumbrar formas diversas de organización para resolver sus problemas a través de, por ejemplo, organizaciones de base que canalicen las demandas e incidan en la toma de decisiones públicas (Ostrom, 2000).

La sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas

Uno de los primeros trabajos que exploró en América Latina la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas fue el de Cunill (julio de 1995). En aquellos momentos, todavía eran tímidas las incursiones de la sociedad civil en la incidencia. Por ello, la autora reconoce solo dos procesos distintos que incide en el ciclo: 1) la participación en la formulación de políticas y decisiones públicas, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas y 2) la participación en la gestión de programas o servicios públicos, que da lugar a formas de colaboración de organizaciones de la sociedad civil solo en la fase de ejecución de las acciones y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad (Rofman, 2007, p. 8). Diez años más tarde Ferrer, Monje y Urzúa (2005) mostraban como ya se había ampliado el espectro de acciones de la sociedad civil en el ciclo y presentaban un mapa mucho más completo (cuadro 1). De esta manera, se ha ido ampliando el abanico de posibilidades y se ponen múltiples ejemplos de incidencia:

Los temas de la agenda pública enriquecen el debate con nuevos puntos de vista; movilizan la participación social y la deliberación en asuntos de interés común; apoyan o se oponen a propuestas de políticas o programas; prueban soluciones en pequeña escala que sirven de base para el diseño posterior de programas gubernamentales en escalas mayores; han sido contratados por los gobiernos para la gestión de sus programas; han monitoreado y retroalimentado los programas gubernamentales, etc. (González y Villar, 2003, p. 1)

Cuadro 1. Formas de participación de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas

Etapas	Formas de participación de la sociedad civil
Diagnóstico	• Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política. • Generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad.
Programación	• Priorización de las necesidades y los déficit en el ámbito de la política.
Implementación y ejecución	• Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política. • Ejecución de la política.
Evaluación	• Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. • Opinión crítica acerca de los resultados.

Fuente: Andrade y Arancibia (agosto de 2010, p. 131).

Es decir, el quehacer de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas ha variado: hay un amplio espectro de momentos de participación en el ciclo. La intención en esta tercera sección es analizar los momentos y aspectos de incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Para ello, se recurre a una división clásica del ciclo: la agenda política, la formulación y promulgación, la implementación y el monitoreo y seguimiento. Se advierte que “las etapas del ciclo en la realidad no son necesariamente secuenciales, sino que pueden sobreponerse, repetirse o anticiparse. Este modelo ayuda más bien a identificar momentos de la política pública” (Tapia y otros, 2007, p. 51).

También, es necesario llamar la atención sobre la relevancia de identificar y diferenciar analíticamente cada una de las etapas del ciclo, con el fin de pensar el papel potencial que la sociedad civil puede jugar en el proceso. Con esto, se puede identificar con más facilidad las necesidades sociales y formas de actuación. Es posible pensar el ciclo de las políticas como un juego dinámico, con múltiples actores, donde es estratégico saber elegir aliados (gobierno, medios de comunicación, etcétera) y ser capaces de construir políticas públicas como acción colectiva fundamentada en la confianza y la cooperación (Pal, 2001). Este proceso debe verse como un juego político, donde la sociedad civil “por sí sola, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, puede proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas” (Tapia y otros 2010, p. 13).

La agenda política

Las políticas públicas no se crean en el vacío. Ellas son el resultado de la incidencia que tienen múltiples actores con intereses variados y que luchan para lograr su inclusión en la toma de decisiones políticas⁴. Esto significa que el rumbo de las políticas depende de la actuación de los múltiples –o pocos actores– que inciden en ellas. Saber imponer sus preferencias en la agenda política, es decir, conseguir que un tema prioritario quede seleccionado para intervenir, es el reto político de todos los actores (Bardach, 1998). Este es el primer problema al que se enfrentan la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas (Sharma, 2001).

⁴ Aquí se propone pensar las políticas públicas como directrices, pues señalan cómo se deben hacer las cosas en la sociedad. Se trata de directrices que conjugan los verbos prohibir, permitir y prescribir (Ostrom, 2005). En este sentido, la política pública es una decisión tomada por un conjunto de actores interdependientes que buscan la forma de imponer a la colectividad sus preferencias y, para alcanzar esta imposición, hacen uso de los recursos económicos, políticos, cognitivos y normativos que estén a su alcance (Subirats, 2011).

Tener claro esto es el punto de partida que les permitirá a los actores diseñar estrategias efectivas para inscribir en la agenda los temas de su interés (Dery, 1981). De una planeación y acción estratégicas en esta primera etapa depende que se prioricen o no los intereses de la sociedad civil (Vesely 2007). Como se anotó, una de las formas de definir la sociedad civil es por sus intereses y la definición de la agenda es un punto crucial, toda vez que esta primera etapa es la oportunidad para que se utilice esta aproximación conceptual a una identificación de la sociedad civil como actor. La sociedad civil, cualquiera sea la organización que la represente (ONG, organizaciones de base o movimientos sociales, entre otras) debe trabajar para que sus intereses queden inscritos en la agenda, o si estos ya están, para que permanezcan y se prioricen.

