

Coordinación con actores no estatales y participación ciudadana¹

- 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.

¹ Este capítulo ha sido preparado por Fabián Repetto, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL y Fernanda Potenza Dal Masetto, consultora independiente.

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.

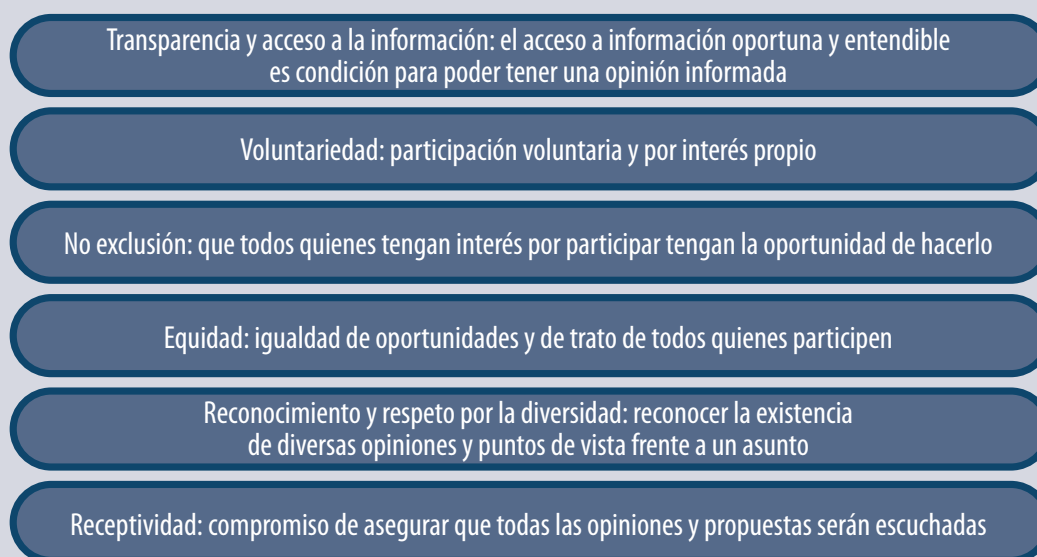
⁴ A su vez, al interior de cada uno de estos “actores no estatales” pueden encontrarse sub-divisiones. Abordar una cartografía de cada uno de ellos escapa a los propósitos de este capítulo, emergiendo más bien los matices a medida que se vayan presentando experiencias concretas de coordinación entre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

B. ¿Bajo qué formatos se puede realizar la participación ciudadana y la coordinación del Estado con actores no estatales?

De manera creciente, la participación ciudadana en las políticas públicas ha ido cobrando relevancia en nuestras sociedades, de tal forma que se la considera un elemento central en el funcionamiento de cualquier democracia. Mientras que ante ciertas circunstancias se participa en forma colectiva y (sobre todo) organizada, en otras se lo hace en forma individual. En algunos casos la participación es convocada desde el Estado (por ejemplo, cuando se invita a conformar comisiones multi-actorales o consejos asesores), pero en otros surge de manera espontánea y menos ordenada desde la propia ciudadanía (organizada o desorganizada). De igual forma, la coordinación con actores no estatales ha ido ganando protagonismo como mecanismo político-institucional para la gestión de las políticas y programas sociales. A pesar de que una gran parte de las alianzas público-privadas se ponen de manifiesto durante la implementación, hay también iniciativas relevantes de trabajo articulado en otras etapas críticas de las políticas públicas en general, y de las políticas sociales en particular.

A seguir, se presentan diferentes experiencias de participación ciudadana y de coordinación entre actores estatales y no estatales, ordenadas hasta donde resulta posible según la etapa crítica de las políticas públicas en la cual estas se enmarcan. No se trata de un relevamiento exhaustivo, sino más bien orientado a presentar casos ilustrativos que permitan identificar experiencias concretas de participación⁶ y/o coordinación.

1. Definición del problema social y agenda gubernamental

Toda política pública parte del supuesto de que existe un problema respecto del cual se espera la intervención del Estado. Ahora bien, los problemas a los que responden son construcciones sociales y no una mera objetivación de datos de la realidad. Hay situaciones o hechos, especialmente si son relativos a desigualdades, que pueden ser (o no ser) definidos como problemas, en función de las creencias, los valores, las expectativas individuales, grupales o sociales, y de los intereses en juego procesados políticamente. Según cuál sea la manera en que se defina un problema (es decir, cuáles sean aquellos aspectos destacados o minimizados), serán las acciones

que desde el Estado se puedan desplegar para hacerles frente, así como también quedarán delimitados quiénes son los actores involucrados en su intento de resolución.

La definición de un determinado problema presenta desafíos en términos técnicos, ya que para poder establecer y priorizar sus causas se requiere contar con información confiable y actualizada que permita, por ejemplo, reconocer sus dimensiones relevantes. Este proceso tiene, también, una dimensión política; 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.

El proceso de identificación y definición del problema se encuentra estrechamente ligado con otro: el de formación de la agenda. Esto es así porque colocar un problema social en la “agenda” implica que, en forma implícita o explícita, se le ha ido dando forma a una definición que resulta aceptable para la ciudadanía (o al menos para los grupos de interés) y tratable para el gobierno. La estructuración de la agenda gubernamental se refiere a aquel proceso por el cual los problemas públicos concitan la atención del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas. Ahora

“La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema (...). Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse (...). La principal característica de los problemas de políticas públicas, a diferencia de otros tipos de problemas como los que pertenecen al ámbito de las matemáticas o la física, es que su definición no es precisa”

(Parsons, 2007, pág. 119-120).

⁶ El foco está puesto en identificar mecanismos que permiten canalizar la participación ciudadana en diferentes momentos críticos de las políticas públicas. Se reconoce, no obstante, la existencia y el valor de otros mecanismos específicos de participación ciudadana dispuestos en las Constituciones o leyes de los países, como pueden ser los de audiencias públicas, plebiscito, referéndum, consulta popular, ratificación o revocación de autoridades o demanda de rendición de cuentas, entre otros.

bien, la capacidad que tienen los gobiernos para abocarse a la resolución de problemas es siempre limitada, motivo por el cual no todos los problemas logran, efectivamente, ingresar a dicha agenda.

El análisis de algunas experiencias ilustrativas permite identificar elementos comunes de relevancia al momento de pensar en mecanismos eficaces para la participación ciudadana (a modo individual pero también a través de organizaciones concretas que agregan intereses y representaciones) en la etapa de definición del problema y su ingreso a la agenda de gobierno.

En primer lugar, debe hacerse una distinción entre dos tipos de escenarios. En algunos casos, la participación ciudadana en esta etapa crítica 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. En la primera situación, el Estado cumple un rol fundamental al definir y habilitar aquellos canales a través de los cuales la ciudadanía puede incidir para que una determinada temática sea considerada como problema público y se posicione en la agenda de gobierno. Sin embargo, también en la segunda 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.

A pesar de que son múltiples las organizaciones involucradas en cada una de esas experiencias, puede reconocerse generalmente un “grupo promotor” o bien una organización puntual que ha liderado el proceso de convocatoria a otras. En los casos analizados, se trata de organizaciones con antecedentes en cuanto a la actuación y conocimiento de la temática en cuestión, pero también con experiencia previa en el trabajo en alianza con otros. Un primer tipo de mecanismo que se despliega, entonces, es el desarrollo de estrategias para convocar y sumar a otros sectores de la sociedad en un esfuerzo colectivo.

Ahora bien, no se trata sólo de incorporar a otros, sino de hacerlo en forma ordenada, especialmente cuando las experiencias tienen por propósito mantenerse en el tiempo y desarrollar un plan de trabajo conjunto. Las iniciativas de México y del Brasil, desarrolladas a continuación, cuentan con una organización interna orientada a distribuir el trabajo y, en el caso de México, también con un esquema claro de financiamiento. Pacto por la Primera Infancia (México) ha desarrollado, asimismo, una línea de trabajo específica orientada a fortalecer las capacidades de las organizaciones que forman parte de la red.

En cuanto a las herramientas concretas que se usan para dar relevancia a ciertas temáticas y promover su posicionamiento en la agenda, las tradicionales (incluyendo los mecanismos previstos formalmente) se complementan con otras de carácter más innovador. Se parte de un diagnóstico compartido, el cual usualmente está plasmado en un documento, ya sea de carácter técnico, proyecto legislativo o manifiesto, en torno al cual se elaboran propuestas y/o se acuerdan reclamos concretos.

Ahora bien, las experiencias analizadas ponen de manifiesto, y este resulta su carácter más innovador, el aprovechamiento de las redes sociales para ampliar la convocatoria y el alcance de los reclamos, así como también para mantener a la ciudadanía informada acerca del compromiso de personas individuales (dentro del grupo de políticos en cargos ejecutivos y/o legisladores) con las temáticas que se buscan promover. En el caso de México (Pacto para la primera infancia), para poder ampliar los alcances de la estrategia se apela al involucramiento a través de una iniciativa de “Activación Ciudadana”, que implica exigir a los candidatos la suscripción del Pacto o bien difundir mensajes vinculados. Para ello, se ponen a disposición diferentes instrucciones, ideas e incluso recursos como, por ejemplo, el modelo de mensaje para enviar a los candidatos (véase el recuadro IV.2).

Como se puede apreciar en las experiencias presentadas a continuación, la comunicación juega un rol central en esta etapa, por lo cual la incorporación de actores específicos (periodistas individuales o medios de comunicación) pueden contribuir positivamente al momento de ampliar el alcance de las estrategias.

“Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos”

(Tamayo Sáez, 1997, pág. 289).

Por último, es importante notar que un contexto específico puede funcionar como catalizador y aglutinador de voluntades y, de esa forma, favorecer los esfuerzos de la ciudadanía para que un determinado tema se posicione en la agenda. Sin embargo, el caso de la Argentina (“El hambre más urgente”, véase el recuadro IV.1) advierte que, si bien la participación ciudadana es relevante en estas etapas iniciales, debe ser continuada en las fases posteriores, vinculadas al seguimiento de las iniciativas en su fase de implementación. Para esto se requieren, sin duda, recursos y capacidades específicos.

Retomando la distinción entre escenarios planteada con anterioridad, se puede afirmar que en varias de las Constituciones y leyes de los países de la región aparecen referencias a mecanismos formalmente definidos para canalizar la movilización social en esta etapa crítica. A modo ilustrativo, se presenta un ejemplo de aplicación de la herramienta denominada “iniciativa popular” (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1 **“El hambre más urgente”** **(Argentina)**

En la Argentina, la iniciativa popular de leyes fue incorporada como herramienta de participación ciudadana en la Constitución Nacional de 1994. Consiste en el reconocimiento del derecho de un cierto número de ciudadanos para promover el tratamiento de un proyecto legislativo. A comienzos del año 2002, el país vivía una severa crisis económica, social y política. En ese contexto, se elaboró un proyecto legislativo conocido como “El hambre más urgente”, y se utilizó esta herramienta para lograr su tratamiento por parte del Congreso.

La propuesta inicial fue elaborada por los equipos técnicos de algunos centros de estudios en políticas públicas. Junto con el Defensor del Pueblo se organizó una audiencia pública a la que fue convocado un arco muy amplio de actores (sindicatos, iglesias, asociaciones profesionales, universidades y organismos internacionales). De esta manera, se logró gran repercusión en un momento en que los temas del hambre y la desnutrición aparecían diariamente en los medios de comunicación. Como resultado de esa audiencia, se introdujeron modificaciones al proyecto original y se logró que el Defensor del Pueblo certificara que este se encuadraba en los términos previstos por la legislación.

Con este proyecto modificado, se inició la recolección de firmas para que el proyecto ingresara al Poder Legislativo para su tratamiento. Se logró que fuera aprobado por ambas Cámaras del Congreso y, también, que se incorporara una partida adicional al presupuesto del año siguiente. Al poco tiempo se realizó la reglamentación de la ley aprobada, dando lugar a un nuevo programa social denominado “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”. Sin embargo, lo que terminó ocurriendo fue que bajo el “paraguas” del nuevo programa, se agruparon, sin modificaciones importantes, las mismas acciones que se desarrollaban anteriormente en materia alimentaria. A pesar de su incidencia para el ingreso de la temática en la agenda de gobierno, las organizaciones sociales no lograron desplegar una estrategia igualmente efectiva en la etapa de implementación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de F. Potenza Dal Masetto (2014), “El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas”, Módulo de capacitación para el curso virtual “Políticas Públicas” organizado por Cláritas.

En otros casos, diferentes actores no estatales aúnan esfuerzos orientados a poner en agenda una determinada temática de relevancia a través de la movilización social, la difusión de información y concientización sobre la temática en cuestión. Utilizan, para ello, sus propias estrategias, las que no necesariamente hacen uso de canales definidos de manera formal por el Estado. El caso que se presenta en el recuadro VII.2 tiene la particularidad de ilustrar la forma en que las organizaciones involucradas han podido identificar metas concretas a las cuales se busca contribuir, apelar al compromiso personal de los candidatos a ejercer cargos ejecutivos y legislativos y promover el seguimiento por parte de la ciudadanía para su cumplimiento.

Recuadro IV.2

Pacto por la Primera Infancia (México)

Es una iniciativa ciudadana de abogacía que se desarrolla en México desde 2016. Surgió con el propósito de posicionar al desarrollo integral de la primera infancia como una prioridad nacional.

Nació por impulso de la Asociación Civil Un Kilo de Ayuda. Luego de tres décadas de trabajo en terreno a favor de la niñez, y de cinco años impulsando proyectos de incidencia a través de pequeños grupos de aliados, esta organización concluyó que para promover la causa de la primera infancia se requería una gran coalición que generara un impacto de carácter sistémico. Por ese motivo, en 2016, y junto a otras 60 organizaciones, alentó a los candidatos a gobernadores de Oaxaca a que suscribieran un compromiso con 10 propuestas concretas a favor de la primera infancia. Este mismo proceso se repitió, posteriormente, en otros estados. En 2019, en ocasión de las elecciones presidenciales, el Pacto logró alcance nacional.

El Pacto está en proceso de conformarse como una organización con identidad jurídica propia. La alianza está liderada por un Consejo Directivo multisectorial integrado por ocho organizaciones sociales, un organismo internacional y tres organizaciones estatales. Se suman a ellas otras más de 450 organizaciones de la sociedad civil, empresas y fundaciones empresariales, universidades, organismos internacionales e instituciones autónomas con presencia en los 32 estados del país. Para su funcionamiento cotidiano cuenta con un equipo de coordinación propio, integrado por miembros de algunas de las organizaciones que conforman su Consejo Directivo. El sostenimiento de las acciones de incidencia requiere, por parte de las organizaciones adheridas, del pago de una cuota cuyo monto y carácter (obligatorio o voluntario) depende del tipo de membresía.

En la actualidad, para lograr el cumplimiento de los compromisos firmados, el Pacto acompaña técnicamente al gobierno federal, a cinco gobiernos estatales (Ciudad de México, Chiapas, Estado de México, Yucatán y Oaxaca), y a varios legisladores. También propicia que nuevos candidatos a puestos del Ejecutivo y del Legislativo suscriban sus propuestas. Para ello, pone a disposición de la ciudadanía información acerca de quiénes son los políticos comprometidos en cada estado, así como también herramientas concretas para exigir la firma de quienes aún no lo han hecho. Simultáneamente, desarrolla acciones para fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones adheridas, genera y difunde información para el seguimiento de la temática en la agenda pública (por ejemplo, informes sobre asignación presupuestaria a la primera infancia).

Fuente: elaboración propia sobre la base de A. Cardini y otros (2021), "Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo—CIPPEC e información disponible [en línea] www.pactoprimerainfancia.org.mx/.

Sin lugar a dudas, en la región se pueden encontrar otras experiencias que muestran el accionar conjunto de actores no estatales para impulsar el ingreso y/o reposicionamiento de temas en la agenda pública, aun cuando no se haga uso de mecanismos formalmente establecidos para la participación ciudadana. Por ejemplo, en el Brasil, en ocasión de las elecciones presidenciales de 2018, diferentes actores relevantes de la sociedad civil vinculados con la educación elaboraron un documento técnico con una propuesta y la identificación de prioridades para el gobierno federal, el cual fue entregado a los candidatos. El documento contenía, entre otros, metas concretas referidas al acceso, la permanencia y el aprendizaje de los alumnos. Esta alianza, conocida como Educação Já!⁷, es liderada por Todos Pela Educação (TPE) y está integrada por más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado (Cardini y otros, 2021). Para hacer seguimiento de los avances en las propuestas realizadas, se elaboran reportes y encuentros anuales a los cuales se convoca a los principales actores del gobierno, especialistas y profesionales de la educación.

Otra experiencia relevante en la Argentina es la de #NiUnaMenos⁸, movimiento iniciado en 2015 a partir del cual se impulsaron y sancionaron un conjunto de normas vinculadas a los derechos de las mujeres. Comenzó con la organización de una masiva manifestación frente al Congreso de la Nación y en más de 120 ciudades del país en relación con la lucha contra la violencia hacia las mujeres y el femicidio. La convocatoria, inicialmente espontánea, se fue amplificando a través del accionar de algunas periodistas, quienes transmitieron el mensaje

⁷ Véase [en línea] <https://todospelaeducacao.org.br/educacao-ja/>.

⁸ Más información disponible [en línea] <http://niunamenos.org.ar/>.

en sus redes sociales. La sumatoria de nuevos actores (artistas, personalidades del mundo de la farándula y activistas políticos) amplificó los alcances del reclamo (Annunziata y Gold, 2018). Las movilizaciones se repitieron en los años posteriores, con un cambio en las consignas para poner de manifiesto la lucha por nuevas temáticas vinculadas a la protesta original. Así, por ejemplo, se incorporó el reclamo por el acceso al aborto legal, seguro y gratuito, el cual fue aprobado como Ley N° 27.610 en diciembre de 2020.

Entre los rasgos que caracterizan a las movilizaciones en el marco de #NiUnaMenos se encuentran un relativamente bajo nivel de espontaneidad (es decir, hubo una organización explícita), la participación de actores variados y preexistentes (con fuerte presencia de las organizaciones feministas de larga trayectoria) y la combinación del accionar presencial y a través de las redes sociales. También habría contribuido a su éxito la existencia de un marco de sentidos lo suficientemente amplio como para interpelar a diferentes sectores sociales, pero a la vez delimitado a temáticas específicas (Annunziata y Gold, 2018).

En el diagrama IV.2 se resumen las ideas centrales en torno a las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de definición del problema y agenda gubernamental. Estas se combinan de diferentes modos en los dos tipos de escenarios antes planteados y retoman los aspectos centrales que dan muestra de los ejemplos desarrollados.