Aquí, un primer paso de las organizaciones que representan parte o toda la sociedad civil debe ser informarse, recogiendo datos y accediendo a información que les permita recoger y representar los intereses de su organización. Esta información le sirve a la sociedad civil en la construcción de evidencias, apoyos políticos, difusión de posturas, de tal manera que sea posible, en los múltiples espacios que se tienen, argumentar en favor de la importancia de un tema (Kingdon, 1984). La sociedad civil debe entonces convertirse en un actor que identifica y proporciona argumentos sobre un determinado problema⁵. En este trabajo de búsqueda y análisis de información, esta puede trabajar conjuntamente con otros actores, por ejemplo, funcionarios del Gobierno, que también comparten interés por el tema y que ven la necesidad de una nueva política o un cambio en lo que se viene realizando. Como se trata de una definición de agenda política, ella debe ser reconocida por los otros participantes como un actor activo en el proceso, especialmente por el Gobierno⁶. Por la creación de redes y la asociación con los otros grupos de influencia (sindicatos, estudiantes, organizaciones religiosas, investigadores universitarios y socios para el desarrollo, entre otros), es posible compartir conocimientos y experiencias y entablar un diálogo constructivo sobre las políticas públicas que se quieren priorizar (Machín, 2011). Esto es clave para que la sociedad civil tenga éxito en su propósito (Lamoureux, Mayer y Panet-Raymond, 1989).

Pensar esta primera etapa como un diálogo político puede ayudar mucho. La sociedad civil, organizada de múltiples maneras, debe reconocer a los distintos actores y tratar de agruparlos según sus intereses. Por ejemplo, puede aliarse con grupos de la misma sociedad civil, como comunidades, para compartir sus historias acerca de ellos mismos; con la academia, para acceder a investigaciones que les permitan, con

⁵ En la compilación de L. Aguilar, pueden verse los trabajos de Bardach ([1981] 1996) y Moore ([1976] 1996).

⁶ La clave para comprender la formación de la agenda es la relación entre los temas y las instituciones. Un tema solo empieza a adquirir relevancia cuando establece un vínculo con una institución del sistema político (Parsons, 2007).

cifras y conceptos, argumentar sus ideas; con donantes de instituciones multilaterales, que compartan sus intereses, para recibir apoyo financiero y movilizar la opinión internacional; con organizaciones religiosas, para ganar credibilidad, difundir la información y tocar temas sensibles; con sindicatos y otras asociaciones, para ganar la solidaridad y colaboración en asuntos comunes; con los medios de comunicación, para que los acompañen en la difusión de su mensaje (anuncios, comunicados de prensa y reportajes, entre otras estrategias); incluso, con actores del sector privado que, aunque representen intereses del mercado, puedan compartir diagnósticos y unir esfuerzos para presionar al Estado (Dunn, 2004).

Dado que esta interacción estratégica requiere de la participación, aceptación y credibilidad de la sociedad civil ante otros actores, como Gobierno, partidos políticos y demás, se debe trabajar desde el inicio en lograr tener y aumentar legitimidad. Esta se debe entender como el reconocimiento que le dan los otros actores a la sociedad civil para que se organice, tenga aspiraciones y luche en el sistema democrático a través del proceso de las políticas públicas. Esta legitimidad se gana sabiendo elegir y defender los temas de interés: como defensa de derechos de minorías (de los niños, ancianos y mujeres cabeza de familia, entre otras)⁷ o problemas comunes a todos los ciudadanos (violencia doméstica, por ejemplo); mostrando un conocimiento profundo del tema, ganado por la experiencia de trabajar en él o informándose a profundidad sobre el asunto; teniendo en cuenta la normatividad vigente, a fin de no afectar los derechos ganados de otros actores, pues no se puede reclamar derechos para uno a costa de que otros pierdan los suyos; incluso, hay que pensar en ganar legitimidad con las mismas organizaciones de la sociedad civil, manteniéndolos informados sobre lo que se haga y rindiéndole cuentas a las bases sociales, sobre todo a los que más les interesa la propuesta de política. En resumen, se debe trabajar en esta y en todas las etapas del ciclo en la construcción de legitimidad, como un aspecto necesario para incidir en políticas públicas (cuadro 2).

⁷ En L. Aguilar, puede verse Elder y Cobb ([1984] 1996) y Nelson ([1978] 1996).

Cuadro 2. Formas de participación de la sociedad civil en la fase de agenda

- Ayudar en la identificación de un problema público o susceptible de convertirse en ello que se quiere cambiar.
- Participar en la discusión y promoción colectivamente del problema público.
- Identificar y promover acuerdos con otros actores interesados en la inclusión del tema en la agenda política.
- Ayudar a establecer prioridades frente a los problemas más urgentes e importantes.
- Realizar estudios que permitan conocer mejor el problema para la defensa (analizar el problema, las causas y consecuencias).
- Analizar los resultados de los estudios a fin de establecer objetivos, metas y resultados deseados.
- Diseñar un plan de promoción del tema, buscando un agendamiento efectivo: mensaje, actores, actividades, herramientas, recursos.
- Difundir entre los actores claves los estudios y conclusiones a fin de lograr la inclusión de la política.
- Presionar a los responsables políticos para que se cree una nueva política o un cambio en ella.
- Proponer soluciones a los problemas sociales identificados coherentes con sus principios e intereses.