Diagrama IV.2

Participación y coordinación en la definición del problema y la agenda gubernamental



2. Generación de alternativas viables

Con la identificación de un problema en la agenda gubernamental, se comienzan a plantear y a debatir diferentes alternativas para hacerle frente, en términos del accionar estatal pero también del eventual involucramiento de actores no estatales. La manera en que se lo haya definido influirá en la identificación de posibles estrategias, así como también en el abanico de áreas gubernamentales y grupos sociales que podrían estar involucrados en las acciones a implementar. 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, socioeconómicos, legales y culturales.

Al igual que en la etapa crítica antes analizada, 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. Para ello, abre canales de diálogo e interacción con diferentes tipos de organizaciones, a las cuales se convoca para elaborar y consensuar estrategias de actuación. Estas pueden referirse a problemas estructurales, cuyo abordaje debe realizarse en un horizonte de mediano plazo, o bien ante situaciones coyunturales, pero de gran relevancia. En otras circunstancias, los actores no estatales se organizan para elaborar y presentar alternativas, las cuales pueden ser consideradas (o no) por el Estado para la creación y/o modificación de sus políticas públicas.

Desde el punto de vista de los mecanismos concretos utilizados, en el primer escenario antes planteado es frecuente la conformación de comisiones o mesas de diálogo en las que participan protagónicamente aquellos actores involucrados en forma directa en la temática en discusión. El “saber experto” (universidades, centros de estudios y/o agencias internacionales de cooperación) también suele estar presente en roles de moderación, acompañamiento o brindando insumos críticos para los debates.

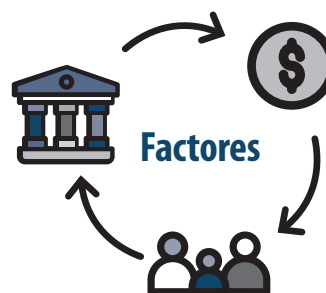
Este tipo de arquitectura institucional también es habitual en el segundo escenario (actores no estatales que se autoconvocan y organizan para presentar propuestas al Estado). Sin embargo, en ocasiones, estos mecanismos tradicionales son combinados con otros de carácter más innovador. Por ejemplo, en el caso de “El Plan Maestro” (véase el recuadro IV.4), las deliberaciones a través de comisiones se vieron amplificadas por otras estrategias simultáneas. Algunas de ellas estuvieron orientadas a ampliar la base de apoyo a las propuestas elaboradas. Otras, apuntaron a desplegar acciones de incidencia ante autoridades con cargos en el Ejecutivo y legisladores, para que las recomendaciones fueran efectivamente tenidas en cuenta. En los casos analizados, también en esta etapa, al igual que lo hallado en relación con la fase previa, el aporte de dinámicas y/o recursos diseñados centralmente, pero adaptables a la realidad local resultaron muy fructíferos para que la ciudadanía hiciera propia la iniciativa y sumara su apoyo. Es importante aclarar, no obstante, que este tipo de estrategias menos tradicionales podrían aplicarse también en aquellos casos en que la convocatoria se realice por iniciativa del actor estatal.

El recuadro IV.3 ilustra una situación en la que el involucramiento de la ciudadanía en esta etapa crítica partió de la iniciativa y convocatoria del actor estatal en cumplimiento de disposiciones legales previas.

“Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos (...). Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí: en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas”

(Tamayo Sáez, 1997, pág. 294).

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**, socioeconómicos, legales y culturales.



En Honduras, como resultado de una iniciativa estatal y ante la pandemia por el COVID-19, se conformó la Mesa Multisectorial para la Apertura Ordenada Gradual y Progresiva. Se trata de un espacio multisectorial, conformado por 30 organismos del gobierno nacional, los gobiernos locales, la academia, sectores religiosos, medios de comunicación y empresas. Se le asignó la función de elaborar propuestas integrales referidas a la reactivación económica del país, sobre lo cual ha emitido varios pronunciamientos con orientaciones y lineamientos (Enríquez y Sáenz, 2021).

Recuadro IV.3

Pacto Nacional para la Reforma Educativa (República Dominicana)

La Estrategia Nacional de Desarrollo (aprobada como Ley en 2012) planteó el modelo de desarrollo al que aspira la República Dominicana. Para ello, definió cuatro ejes con sus correspondientes objetivos y líneas de acción. Asimismo, dispuso que, en un plazo no mayor a un año, las fuerzas políticas, económicas y sociales del país debían arribar a un pacto para impulsar las reformas necesarias a los fines de elevar la calidad, la cobertura y la eficacia del sistema educativo en todos sus niveles. También, estableció que se asignara a la educación el 4% del Producto Interno Bruto (PIB) para fortalecer los acuerdos que se alcanzaran en dicho Pacto (Ministerio de Educación de la República Dominicana, 2014).

Siguiendo dichas disposiciones, en 2013 se puso en marcha un proceso de diálogo entre diferentes actores, el cual se estructuró a través de instancias de trabajo territoriales presenciales, virtuales, consultas a niños, niñas y adolescentes y comunidades locales. También, se organizaron diez mesas técnicas de trabajo, en las que intervinieron todos los actores de la comunidad educativa nacional (Educa, 2021).

Como resultado, en 2014 se suscribió el Pacto Nacional para la Reforma Educativa, con vigencia hasta 2030. Fue firmado por 32 organizaciones gubernamentales, 25 del sector privado, once sindicatos, 23 organizaciones de la sociedad civil, 31 universidades y las tres instituciones religiosas más importantes del país. Asimismo, fueron testigos diez organismos multilaterales, 49 expertos nacionales e internacionales, y también lo suscribieron los ocho partidos y bloques políticos con representación legislativa. En el Pacto se identificaron 115 compromisos en torno a seis ejes principales referidos al acceso a la educación, la calidad de los aprendizajes, la carrera docente, la cultura de la evaluación, la gestión del sistema y sus recursos (Educa, 2021).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Educación de República Dominicana (2014), Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030) y Educa— ¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), "Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón", Nota de trabajo #62.

En relación con este tipo de escenarios, donde la convocatoria parte del actor estatal, es interesante notar que diferentes instancias de diálogo e intercambio se han puesto en marcha recientemente en países de la región. Su propósito apunta a abordar en forma conjunta con actores no estatales el análisis de situación y delinear propuesta de estrategias para hacer frente a las consecuencias de la pandemia por el COVID-19. A continuación se presentan un par de ellas, aun cuando debe notarse que se trata de iniciativas muy recientes, por lo cual aún es prematuro extraer lecciones aprendidas (y mucho menos conclusiones definitivas) acerca de sus eventuales logros.

Con propósitos similares, en Panamá, el gobierno convocó a la creación de la Mesa de Diálogo Tripartita por la Economía y para el Desarrollo Laboral. La integran representantes del gobierno, empleadores y trabajadores. Las universidades contribuyen en la moderación de las sesiones y cuenta con apoyo de la OIT. A través de esta Mesa se han podido discutir y proponer estrategias para mejorar las condiciones de trabajo durante la pandemia, a la vez que se han logrado acuerdos en relación con lineamientos para garantizar el sustento de los grupos más vulnerables e impulsar la reactivación productiva y del empleo (Enríquez y Sáenz, 2021).

En otras circunstancias, en cambio, es la propia ciudadanía y sus organizaciones las que encuentran una “ventana de oportunidad” para elaborar propuestas concretas, que puedan ser tomadas como insumo en el proceso de generación de alternativas relacionado con posibles contenidos y acciones de una determinada política pública (véase el recuadro IV.4).

Recuadro IV.4

Plan Maestro (Chile)

Fue una iniciativa desarrollada entre 2014 y 2016, que reunió a un amplio abanico de actores no estatales con el propósito de acordar las bases para la redefinición de la profesión docente. Se concretó a través de un diálogo ciudadano abierto, organizado en forma sistemática a lo largo de 120 días.

Esta experiencia se originó en la visión de apalancarse en una propuesta contenida en la plataforma de gobierno para dar mayor visibilidad a la reforma de la carrera docente. Junto con esto, el anuncio de una nueva reforma tributaria y el hecho de que una parte importante de los recursos recaudados serían destinados a financiar políticas educativas, se creó una ventana de oportunidad para que distintos actores mostraran su preocupación acerca del destino específico de estos (Hochschild y otros, 2014).

El proceso estuvo liderado por la organización Elige Educar, que convocó a otras para promover acuerdos y elaborar propuestas. Se conformó un Consejo Consultivo, con presencia de 20 instituciones comprometidas con la educación, las que guiaron el trabajo. Un subgrupo de ellas conformó la Secretaría Técnica, encargada de coordinar las reuniones y ejecutar las decisiones del Consejo Consultivo. Asimismo, se organizó un Foro Base, conformado por 45 individuos, en el cual estuvieron representados diversos actores, incluyendo universidades, centros de estudios, agrupaciones de directores, docentes y de estudiantes. Este fue el principal órgano de participación, en cuyo seno se llegó a acuerdos sobre un diagnóstico y una visión común que permitió posteriormente la definición del contenido de las propuestas. La iniciativa contó con acompañamiento por parte de la UNESCO (Cardini y otros, 2021).

Con el propósito de nutrir el debate y validar las propuestas que se iban delineando, se realizaron dos grandes Encuentros Ciudadanos en el interior del país, a los que se sumaron otras más de 40 reuniones organizadas por las propias comunidades educativas con una convocatoria superior a las mil personas. Para llevarlas a cabo, se diseñó un “set de participación” descargable desde la página web de El Plan Maestro. Todas las propuestas generadas en las comunidades fueron debatidas en la última sesión del Foro Base, y varias de ellas quedaron incorporadas en el documento final. Se procuró que en la definición de las propuestas fueran escuchadas las voces de los protagonistas (docentes) pero que también se considerara la evidencia disponible, aportada por expertos (Hochschild y otros, 2014).