Fuente: elaboración propia basada Arellano (1999), Bardach (1998), Feo (2007), Gladkikh (2010), O'Connell y otros (2007) y Watson (2003).

Finalmente, Covey y Miller (1997) advierten que en esta etapa pueden cometerse errores, por ejemplo, obtener la victoria, pero esta ser momentánea y pasajera. La sociedad civil no tiene ni la fuerza, ni la capacidad para mantener ganancias en el largo plazo, no logran responsabilizar a los gobiernos y las empresas de mantener el tema de la agenda en el tiempo, truncándose el ciclo de las políticas. Otro error cometido por los líderes, que pierden el contacto con las bases puede debilitar los grupos. Para que no ocurra esto, deben identificarse muy bien las debilidades o problemas que como actor puede tener la sociedad civil a fin trabajar en evitarlos y, cuando aparezcan, saber lidiar con ellos.

La experiencia ha identificado algunos de estos posibles problemas de grupos de la sociedad civil como son: deficiencias en el diálogo con el Gobierno, por falta de habilidades y estrategias para tratar con él; insuficiencia de recursos que le ayuden a reunir argumentos o difundirlos; debilidad de los argumentos a favor de su propuesta; excesiva influencia de los donantes que apoyan la propuesta, hasta el punto de cambiar el interés inicial del grupo; debilidades institucionales y organizativas que no permiten compartir información, que afectan la credibilidad de la organización proponente; discrepancias insalvables entre los mismas agrupaciones de la sociedad civil que se toma como argumento por parte de la oposición.

La formulación y promulgación

En esta segunda etapa, se piensa en el desarrollo de una política que responda a la cuestión y pueda ser aprobada por el organismo competente o de la rama de Gobierno. A esta etapa se pasa una vez establecida la agenda política (Allison, [1969] 1996). Aquí es clave que la sociedad civil, como actor, esté atento para que se elabore una política pública que represente sus intereses y se diseñen programas orientados a resolver sus problemas planteados en la agenda. Debe ser prioritario hacerle seguimiento a las instituciones encargadas de la ejecución y procurar la inclusión directa de la misma sociedad civil, así como vigilar las condiciones institucionales y presupuestarias para lograr el efecto esperado.

La tarea principal de la sociedad civil es identificar las instituciones y los decisores políticos relevantes para resolver el problema planteado. Esta tarea parece simple, pues se reduce a promover que el Gobierno haga lo que las organizaciones consideran correcto o justo, a través de la participación directa en el diseño y formulación de las políticas sociales. Sin embargo, en esta segunda etapa, todavía se debe ver el proceso como un juego político: las organizaciones de la sociedad civil deben establecer coaliciones y buscar el apoyo público para promover sus opciones de política o para oponerse a aquellas que consideran contrarias a sus preferencias (Sharma, 2001).

En la etapa de la formulación, se ha observado que de nuevo la sociedad civil puede aportar mucho al diseño del programa. Las experiencias comunitarias, por ejemplo, muestran que pueden aportar al diseño de la política. A este respecto, se dedicará un apartado al final de este trabajo, pero, por ahora, basta con afirmar que la contribución comunitaria está compuesta por el conjunto de propuestas de las organizaciones de soluciones probadas en escalas pequeñas, para ser aplicadas a escalas mayores, para desarrollar programas de manera diferente o ensayar opciones que no se habían considerado. Pero no solo esto, la sociedad civil puede seguir con sus investigaciones sobre el problema, ya no en el diagnóstico como lo hizo en la primera etapa, sino con datos y estrategias que ayuden a desarrollar soluciones alternativas (gráfico 1).

Finalmente, para que se tenga éxito, deben hacerse ciertas labores como: comunicación a las personas interesadas, a los diversos grupos de la sociedad civil, del estado de la propuesta, a fin de realizar modificaciones al programa que se está diseñando de acuerdo con los intereses en juego. También, aprovechar esta etapa para pensar en otras alternativas, realizar sugerencias, hacer recomendaciones, repensar y establecer prioridades y, finalmente, presionar para que se tome la decisión acordada. Al igual que los grupos de presión, la sociedad civil debe estar atenta a que, en la formulación de la política y su promulgación, se recoja de manera completa lo que desea (cuadro 3).

Cuadro 3. Formas de participación de la sociedad civil en la fase de la formulación y promulgación

- Facilitando las negociaciones entre los agentes del gobierno.
- Innovación y difusión de ejemplos.
- Vigilar y estar atento a que la política pública esté dentro de la ley y la normatividad.
- Evaluar si los recursos están usados adecuadamente (es decir, proponer mejores soluciones con menos recursos).
- Constatar el diseño y la capacidad institucional para implementar la política (que existan las instancias responsables de operar las acciones y que cuenten con capacidad y recursos suficientes).
- Proponer soluciones viables, que se puedan llevar a cabo y sean aceptables desde el punto de vista político. Por ejemplo, si no existe tecnología para enfrentar un problema o si toda la sociedad está en desacuerdo, entonces no puede cumplirse.
- Ponderar la viabilidad de la política y las externalidades que puede generar. Es decir, las posibles consecuencias negativas.

Fuente: elaboración propia.

La implementación

Esta etapa, que también se llama de aplicación y ejecución de la política pública, pretende poner en práctica los programas diseñados, con lo que se busca cumplir con los objetivos de la política. Es decir, es el momento en el que lo escrito se pone en acción, afectando (positiva o negativamente) la vida social. El reto en esta fase es lograr que las tareas propuestas en la política se lleven a cabo y se cumplan las orientaciones formuladas⁸. Una forma de pensar esta tercera etapa es una cadena de relaciones causales (causa-efecto): se realiza una acción y se tienen resultados (que, como se verán, pueden ser inmediatos o en el largo plazo). Advirtiéndose que cada actividad es particular y debe tener en cuenta el contexto en que se aplica, no es lo mismo enfrentar un problema de atención a menores en un barrio marginado en una urbe, que el mismo problema en el sector rural.

Las maneras como puede incidir la sociedad civil en la implementación son amplias: Ferrer, Monje y Urzúa consideran que esta es por excelencia la etapa del ciclo donde corresponde a la sociedad civil incidir: “una vez aprobadas por los órganos correspondientes, ellas pueden ser ejecutadas por el Estado, por medio de su institucionalidad ejecutiva, o ser delegadas para su ejecución en las organizaciones de la Sociedad Civil” (2005, pp. 10-11), enfatizando, entonces, en la necesidad de incluir la sociedad civil en la provisión de servicios para la ejecución de la política (Acuña y Vacchieri, 2007; González y Villa, 2003; Leiras, 2007). Se busca que las mismas organizaciones realicen parte de las actividades tratando de empoderarlas, que se piensen útiles, vean que es un proceso

⁸ Puede verse Pressman y Wildavsky (1984), Berman ([1978] 1996), O'Toole ([1989] 1996), Rein y Rabinovitz ([1978] 1996) y Sabatier y Mazmanian ([1981] 1996).

que cuesta y hay que valorarlo, se enteren de las dificultades y propongan soluciones a los problemas que resulta; es decir, se busca una incidencia positiva que mejore la eficacia de iniciativas de desarrollo. En este último aspecto, se destaca la importancia que se la da a la sociedad civil para que introduzca su conocimiento ancestral en la resolución de problemas en esa comunidad. La experiencia de muchas organizaciones sociales puede ser determinante del éxito de la política.

Sin embargo, hoy se sabe que son muchas las maneras como puede la sociedad civil incidir en esta tercera etapa. Puede, por ejemplo, hacer actividades tan simples como difundir la información para hacer seguimiento, ya sea promocionando la política o como crítico que busca reformulaciones de la misma, diseñar o aplicar indicadores para medir los efectos y consecuencias que está teniendo la política y trabajar en la ampliación de redes, para que lo bueno de la política se difunda y pueda ser aplicado en otros contextos o problemas. En este sentido, puede trabajar en el fortalecimiento mismo de la sociedad civil, mostrando a los ciudadanos los beneficiarios de la política y la necesidad de que participen en la aplicación y supervisión (que se da en todo el ciclo) (Sharma, 2001).

Otro aspecto valioso para la sociedad civil en esta etapa se relaciona con la autonomía. Este momento de implementación puede servir para que la misma comunidad se evalúe como organización comunitaria. Una forma de conocer la autonomía y la capacidad de la sociedad civil, frente al Estado y el mercado, es analizando su poder de autoorganizarse y la capacidad que tienen de conseguir recursos y manejarlos (Skocpol, 1989). Se necesita que la sociedad civil se diagnostique, reconozca sus habilidades, capacidades y experiencia para aprovechar los recursos. El autoconocimiento de la comunidad les permitirá posteriormente, si lo quiere, presentarse como un actor que puede responsabilizarse de los mismos proyectos y solicitar apoyo al Estado o a la comunidad internacional (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Formas de participación de la sociedad civil en la fase de la implantación

- Distribución de bienes y servicios.
- Refuerzo de impacto de políticas públicas.
- Remoción de obstáculos para el acceso a servicios públicos.
- Empoderar a los beneficiarios para que participen en la aplicación y supervisión.

Fuente: elaboración propia basada en Leiras (2007).