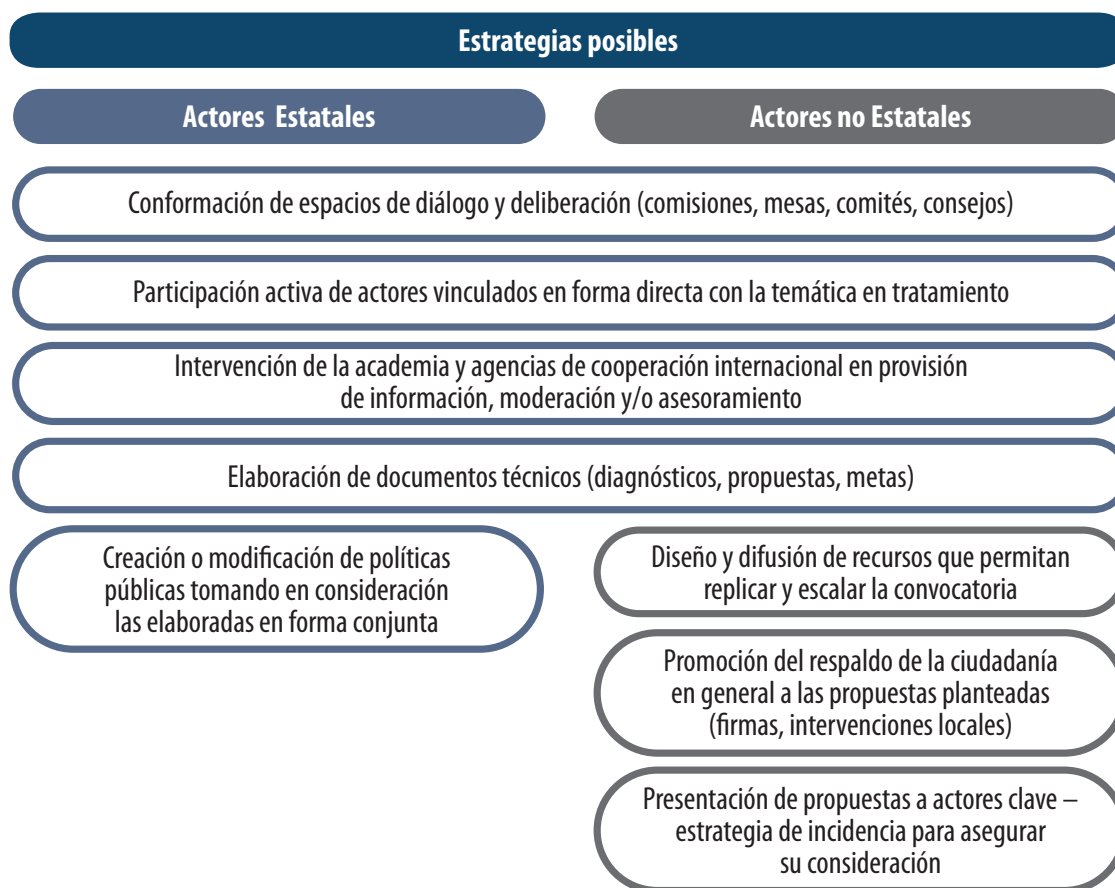
Para conseguir un respaldo más amplio, las propuestas fueron dadas a conocer a la ciudadanía y se lanzó la campaña “Firme por la Profesión Docente”. También, se generaron acciones públicas e intervenciones ciudadanas para llamar la atención sobre la temática. Más de 25 mil personas adhirieron a los doce principios que sustentaban las propuestas elaboradas por El Plan Maestro (Hochschild y otros, 2014).

Como resultado de este proceso, se elaboró un documento con 130 propuestas en torno a los doce principios, el cual fue entregado al Ministerio de Educación. Posteriormente, se realizaron gestiones de incidencia ante el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Algunas de las principales recomendaciones fueron consideradas en la formulación del proyecto de Ley para la creación de un Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Cardini y otros, 2021).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de: A. Cardini y otros (2021), “Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo – CIPPEC; H. Hochschild y otros (2014), “El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente”, *Revista Calidad en la Educación* N° 41, publicación del Consejo Nacional de Educación; y <https://educacion2020.cl/tema-noticia/el-plan-maestro/>.

Por último, retomando los dos tipos de escenarios antes descritos, en el diagrama IV.3 se sintetizan las ideas centrales en torno a las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de generación de alternativas viables.

Diagrama IV.3
Participación y coordinación en la generación de alternativas



Fuente: Elaboración propia.

3. 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, a su vez, 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. Los presupuestos participativos son considerados, justamente, entre los mecanismos de participación ciudadana más utilizados en las últimas décadas. Se los define como un proceso en el que los ciudadanos, de manera individual y/u organizada contribuyen a la toma de decisiones respecto de alguna porción de los recursos públicos (Suárez, 2020). Las experiencias en esta materia pueden variar notablemente en cuanto a sus características centrales referidas a la dinámica del proceso, su magnitud y las características de aquello respecto de lo cual la ciudadanía puede decidir⁹. En la región, hay varias que suelen tomarse como referencia¹⁰, siendo las pioneras las de Porto Alegre (Brasil), Villa El Salvador (Perú) y Montevideo (Uruguay), la que se desarrolla en el recuadro IV.5.

Recuadro IV.5

Presupuesto participativo en Montevideo (Uruguay)

En Montevideo, el presupuesto participativo se desarrolla en el marco de un proceso de descentralización iniciado en la década de los noventa. Se la considera una de las experiencias pioneras en el mundo. La herramienta ha mostrado un potencial importante para llevar adelante una variedad de propuestas que emergen de la ciudadanía y coloca pocas restricciones al momento de formular los proyectos (Suárez, 2020).

Su formato institucional ha ido variando a lo largo del tiempo. La etapa actual se inició en 2010 y supone diferentes fases en el marco de un proceso bianual. El paso inicial consiste en una campaña de promoción con recorrida por los barrios, seguida de la postulación de proyectos. A continuación, se realiza un análisis técnico y de viabilidad de los proyectos, los que son sometidos a votación en acto eleccionario con participación directa y voto secreto. La votación del Presupuesto Participativo se realiza en forma conjunta con la de los Consejos Vecinales. Las obras elegidas por los vecinos son ejecutadas, y periódicamente se reportan los avances (Pereira, 2017).

Las iniciativas que se postulan deben estar dirigidas a concretar intervenciones de interés vecinal a las cuales se les dé un uso público. Asimismo, deben encuadrarse en alguna de las temáticas predefinidas, referidas a infraestructura y servicios, desarrollo y promoción comunitaria y social; y género y diversidad. Un aspecto interesante de esta experiencia es el hecho de que antes de iniciar una nueva edición, se evalúa el funcionamiento de la previa y se realizan ajustes a las normas (Suárez, 2020).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Pereira (2017), “La experiencia montevideana”, documento presentado en el Foro Internacional Jalisco 2017: Hablemos de Presupuestos Participativos, Jalisco; M. Suárez Elías (2020), “Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay”, *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), págs. 111-134; <https://presupuestoparticipativo.montevideo.gub.uy/>.

En lo que concierne a mecanismos de financiamiento propiamente dicho, los “bonos de impacto social” representan una alternativa innovadora que, aunque aún incipiente, va cobrando cierta relevancia. La mecánica de estos mecanismos implica que el gobierno identifica un problema que desea abordar y contrata a una organización para que actúe como intermediaria y administre un programa. Ese intermediario obtiene capital de inversores privados y los utiliza para apoyar a proveedores de servicios que han definido un plan para abordar el problema. Luego de un tiempo, un evaluador independiente valora el cumplimiento de metas ya acordadas. Sobre esa base, el gobierno reembolsa a los inversionistas de acuerdo con criterios preestablecidos: si el programa tuvo éxito, los inversores reciben un reembolso por su inversión. En caso contrario, pierden el dinero invertido. En ocasiones se ofrecen garantías a los inversores para minimizar su exposición al riesgo (Barajas y otros, 2014).

⁹ Ver Suárez Elías (2015) para un análisis pormenorizado acerca de las experiencias de presupuesto participativo en diferentes países de la región.

¹⁰ Para una perspectiva complementaria sobre este tipo de experiencias, ver Capítulo V de este volumen.

La ventaja que podría ofrecer con respecto al tradicional financiamiento que el sector privado hace de sus propias iniciativas con lógica de Responsabilidad Social Empresarial, es que por medio de esta herramienta se podrían utilizar esos fondos para financiar las que sean definidas como prioridades de políticas públicas. Se estaría promoviendo, de esa forma, la coordinación entre el actor estatal y los actores no estatales. No obstante, su aplicación práctica conlleva aún importantes interrogantes no sólo en términos de viabilidad política y sociocultural, sino también respecto de ciertas condiciones que deben estar dadas para la medición de los resultados de los proyectos y su atribución a la intervención financiada, aspectos centrales para poder realizar el pago por resultados. En el recuadro IV.6 se exponen algunas experiencias desarrolladas en esta dirección.