Sin embargo, como en todo lo que se hace, hay posibilidades de hacer bien esta tarea. Por ello, Tapia y otros (2010) proponen pensar el proceso como ensayo-error, poniendo cuidado en que no haya distorsión en los objetivos y problemas administrativos, las actitudes defensivas, el desvío de fondos (figura 2). Además “se recomienda que para que el gobierno implemente una política pública adecuadamente debe cumplir con algunos

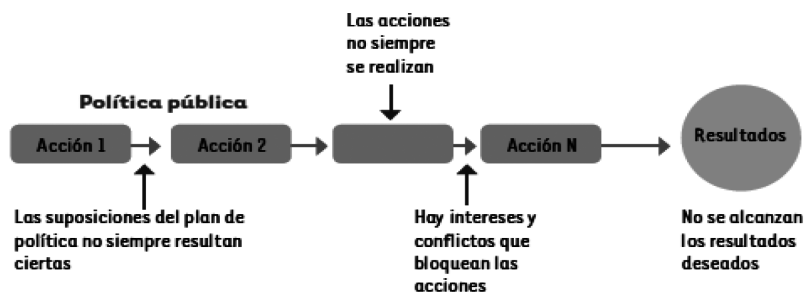
requisitos y tomar en cuenta factores que pueden llegar a obstaculizar la política, si no se plantean de manera correcta” (Tapia y otros, 2010, p. 61). Para ello, el gobierno debe tomar en cuenta la coordinación, negociación, comunicación, identificación de oportunidades y riesgos, previsión de conflictos, resistencias y oposición.

Gráfico 2. Aspectos de incidencia de la sociedad civil en la formulación de políticas



Fuente: Tapia y otros (2010, p. 52).

La formulación de políticas como proceso de ensayo-error



Fuente: Tapia y otros (2010, p. 61).

El monitoreo y la evaluación

Finalmente, está el monitoreo y evaluación de la política. En esta cuarta etapa, todos los actores deben hacer seguimiento y evaluación a la aplicación de la política y su impacto. La evaluación es un momento fundamental en el desarrollo de las políticas públicas que debe ser utilizado para fortalecerlas, modificarlas o, incluso, eliminarlas si es necesario. La utilidad de esta etapa está en que allí se pueden revisar la política elegida, comparar sus resultados con las ideas iniciales, conocer sus impactos y proponer ajustes o cambios. Los gobiernos, a menudo, recurren a la evaluación al final, es decir, una vez implementada la política. Sin embargo, justamente para mejorar aspectos del diseño y

la implementación (y evitar el desperdicio, el desvío de recursos, etcétera) es recomendable hacer evaluación en otros momentos del ciclo de la política.

El trabajo de evaluar consiste, generalmente, en recoger evidencias sobre los programas que muestren que lo realizado sirvió para resolver parte o todo el problema diagnosticado. Esta evidencia le servirá para evaluar el programa e influir en los futuros cursos de acción. Esta etapa, que muchas veces se piensa de manera técnica, es sobre todo un asunto político. De allí que pueda reducirse a tres aspectos: recopilación de pruebas, análisis de las pruebas e influencia en las decisiones futuras de políticas. Está en manos de la sociedad civil que esta etapa se vea también como una actividad política, debe ser consciente de que su papel es valorar la política pública.

La sociedad civil debe asegurarse que el Gobierno haya cumplido con lo prometido y haya implementado las políticas de acuerdo con lo convenido. Para ello, debe ayudarse de muchos actores, en especial, aprender de las organizaciones que ya están y actúan en el sector específico. El estudio de caso descrito a continuación ofrece una idea de la forma en que una organización ha utilizado el seguimiento de las políticas para cambiar la vida de las personas. Al final de la evaluación, la sociedad civil debe tener claro qué apuestas realizará en el futuro. Deberá realizar una actividad de retroalimentación: decir qué le parece apropiado, qué cambiar, qué no volver a hacer, a fin de aplicar el aprendizaje en futuras políticas.

Para que este papel político de evaluador se haga bien, la sociedad civil debe tener claro que es fundamental presentar información precisa y clara. Esto lo puede lograr sabiendo con precisión qué pruebas recoger en las reuniones comunales, en los balances de los medios de comunicación y de las instituciones. Todo esto se convertirá en una suerte de memoria institucional. También, debe tener claro que, en esta fase, su tarea consiste en evaluar los efectos del proceso, reflexionar sobre las lecciones aprendidas para la labor de promoción en el futuro; identificar el camino a seguir y elaborar recomendaciones; descubre las lagunas, otras consecuencias o productos derivados de la política, por ejemplo, efectos negativos o positivos de la política de ciertos sectores de la comunidad.

Para finalizar, es necesario advertir a la sociedad civil que su participación en las mencionadas fases no se hace necesariamente de manera secuencial, que en cada etapa puede estarse haciendo labores de otra, por ejemplo. El monitoreo debe ser permanente, se evalúa la agenda, la formulación y la implementación. En la evaluación, también se intenta incidir, a partir de la información hallada, en la reformulación de la política o poner en la agenda otro tema. Igualmente, en la implementación, rediseñando los instrumentos de ejecución. Así, las actividades de una fase del ciclo lo pueden llevar hacia atrás o hacia adelante, una y otra vez. Tener claro esto le permite a la sociedad civil pensar, siempre y en todo momento, todo el ciclo, adelantándose a las actuaciones y evitando los posibles problemas (cuadro 5).

Cuadro 5. Formas de participación de la sociedad civil en la formulación y promulgación

- Identificar el problema público y los objetivos para el control social.
- Pensar cada una de las etapas de la política pública: para qué las evalúa.
- Monitorear el progreso, recogiendo información de diversas fuentes: páginas web, entrevistas, consultas, informes de organismos gubernamentales, etcétera.
- Medir los efectos y consecuencias del cambio de política.
- Elaborar informes de la comunidad sobre el programa.
- Difusión de los resultados entre funcionarios y públicos de diversos sectores.
- Participar en la creación de redes para mostrar la experiencia, sea esta exitosa o no.
- Empoderar a los beneficiarios para que participen en la aplicación y supervisión.
- Evaluar los efectos del proceso de manera pertinente y fiable.
- Reflexionar sobre las lecciones aprendidas para la labor de promoción en el futuro.
- Identificar el camino a seguir y elaborar recomendaciones.
- Descubrir las lagunas, otras consecuencias o productos derivados de la política, por ejemplo, efectos negativos o positivos de la política de ciertos sectores de la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha insistido a lo largo del texto, los sistemas políticos democráticos están asistiendo en el último periodo a un redescubrimiento de la sociedad civil. Esto ha permitido que se le considere a esta como un actor clave en la dinámica social. Sin embargo, la tensión que tiene con otros actores, como el Estado y los que representan al mercado, hace necesario que se trabaje en la creación y fortalecimiento de mecanismos que hagan mayor la incidencia a la sociedad civil como actor. Esto favorecerá, no solo a la agenda, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, sino a todo el sistema político.

Falta mucho por construir y fortalecer. Una manera de evidenciarlo fue analizando el ciclo de las políticas públicas. Se observa cómo la sociedad civil ha ido ampliando el abanico de posibilidades donde puede incidir en las políticas, pero también se anotaron los grandes retos que tienen para que la incidencia sea efectiva, como aumentar la legitimidad, fortalecerse en conocimientos e información, aumentar los recursos para tener mayor autonomía frente al Estado, utilizar mejor sus instrumentos de poder para decidir e incidir, entre otras. Pero sobre todo, debe trabajarse en la construcción de una serie de aspectos que se enumeran a continuación a modo de recomendación como trabajo de agenda investigativa.

A pesar de los logros obtenidos en cuestión de derechos alcanzados, es necesario seguir trabajando para que se amplíen los escenarios de participación y los mecanismos para hacer efectivos tales derechos. Esto puede significar cambios legislativos importantes, que se pueden realizar haciendo una presión política sobre el legislativo, sobre los políticos

que la misma sociedad civil ha elegido para representar sus intereses. En este aspecto, se toma la idea de D. North (1995) de que la sociedad puede diseñar instituciones formales (leyes y otras normas), que orientan a la creación de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas (incluso políticas públicas para que la sociedad civil participe en ellas). También, en la creación de instituciones que apoyen financiera y técnicamente las organizaciones de la sociedad civil para que participen e incidan en las políticas. En definitiva, cambios institucionales que ayuden al rescate y difusión de las buenas prácticas de atención, acompañamiento técnico de la intervención y, finalmente, la generación de espacios de interlocución para discutir y construir en conjunto las políticas públicas.

Internamente, la sociedad civil debe ser muy creativa y pensar en ampliar las formas organizativas que tiene (Cohen y Arato, 1995). Avanzar de las visiones clásicas de organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones y movimientos sociales, entre otras a experimentar con otro tipo de organizaciones. Esto no significa que se debe descuidar lo ganado en los tipos de organizaciones tradicionales, sino en no quedarse siempre con lo tradicional y lo que creemos fuerte. Este repensar las formas organizativas debe estar de la mano con las maneras en que la sociedad civil puede aumentar su incidencia. Hay formas organizativas con mucha participación social pero débil incidencia. Lo que se busca es que la incidencia aumente, y mucho mejor si la participación también es mayor (Ostrom, 2000). Estas nuevas formas organizativas deben trabajar en tener:

- Mayor conocimiento técnico: se requiere trabajar en la adquisición de capacidades técnicas para obtener, analizar y procesar información (mediante el manejo de indicadores, por ejemplo), utilizando el apoyo de expertos y especialistas en temas de interés.
- Mayores mecanismos democráticos: para garantizar que las personas puedan participar en el proceso, no olvidarse de las bases sociales y de la importancia de involucrar siempre a estas en la toma de decisiones, de búsqueda de información, de implementación de programas y de evaluaciones. Se debe trabajar en mejorar y ampliar los mecanismos de participación democrática en las organizaciones sociales. Así, se estará equilibrando la tensión siempre existente entre capacidad técnica y participación social y democrática.
- Mayor visibilidad en la esfera pública: participando en foros y medios de comunicación y todos aquellos escenarios donde se puedan presentar propuestas, resultados y ganar poder para incidir en las políticas.
- Mayores elementos de cohesión: trabajar en aumentar la unión entre los ciudadanos que se agrupan en las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, pensando en temas que todos compartan y quieran trabajar. La gente requiere unirse en torno a reivindicaciones comunes, lo que se conoce como “la defensa con y por el pueblo”.
- Mayor rendición de cuentas: para que los ciudadanos conozcan las acciones a emprender o realizadas y sus resultados.