Recuadro IV.6

Bonos de impacto social (Colombia)

Desde 2016, en Colombia se han diseñado e implementado diferentes iniciativas asociadas al mecanismo de bonos de impacto social (BIS). Todas ellas se han centrado en las políticas dirigidas a promover el empleo entre personas vulnerables de 18 a 40 años que no tienen empleo formal. La experiencia fue diseñada en forma global, como un programa piloto de tres BIS secuenciales para desarrollar un modelo que permitiera no sólo conseguir recursos para financiar iniciativas públicas, sino también brindar asistencia técnica para fortalecer la capacidad de mercado de los BIS en el país y extraer lecciones aprendidas para la región.

El pagador de resultados para el primer BIS fue el Departamento de Prosperidad Nacional y el BID Lab, con financiamiento de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO). Tres fundaciones fueron los inversionistas, y una de ellas (Fundación Corona) operó también como agencia ejecutora. El segundo BIS se implementó en conjunto con la Alcaldía de Cali. Al grupo inicial de inversionistas se sumaron otras dos fundaciones y la Corporación Mundial de la Mujer.

Aunque la idea inicial era lanzar tres BIS, los aprendizajes derivados de las dos primeras experiencias motivó la decisión de desarrollar un Fondo de Pago por Resultados (aún en proceso de estructuración) en lugar del tercer BIS, en el entendimiento de que esto ayudaría a superar ciertas restricciones presupuestarias anuales del gobierno.

Proyecta tu Futuro (Argentina)

Otra experiencia se desarrolló entre 2018 y 2020 en la Argentina, como parte del programa Proyecta tu Futuro, implementado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Su objetivo consiste en brindar acceso al empleo formal a jóvenes de 17 a 24 años en los barrios pobres del sur de Buenos Aires y garantizar que mantengan el empleo. Con ese propósito, diversos inversionistas privados aportaron el capital inicial, que fue administrado por una organización intermediaria. Por su parte, cinco organizaciones sociales fueron seleccionadas para desarrollar los cursos de capacitación dirigidos a los jóvenes, así como también el acompañamiento y monitoreo a quienes obtuvieron su primer empleo. El gobierno de la CABA es el único pagador final de este bono.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Agusti Strid y J. Ronicle (2021), "Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas". *Nota técnica* No IDB-TN-2087, Banco Interamericano de Desarrollo, BIDLab.

Finalmente, es importante considerar una última cuestión referida a la asignación de recursos y el financiamiento de las políticas y programas sociales. Para que los actores no estatales y la ciudadanía en general puedan hacer seguimiento de la evolución de ciertos indicadores clave vinculados, como pueden

ser los referidos a 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. Las experiencias relevadas en este campo muestran que las estrategias a desarrollar pueden incluir no sólo la producción de información y publicación de documentos, sino también el uso de un lenguaje apropiado para la difusión masiva e incluso la capacitación a la ciudadanía para la correcta lectura de la información. Las experiencias de México y Argentina aportan buenas prácticas en esta materia (véase el recuadro IV.7).

Para cerrar esta sección, el diagrama IV.4 muestra las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de financiamiento, considerando los diferentes momentos antes descritos y retomando las buenas prácticas que ilustran los diferentes ejemplos.

Recuadro IV.7

Portal de Transparencia Presupuestaria/
Observatorio del gasto
(México)

A través del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México se pone a disposición de la ciudadanía información acerca del presupuesto del gobierno federal, en un formato que incluye videos, infografías y boletines de publicación trimestral. Se promueve, también, la capacitación de la ciudadanía y su activa participación en el análisis de información presupuestaria a través del curso en línea masivo y abierto (MOOC) “¿Cómo entender el presupuesto?”, que tiene una duración de dos meses (60 horas).

Presupuesto Ciudadano
(Argentina)

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) pone a disposición del público en general información presupuestaria dispuesta en un formato que resulta accesible como parte de su iniciativa Presupuesto Ciudadano. Es interesante notar, también, que la ONP viene trabajando desde hace ya varios años junto a UNICEF con el objetivo de cuantificar y analizar la inversión social dirigida a la niñez. Como producto de esta alianza se han elaborado y publicado informes específicos y aquellos realizados en 2020 incorporaron el análisis de los esfuerzos para la atención de la pandemia del COVID-19.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/index.php; <https://www.unicef.org/argentina/informes/gasto-en-ninez-y-adolescencia-en-el-presupuesto-nacional>, para el caso de la Argentina. En el caso de México, se elaboró sobre la base <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Presupuesto>.

En la **asignación** de **financiamiento** se puede promover la **participación** ciudadana y la **coordinación** con actores no estatales en **diferentes momentos**, como son: 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**.

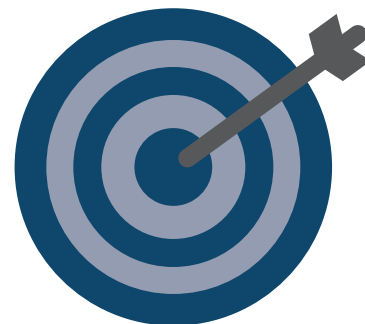
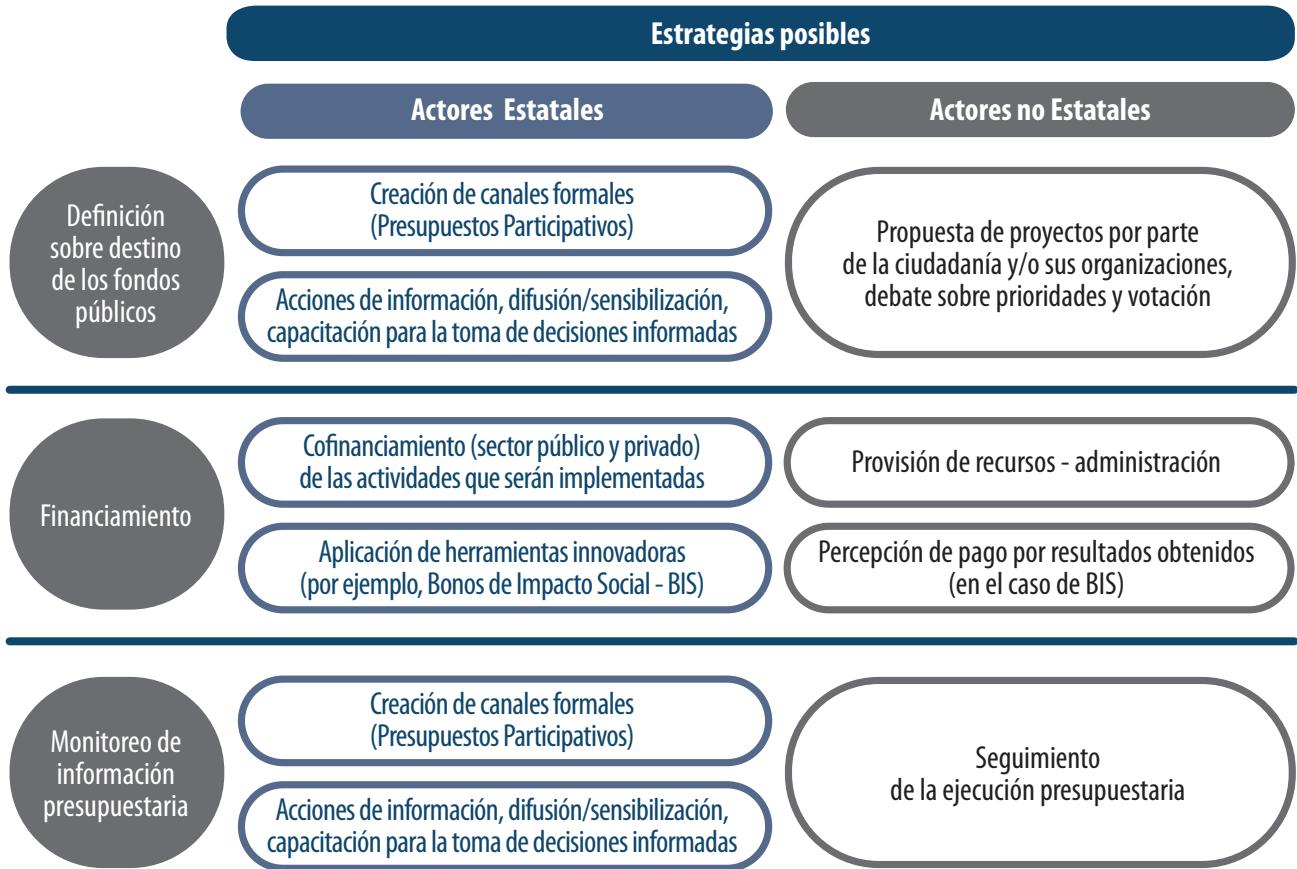


Diagrama IV.4
Participación y coordinación
en la asignación de financiamiento



Fuente: Elaboración propia.

4. Implementación

La implementación de las políticas públicas resulta un momento de gran relevancia debido a que, durante ella, los objetivos (y sus respectivas metas, en caso se hayan precisado) se convierten, a través de determinadas acciones y procesos, en productos, resultados e impactos concretos. La experiencia recogida y sistematizada en las últimas décadas permite reconocer que la implementación tiene, entre muchas, dos características muy importantes: por un lado, se trata de un proceso sinuoso, de idas y vueltas, de avances, retrocesos y aprendizajes continuos. Por el otro, y contra lo que suele afirmar el sentido común, la implementación no sólo puede desviarse en sentido negativo de los objetivos previstos en el diseño, sino que otras veces es justamente en la implementación -sobre todo territorial- donde se mejoran aspectos ambiguos o fallidos del diseño (Repetto, 2021). Lo antedicho deja en claro la complejidad que atraviesa a esta etapa crítica de la política pública, donde coexisten estructuras, intereses y culturas organizacionales que no siempre son afines e, incluso, pueden ser contradictorios.