- Mayores instrumentos de financiamiento: es necesario revisar los diversos sistemas de financiamiento y de gestión de las organizaciones de la sociedad civil (Abramovich, abril de 2009; Andrade y Arancibia, 2010).
- Mayor poder político: relacionando todos los actores de la sociedad civil desde la base hasta los más cercanos al poder con mayor poder de negociación, creando confianza con los otros actores.

En definitiva, la sociedad civil debe fortalecerse organizacionalmente para que ejerza con plenitud su papel de corresponsable, tanto por su cercanía como por el conocimiento instalado con respecto a la intervención (Hawthron, 2002). Es necesario reforzar el componente identitario de la sociedad civil, de manera que se logre:

Perpetuar esas características propias que la diferencian del Estado: menores niveles de burocracia y jerarquización; mayor sensibilidad –por su proximidad a la población– ante las problemáticas a atender; innovación en las formas de trabajar mediante metodologías diferentes de las utilizadas por el Estado –por ejemplo, la incorporación de enfoques comunitarios o no formales de educación–para intervenir, entre otras. Para ello, la esfera pública podría generar instrumentos de financiamiento que permitieran la incorporación flexible de nuevas estrategias de intervención a las políticas públicas de infancia, diferentes y complementarias de las que define el Estado. (Andrade y Arancibia, agosto de 2010)

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (abril de 2009). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la Cepal*, 88 (LC/G.2289-P).
- Acuña, C. y A. Vacchieri (comp.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Allison, G. ([1969] 1996). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. Apéndice: el bloqueo norteamericano a Cuba en ocasión de la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso”. En L. Aguilar (ed.). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 119-200.
- Andrade, C. y S. Arancibia (2010). “Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia”. *Revista de la Cepal*, 101: 127-143.
- Arellano, D. (1999). *Diseño estratégico de organizaciones públicas. Una tecnología administrativa aplicada en México*. México: CIDE, Documento de trabajo 22.
- Bardach, E. ([1981] 1996). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 219-234.

- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: CIDE, Porrúa.
- Berman, P. ([1978] 1996). "El estudio de la macro y la micro-implementación". En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 281-322.
- Bryce, H. (2006). "Nonprofits as Social Capital and Agents in the Public Policy Process: Toward a New Paradigm". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 35 (2): 311-318.
- Cabrero, E. (2004). "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar". En A. Ziccardi (comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UNAM.
- Chandhoke, N. (1995). *State and Society: Explorations in Political Theory*. New Delhi: Sage Publications.
- Cohen, J. y A. Arato (1995). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Covey, J. y V. Miller (1997). *The Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action and Reflection*. Boston: Institute for Development Research.
- Cunill, N. (julio de 1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 4.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- De la Maza, G. (2000). "Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?". Ponencia *Cuarta Conferencia de la International Society for ThirdSector Research (ISTR)*, Dublín, 5-8 de junio.
- Dery, D. (1981). *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood: Prentice Hall.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Easton, D. (agosto de 1981). "The political system besieged by the state". *Political Theory* 9 (3): 303-325.
- Elder, C. D. y R. W. Cobb ([1984] 1996). "Formación de la agenda. El caso de la política de acianos". En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 77-104.
- Feo, M. (2007). "Actores políticos, económicos y sociales en la superación de la crisis y la construcción de un nuevo modelo de gobierno". *Cuadernos para el Debate* 1 y 2: (15-19). Centro de Estudios Políticos y Administrativos.