Es interesante notar que el margen para que las decisiones tomadas sean reformuladas en la implementación variará de acuerdo con algunas de sus características centrales, en particular, el grado de estandarización de las tareas involucradas y la interacción requerida con los destinatarios del programa. Lo primero hace referencia a la naturaleza de las tareas operativas, es decir, el grado en que es posible programarlas como respuestas anticipadas, estandarizadas y homogéneas frente a las situaciones que debe enfrentar el proveedor de los servicios. Lo segundo remite a la frecuencia, regularidad y amplitud de la interacción entre los proveedores y los usuarios (Martínez Nogueira, 2007).

En aquellos programas que hacen foco en la transferencia de algún bien o recurso (como, por ejemplo, algunos programas alimentarios o de becas), el ejecutor tiene poco margen para la actuación autónoma y, dadas las características del programa, probablemente resulte deseable que así sea. En el otro extremo se encuentran los programas que buscan el desarrollo de capacidades y la inserción social (por ejemplo, programas de apoyo a microempresas o dirigidos a fortalecer organizaciones comunitarias), y en estos casos, las tareas involucradas en la implementación no sólo son escasamente programables, sino incluso heterogéneas, ya que se deberán adecuar los lineamientos y actividades del programa a situaciones específicas.

Además, para que la respuesta sea efectiva, se requerirá un trabajo articulado con el destinatario del programa, no sólo orientado a detectar sus necesidades y preferencias, sino también a plantear los posibles cursos de acción para hacerles frente. En estas situaciones, el ejecutor debe poder mostrar una amplia capacidad para adaptarse a contextos complejos y cambiantes, así como también para hacer frente a las contingencias que puedan surgir reinterprelando reglas y mostrando plasticidad en sus estrategias. Por ese motivo, ha llegado a afirmarse que, en el caso de estos programas, la implementación es una co-creación entre ejecutores y destinatarios (Martínez Nogueira, 2007).

Este último tipo de intervenciones es, justamente, el que brinda las mayores posibilidades para la coordinación con actores no estatales y la participación ciudadana en la implementación de políticas y programas sociales, registrándose múltiples y variadas experiencias. Las modalidades de interacción pueden ser variadas. Los ejemplos relevados, que serán presentados posteriormente, enfatizan situaciones que pueden ser consideradas paradigmáticas.

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 estos casos, uno de los aspectos que resultan centrales para que su contribución sea fructífera es el hecho de contar con reglas claras acerca del rol de cada uno de los involucrados, incluyendo aquellos casos en que el financiamiento es compartido. También, el eventual involucramiento previo en algunas de las decisiones que fueron tomadas durante el diseño de la intervención. Asimismo, la inclusión de actores no estatales en el esquema de implementación, especialmente aquellos que tienen llegada al territorio, permite ajustar los lineamientos iniciales para dar respuesta a las particularidades de cada comunidad. Esto constituye una característica relevante en el caso de programas que apuntan al desarrollo de capacidades humanas y la inserción social.

A continuación, se presentan ejemplos de casos que pueden ser considerados paradigmáticos para ilustrar los diferentes escenarios antes propuestos. En algunos de ellos, como el que se presenta a continuación, la coordinación con actores no estatales para la implementación forma parte del diseño mismo del programa (véase el recuadro IV.8).

“La implementación pasa por estructuras organizacionales que pueden ser formales o informales, jerárquicas, verticales o más horizontales; estas estructuras, sin embargo, siempre están mediadas por intereses de poder y relaciones entre actores y agencias. De manera adicional, los recursos y el tiempo constituyen factores importantes que inciden de manera positiva o negativa en el éxito de la política. La naturaleza de la interacción entre estos insumos repercute, sin duda, en los resultados de la implementación”

(Pardo y otros, 2018, pág. 12).

Recuadro IV.8

Mundo Rural (Chile)

La Red de Tiendas Mundo Rural se desarrolla como parte del Programa Nacional de Comercialización del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). La iniciativa se inició en 2016 con carácter de prueba piloto. Por entonces, las organizaciones campesinas fueron invitadas a ser parte de una mesa de trabajo y pudieron hacer aportes para el diseño del programa y su normativa. Su propósito consiste en visibilizar y valorizar el trabajo de los productores de la agricultura familiar campesina y acercar sus productos a los consumidores finales. Para ello, generan espacios de comercialización conjunta por medio de tiendas que son administradas por Empresas Asociativas Campesinas (agrupación de pequeños productores).

El programa se implementa en torno a la colaboración entre diferentes actores. El sector público, en la figura del INDAP, financia parcialmente la iniciativa. Los productores (organizados en cooperativas o independientes) son los encargados de cultivar los productos que se comercializan. Las Empresas Asociativas Campesinas administran las tiendas, orientan a los productores en temas clave (comercialización, producción y marketing, entre otros) y aportan el resto del financiamiento requerido. La academia (Universidad de Chile), brindó apoyo técnico metodológico para la formulación y para estandarizar los mecanismos de implementación, y asiste además en el proceso de seguimiento.

Un análisis de esta experiencia destaca los siguientes como factores de éxito: la participación de los destinatarios desde la etapa de generación de alternativas y diseño, la claridad en la distribución de roles entre los actores involucrados, la integración con la academia y la alineación con otros proyectos similares que apuntan a un objetivo macro en común, bajo el liderazgo del Estado (Clavijo Guerra, 2018).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Clavijo Guerra (2018), "Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", Documento preparado para la CEPAL. Disponible [en línea] <http://www.indap.gob.cl/Tiendas-Mundo-Rural>.

En ciertas ocasiones, **el involucramiento durante la implementación de los actores no estatales con presencia en el territorio permite que las iniciativas públicas se nutran de su conocimiento sobre la realidad local** (las problemáticas, los demás actores que están o podrían estar involucrados). 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.

Un ejemplo de esto es la iniciativa **"Territorialización de la atención integral a la primera infancia con enfoque de inclusión social", desarrollada en El Salvador**. Estuvo liderada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, y contó con el apoyo de UNICEF. Esta iniciativa se desarrolló con esa denominación hasta 2019. Apuntó a universalizar los programas de atención a la primera infancia y al fortalecimiento de capacidades de las familias y personas cuidadoras de niñas y niños. Para ello, propició la articulación e integración a nivel local de los diversos servicios institucionales ofrecidos, fortaleciendo las capacidades locales para el acompañamiento familiar sobre prácticas de crianza, estimulación, cuidados en salud y nutrición, desarrollo e inclusión educativa.

A nivel local, se promovió una estrategia de articulación e integración en la cual intervinieron múltiples actores. Las alcaldías municipales designaron un referente como enlace con las áreas del gobierno central involucradas, aportaron logística y transporte. Líderes de organizaciones religiosas y comunitarias ayudaron a mapear la población de primera infancia en las comunidades y a identificar a las personas que podrían participar de las actividades. También, facilitaron el acceso a espacios para su desarrollo. Voluntarios de universidades y centros educativos colaboraron en la organización. Un análisis de esta experiencia pone de manifiesto que la participación de múltiples y diversos actores, tanto estatales como no estatales, potenció oportunamente la estrategia. En particular, el liderazgo de los gobiernos locales fue clave para posicionar el tema en la agenda pública y movilizar recursos a nivel local y nacional (Rozenhardt, 2019).

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 desarrollando 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. Estas situaciones suponen desafíos en

términos de la definición de criterios comunes de funcionamiento e incluso estándares de calidad que permitan que todos los servicios ofrecidos para dar respuesta a un determinado problema (tanto los administrados directamente por el Estado, en sus diferentes niveles, como los ofertados por actores no estatales) cumplan con ciertos requisitos mínimos. Algunos ejemplos de este tipo están planteados en el recuadro IV.9.

Recuadro IV.9 **Articulación con actores no estatales** **en políticas de primera infancia**

En diversos países de América Latina y el Caribe funcionan servicios no formales de atención y educación de la primera infancia, muchos de los cuales surgieron a raíz de la demanda y organización colectiva de las comunidades, con un fuerte liderazgo de las mujeres. De manera progresiva, las políticas públicas han ido reconociendo este tipo de experiencias e incorporándolas a aquellos planes y políticas dirigidos a este grupo de la población.

Así, por ejemplo, en el Paraguay, la modalidad no formal atiende a los niños y niñas de 3 a 5 años que no tienen acceso a la educación inicial formal. Dentro de este grupo, uno de los formatos más extendidos son los Mità Róga (Casa del Niño), que desde 1995 funcionan como parte del Programa Nacional de Educación Inicial No Escolarizada Mità Róga. Ofrecen atención y educación para niños y niñas de 0 a 2 años en hogares comunitarios, y para niños y niñas de 3 a 5 años en centros educativos comunitarios. Si bien están regulados por el Ministerio de Educación, son gestionados por organizaciones vecinales, iglesias, ONG, comunidades y familias. Estos centros quedaron integrados en el “Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia”¹¹, elaborado entre 2008 y 2010 por diferentes reparticiones del gobierno nacional, con el apoyo de UNICEF. Este plan organiza los ejes, las áreas y líneas estratégicas de atención a la primera infancia y propone, en relación con la educación no formal, el desarrollo de estrategias de mejoramiento de la atención integral. De esta forma, como resultado de una decisión político institucional, se buscó que lo formal y lo no formal convergieran bajo una estrategia común, sin modificar la población destinataria que ya era atendida por cada uno de los servicios.

De igual forma, en Colombia, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”¹² se planteó como una herramienta para la articulación intersectorial, que busca aumentar la coherencia en la organización de los servicios y unificar criterios respecto de la educación inicial. Por ese motivo, quedan comprendidos dentro de esta estrategia diferentes tipos de centros que son gestionados con participación de actores no estatales (en algunos casos, en corresponsabilidad con el Estado) y con una fuerte impronta de participación comunitaria. Estos centros ofrecen atención y educación para la primera infancia, e incluyen las modalidades comunitaria, familiar e intercultural. Estos últimos funcionan en territorios con alta presencia indígena, zonas rurales y dispersas del país. Son espacios concertados con la comunidad para la prestación del servicio, cuya particularidad radica en la integración de las identidades del cuidado propias de cada grupo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Rozengardt (2020), “Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado”, IIPE-UNESCO.

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 en una misma dirección; es decir, de actores estatales y no estatales comprometidos en la resolución de alguna problemática en particular. Esto hace posible el alineamiento de dichas experiencias con los postulados de la política pública, a la vez que permite el intercambio horizontal y la generación de recursos (por ejemplo, materiales para acciones de sensibilización, capacitación y comunicación) que pueden ser compartidos. El caso de la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil constituye una muestra de este tipo de experiencias (véase el recuadro IV.10).

¹¹ Véase más información [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/439/plan-nacional-desarrollo-integral-primera-infancia-2011-2020>.

¹² Véase más información [en línea] <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.

Recuadro IV.10**Red de Empresas contra el Trabajo Infantil
(Argentina)**

Se trata de un espacio de diálogo público privado que diseña e implementa acciones para la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente en articulación con la política pública en esa materia. Se creó en 2007, funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y está presidida por la máxima autoridad de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI). En la actualidad, está integrada por más de 100 empresas y asociaciones empresarias, las que reciben asesoramiento desde OIT y UNICEF.

Para su funcionamiento, cuenta con un Comité Directivo integrado por ocho empresas titulares y dos suplentes que coordinan la ejecución y el monitoreo de las acciones desarrolladas. Para llevar a cabo el Plan de acción, que se elabora anualmente, las empresas miembros de la Red se agrupan en cuatro subcomisiones temáticas: Intervención Comunitaria (alianzas para el desarrollo de proyectos concretos), Formación (capacitaciones, asistencia técnica para el abordaje de la problemática en la cadena de valor), Comunicación (generación de herramientas y materiales de comunicación, realización de campañas) y Consolidación de la Red (incorporación de nuevos miembros, convocatoria a especialistas y organización de intercambio de experiencias).

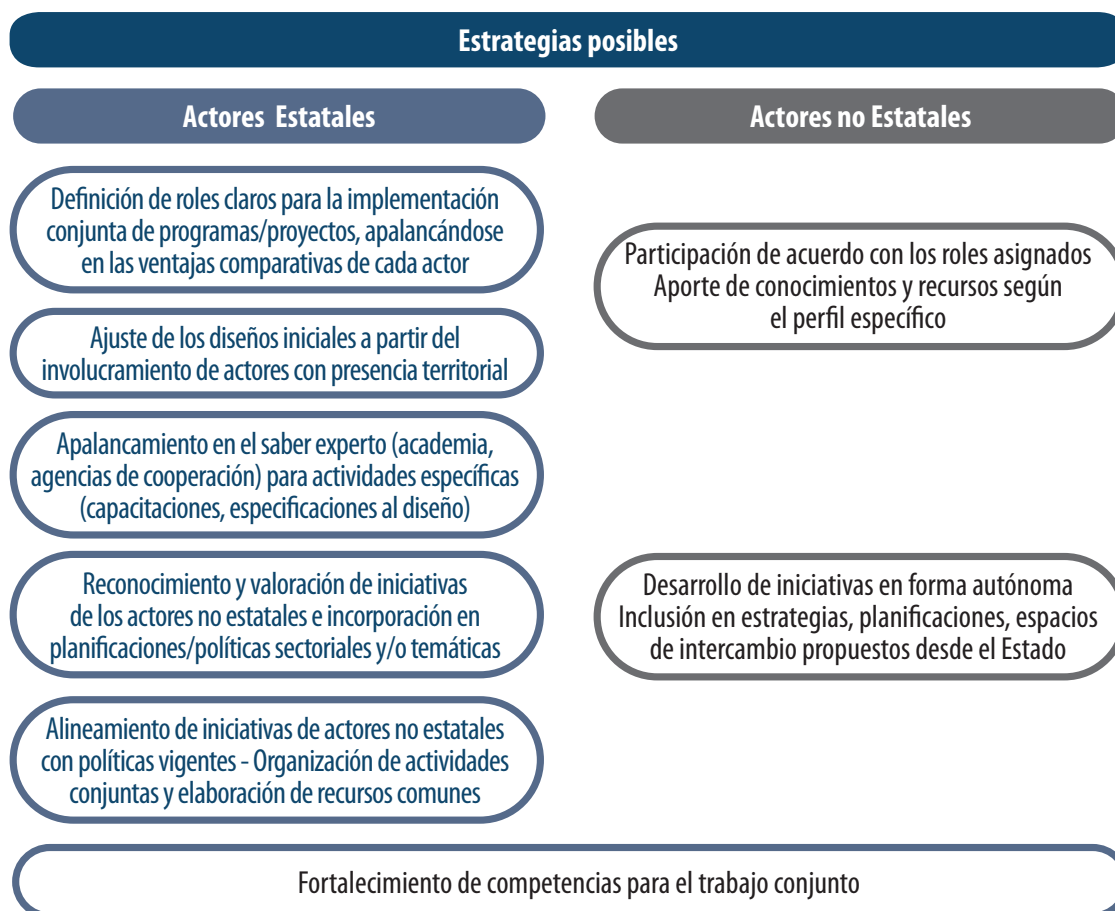
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Producción y Trabajo (2019). "Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019". Disponible [en línea]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/red_de_empresas-informe_2019.pdf.

La intervención en la implementación (especialmente cuando se acompaña también con la injerencia en etapas previas y/o posteriores) contribuye al desarrollo de capacidades por parte de los actores involucrados en este proceso. No obstante, también se requieren algunas competencias de orden técnico y/o político (entendidas como capacidad de establecer relaciones de cooperación con otros actores) para poder participar. Es por ese motivo que **algunas de las iniciativas revisadas incluyen el desarrollo de acciones orientadas a promover el desarrollo institucional de sus propios miembros**. Esto se puede lograr, por ejemplo, a través de la propuesta de alianzas entre organizaciones ejecutoras (generalmente de base, con mucho conocimiento del territorio, pero menos profesionalizadas) y las organizaciones que brindan apoyo técnico, en el marco de una estrategia de fortalecimiento conjunto. Se requiere, asimismo, fortalecer y capacitar, también, a los actores estatales, es decir, a los funcionarios políticos y técnicos a cargo de organismos públicos para que, más allá de diseños programáticos y discursos, estén efectivamente abiertos a escuchar e incorporar la voz de la ciudadanía y sus organizaciones y a abrir canales para su participación efectiva.

En el diagrama IV.5 se exponen las posibles estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en la etapa de implementación, retomando los diferentes escenarios antes propuestos y los aspectos destacables de las experiencias desarrolladas.

La **experiencia** recogida y **sistematizada** en las **últimas** décadas permite **reconocer** que la **implementación** tiene, entre muchas, **dos características** muy **importantes**: por un lado, se trata de **un proceso** sinuoso, de **idas y vueltas**, de avances, **retrocesos y aprendizajes** continuos. Por el **otro lado**, la **implementación** no sólo **puede desviarse** en sentido negativo **de los objetivos** previstos en **el diseño**, sino que **otras veces** es justamente en **la implementación** -sobre todo territorial- donde **se mejoran** aspectos **ambiguos** o fallidos del **diseño**.

Diagrama IV.5
Participación y coordinación
en la implementación



Fuente: Elaboración propia.

5. Monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación representan otra de las etapas críticas en la gestión de las políticas públicas¹³. Para que resulten fructíferas, ambas actividades requieren ser consideradas desde el momento mismo del diseño y la planificación de las intervenciones públicas. En el caso del monitoreo se requiere definir desde un comienzo cuáles serán aquellos indicadores en torno a los que se relevará información, así como también los procesos e instrumentos necesarios para esa tarea. En lo que respecta a la evaluación, por su parte, es conveniente tomar algunas decisiones iniciales acerca de qué se evaluará, en qué momento y de qué forma. Sólo de esa manera se podrán generar, como parte de la planificación, las condiciones propicias para que ese ejercicio resulte posible a futuro y genere información de utilidad para los decisores públicos.

¹³ Ver el capítulo VIII de esta caja de herramientas.

Un reto particular emerge en el campo de la política social: ¿cómo evaluar (pero también monitorear) políticas y sistemas, no solamente programas? Al respecto, Martínez Nogueira explica que, en la literatura sobre evaluación, *“la atención se ha focalizado en políticas singulares con escasa consideración de sus interdependencias con otras. Este desafío va ganando en visibilidad e importancia, pues existe una brecha creciente entre la naturaleza de los problemas que demandan la atención pública (...) y las acciones dirigidas a superarlos, tanto por su carácter multidimensional, por los límites difusos entre distintos ámbitos de lo social o por las insuficiencias manifiestas de los mecanismos institucionales para encarar de manera integral estas cuestiones”*

(Martínez Nogueira, 2016, pág. 19).