- Ferrer, M.; P. Monje y R. Urzúa (2005). *El rol de las ongs en la reducción de la pobreza en América Latina*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).
- Gibbon, P. (1996). "Some Reflections on Civil Society and Political Change". En L. Rudebeck y O. Tornquist (ed.). *Democratisation in the Third World*. Sweden. Uppsala University, 21- 50.
- Gladkikh O. (2010). *Advocacy & Citizen Engagement* Nova Scotia: Coady International Institute St. Francis Xavier University Antigonish.
- González, I. (1996). *La visibilidad pública de las asociaciones civiles*: Buenos Aires: Cedes, Documento 116.
- González, I. y R. Villar (comp.) (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- González, I. y R. Villar (2005). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, Colección Gestión Social. En línea: www.gestionsocial.org. Recuperado: 10 de mayo de 2012.
- Gyimah-Boadi, E. (1995). "Civil Society and Democratization". *INPR, International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taipei, Institute for National Policy Research, 59-69.
- Hann, C. y E. Dunn (ed.) (1996). *Civil Society: Challenging Western Models*. London: Routledge.
- Hawthron, G. (2002). "The Promise of Civil Society in the South". En S. Kaviraj y S. Khilnani (ed.). *Civil Society: History and Possibilities*. New Delhi: Foundation-Books, 269-286.
- Hodgkinson, V. y M. Foley (ed.) (2003). *The Civil Society Reader*. Hanover: University Press of New England.
- Huntington, S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Ianni, V. (2005). *La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo*. Madrid: Iepala.
- James, W. (1995). "Civil Society and Democratization". *INPR, International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taipei, Institute for National Policy Research, 59-69.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Lamoureux, H.; R. Mayer y J. Panet-Raymond (1989). *Community Action*. Montreal: Black Rose Books.
- Laurnaga, M. (1999). *Interacción Estado-sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*. Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Leiras, M. (2007). “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluación de la literatura especializada local e internacional”. En Acuña, C. y A. Vacchieri (comp.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Machín, J. (2011). *Redes sociales e incidencia en políticas públicas. Estudio comparativo México-Colombia*. México: Centro Cáritas de Formación para la Atención de las Farmacodependencias y Situaciones Críticas Asociadas A.C.
- Martínez, R. (abril de 2001). “Los ámbitos de la participación”. *Revista Encrucijadas UBA* 6: 80-89.
- México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008). *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) 2008*. México: Secretaría de Gobernación.
- Meyer, D. (2004). “Protest and Political Opportunities”. *Annual Review of Sociology* 30: 125-145.
- Migdal, J. (2001). *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, M. ([1976] 1996). “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 189-218.
- Moreno, J. y R. Arballo (julio-diciembre de 2003). “Experiencias en políticas públicas de las ONGS en Baja California”. *Estudios Fronterizos* 4 (8): 73-103.
- Mouzelis, N. (1996). “Modernity, Late Development and Civil Society”. En L. Rudebeck y O. Tornquist (ed.). *Democratisation in the Third World*. Sweden: Uppsala University, 51-73.
- Nelson, B. ([1978] 1996). “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”. En L. Aguilar (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa, 105-140.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Oakeshott, M. (2000). "On Civil Association". En G. Mahajan (ed.). *Democracy, Difference and Social Justice*. New Delhi: Oxford University Press, 138-149.
- O'Connell, M.; G. Burrows y L. Plumb (2007). *The Advocacy Sourcebook*. London: WaterAid.
- O'Donnell, G. y P. Schmitter (1986). "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies". En G. O'Donnell; P. Schmitter y L. Whitehead (ed.). *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-CRIM-FCE.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- O'Toole, L. J. ([1989] 1996). "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo". En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 413-470.
- Pal, L. (2001). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Oxford University Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas, una introducción a la teoría y práctica del análisis*. México: Flacso.
- Post, R. y N. Rosenblum (2002). "Introduction". En N. Rosenblum y R. Post (ed.). *Civil Society and Government*. Princeton: Princeton University Press, 1-25.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: University of Princeton Press.
- Raustiala, K. (1997). "States, NGOs, and International Environmental Institutions". *International Studies Quarterly* 41: 719-740.
- Raynor, P.; P. York y S. Chee-Sin (2009). *What Makes an Effective Advocacy Organization? A Framework for Determining Advocacy Capacity*. Los Angeles: TCC Group-The California Endowment.
- Rein, M. y F. Rabinovitz ([1978] 1996). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción". En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 147-184.

- Roitter, M. e I. González (comp.) (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en Argentina*. Buenos Aires: Cedes-The Johns Hopkins University.
- Rofman, A. (2007). "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. 8 a 11 noviembre de 2007, Salvador de Bahía, Brasil. ISTR y CIAGS/UFBA, 14.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian ([1981] 1996). "La implementación de la política pública: un marco de análisis". En L. Aguilar (ed.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 323-372.
- Sampson, R. y otros (2005). "Civil Society Reconsidered: The Durable Nature and Community Structure of Collective Civic Action". *American Journal of Sociology* 111: 673-714.
- Schmitter, P. (1995). "Civil Society and Democratization". *INPR, International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges*, Taipei, Institute for National Policy Research, 59-69.
- Serrano, C. (1998). "Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo". Santiago de Chile: Debates acerca de la Ciudadanía.
- Sharma, R. (2001). *An Introduction to Advocacy: Training Guide*. Washington: SARA Project and Academy for Educational Development, Usaid.
- Skocpol, T. (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". Acuña, C. H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007, 169-202. En línea: www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/libro_acuna.pdf. Recuperado: 20 de agosto de 2011.
- Steinberg, R. (1993). "Public policy and the performance of nonprofit organizations: A general framework". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 22 (1): 13-31.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad. ¿Otra política? Del "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.
- Swift, J. (1999). *Civil Society in Question*. Toronto: Between the Lines.
- Tapia, M. y otros (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades.
- Tennyson, R. (1998). *Managing Partnerships: Tools for Mobilizing the Public Sector, Business and Civil Society as Partners in Development*. London: The Prince of Wales Business Leaders Forum.

- Vesely, A. (2007). "Problem delimitation in public policy". *Prague Social Science Studies*. Public Policy and Forecasting series PPF-026: 1-24.
- Villar, R. (2003). "Introducción". En González, I. y R. Villar (comp.). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 13-29.
- Watson, C. (ed.) (2003). *Advocacy Sourcebook. A Guide to advocacy for WSSCC coordinators working on the WASH campaign*. London: WaterAid/Water Supply and Sanitation Collaborative Council WSSCC.
- Young, I. (1999). "State, Civil Society, and Social Justice". En Shapiro, I. y C. Hacker-Cordon (ed.) (1999). *Democracy's Value*. Cambridge: Cambridge University Press, 141-162.