La coordinación con actores no estatales y la participación ciudadana en las etapas de monitoreo y evaluación se presenta, también, bajo distintos escenarios. En primer lugar, se observa que los arreglos político-institucionales diseñados para llevar a cabo estas funciones pueden incluir, entre sus componentes centrales, algunos mecanismos orientados a 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 (Aquilino, Potenza y Rubio, 2018). Se crean, entonces, mecanismos específicos (consejos, comisiones o similares) para canalizar las intervenciones en esta etapa. La experiencia de Jalisco (México) es ilustrativa al respecto (véase el recuadro IV.11).

Recuadro IV.11

Consejos Ciudadanos en Jalisco (México)

En Jalisco se implementa una estrategia estadual de monitoreo y evaluación, liderada actualmente por la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Tiene dos componentes: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE Jalisco) y Evalúa Jalisco. Asociados a esta estrategia funcionaron, hasta 2018, dos Consejos consultivos con intervención de actores no estatales. Uno de ellos fue el Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo (Mide Jalisco), conformado por referentes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. El otro se denominó Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco), y estuvo integrado por académicos y profesores de universidades públicas y privadas del Estado, funcionarios de la administración pública federal responsables de las áreas de evaluación y referentes de organizaciones dedicadas a la evaluación (Aquilino, Potenza y Rubio, 2018).

Ambas experiencias han quedado subsumidas como parte de una estrategia más global de participación ciudadana promovida actualmente por el gobierno estadual en el marco de la Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (2019). Como parte de ella se han creado los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planificación, Medición y Evaluación, uno de los cuales está abocado al Desarrollo Social. Son órganos consultivos que emiten recomendaciones colegiadas. Además de participar en la elaboración de los Planes Sectoriales y las políticas derivadas, dan seguimiento periódico al cumplimiento de objetivos e indicadores acerca de la implementación y proponen mecanismos de seguimiento y evaluación participativa de las políticas públicas del sector. Están integrados por representantes del gobierno, de organizaciones sociales y/o centros académicos con experiencia en la temática.

Es interesante notar que, más allá de estas instancias de participación, a través del portal web de Evalúa Jalisco se realiza un esfuerzo por poner al alcance de la ciudadanía información relevante (términos de referencia de las evaluaciones y sus informes finales), pero también otra expresada en un lenguaje sencillo, a través de videos, infografías y folletos para informar sobre los avances y resultados en los procesos de monitoreo y evaluación.

Otro escenario relevante de coordinación para el ejercicio del monitoreo y la evaluación es el que se da cuando se apela al saber especializado en una determinada temática. Esto implica que el Estado encomienda la evaluación de programas públicos a actores con trayectoria probada (universidades, centros de estudios y agencias de cooperación internacional, entre otros), o bien solicita su asistencia técnica y acompañamiento para la realización de ese ejercicio. La experiencia que se presenta a continuación muestra la coordinación con actores no estatales para la realización de una evaluación externa, en el marco de acciones de cooperación más abarcativas (véase el recuadro IV.12).

Recuadro IV.12

Colaboración entre el MIDES y la UDELAR para la implementación del PANES (Uruguay)

Esta colaboración se inició en 2005, por pedido del equipo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). En un comienzo, se pidió asistencia a la Universidad de la República (UDELAR) para la resolución de cuestiones necesarias de ser definidas para la implementación. Estas incluyeron, por ejemplo, la definición del mecanismo de selección de beneficiarios y la elaboración de los cuestionarios para relevar información correspondiente, el apoyo a la organización del trabajo de campo y la generación y actualización de bases de datos (Amarante y Vigorito, 2012).

La alianza se extendería más allá de esos momentos iniciales: avanzada la implementación del plan, se le encomendó a la UDELAR el relevamiento de un “Repertorio de políticas sociales” para poder clasificar la oferta de programas existentes e identificar posibles superposiciones. Posteriormente, intervino en la elaboración de informes sobre las características de los receptores del programa, contrastando la información proveniente de sus registros administrativos y la Encuesta Continua de Hogares. La UDELAR participó, también, en diferentes instancias orientadas a evaluar los efectos del programa, las que incluyeron el análisis del papel del PANES en la ampliación de la red de protección social, así como también una evaluación de impacto realizada a través de un diseño cuasi experimental. Esta última fue una tarea de gran envergadura, cuya realización fue posible gracias a la articulación entre la Unidad de Evaluación y Monitoreo del MIDES y diferentes dependencias al interior de la UDELAR (Amarante y Vigorito, 2012).

Desde la perspectiva de la universidad, la experiencia fue muy relevante no sólo por habilitar a sus equipos académicos para colaborar con las políticas públicas, sino también por el alcance del apoyo brindado. La UDELAR contribuyó en la promoción de formatos de intervención pública para un área del Estado de reciente creación, que aún carecía de capacidades institucionales propias para instrumentar programas sociales de relativa cobertura. Sus equipos se enriquecieron, asimismo, al conocer desde un lugar privilegiado la instrumentación de los planes sociales y al tener acceso a información pública que alimentó estudios de corte académico (Midaglia, 2012).

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Amarante y A. Vigorito (2012), “Introducción” y “Los efectos e impactos del PANES” y C. Midaglia (2012), “La perspectiva de la UDELAR”, en V. Amarante y A. Vigorito (comp.) *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.

Un tercer escenario posible se da 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. Si bien existen diferentes definiciones del término, se puede afirmar que “una evaluación es participativa cuando las partes involucradas en el proyecto definen qué será evaluado, con qué objetivos, cuándo se hará, qué métodos de recolección y análisis de datos se usarán y cómo se comunicarán los resultados” (Tapella y otros, 2021, pág. 22). Además, en la evaluación participativa, el uso de técnicas y materiales didácticos contribuye a generar y sostener el diálogo entre los participantes, ya que habilita espacios y procedimientos para la recolección, el análisis y el uso de la información. En este tipo de ejercicios, los evaluadores externos actúan como facilitadores del proceso (Tapella y otros, 2021).

El involucramiento de la ciudadanía en procesos de evaluación alienta el posterior uso de sus hallazgos, debido a que las preocupaciones y preferencias de los actores involucrados han sido consideradas en los objetivos y preguntas que orientan este ejercicio. Estos procesos contribuyen, también, a la generación de vínculos entre los actores involucrados en un determinado programa o proyecto, lo que podría sostenerse a lo largo del tiempo y eventualmente contribuir a mejoras en otras etapas críticas de las políticas públicas. Sin embargo, es importante notar que la participación efectiva supone contar con determinadas capacidades y recursos que no siempre poseen los actores no estatales directamente involucrados. Es por ello por lo que resulta fundamental que estos procesos sean acompañados por instancias de sensibilización, capacitación y acompañamiento. También, es conveniente adaptar las herramientas y recursos disponibles para llevar adelante la evaluación a un formato que resulte accesible. En el caso que sigue, la participación ciudadana en la evaluación fue promovida desde el Estado, al definir las características que tendría el proceso evaluativo (véase el recuadro IV.13).

Recuadro IV.13

Evaluación participativa del Programa Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella (Costa Rica)

Se trata de una experiencia de evaluación participativa, plural y con protagonismo local. Fue realizada a un programa dependiente de la Caja Costarricense del Seguro Social. La evaluación surgió por iniciativa de la Plataforma Nacional por la Evaluación. Se buscó que la selección del programa a evaluar surgiera de los ciudadanos. Por eso, se organizaron varios encuentros informativos con representantes de organizaciones sociales, se ofreció una capacitación sobre evaluación participativa y se realizó una convocatoria abierta para que los interesados presentaran sus propuestas. Cuatro de ellas fueron preseleccionadas. Posteriormente, un equipo de expertos visitó las localidades, se reunió con las organizaciones y analizó la viabilidad técnica, la utilidad esperada de cada evaluación propuesta y el compromiso para participar. Se eligió evaluar los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella.

En la evaluación del programa tuvieron protagonismo los representantes de las Juntas de Salud. Estas son organizaciones que representan a los usuarios. Si bien no tienen autoridad sobre los centros de salud, pueden emitir recomendaciones para mejorar los servicios en sus comunidades. El equipo evaluador se conformó, entonces, por siete representantes de las Juntas y se convocó también a personal del sistema de salud local.

Se requería conducir una evaluación rigurosa y que cumpliera con estándares de calidad, pero quienes formaban parte del equipo no tenían conocimientos previos de evaluación y sus niveles de formación y experiencia eran diversos. Por ese motivo, se conformó un grupo de apoyo para acompañar el proceso, integrado por representantes de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación, de la Defensoría de los Habitantes y del proyecto FOCEVAL, a los que se sumaron dos profesionales expertos en evaluación participativa y en facilitación de participación comunitaria. Además, para poder llevar adelante la evaluación, se organizaron instancias adicionales de capacitación diseñadas específicamente para el grupo y se diseñaron herramientas de evaluación “amigables”.

Por medio de talleres se logró definir colectivamente y acordar los objetivos de la evaluación y las preguntas centrales, las que fueron respondidas a través de la realización de entrevistas y revisión documental. Para tareas más complejas, como el análisis de los datos o la redacción del informe, el grupo de apoyo asumió un papel más activo, pero todos los resultados fueron discutidos y validados con el equipo de evaluación.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de E. Tapella y P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan: Editorial UNSJ. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/evaluacion-del-programa-prevencion-y-atencion-del-cancer-en-costa-rica/>.

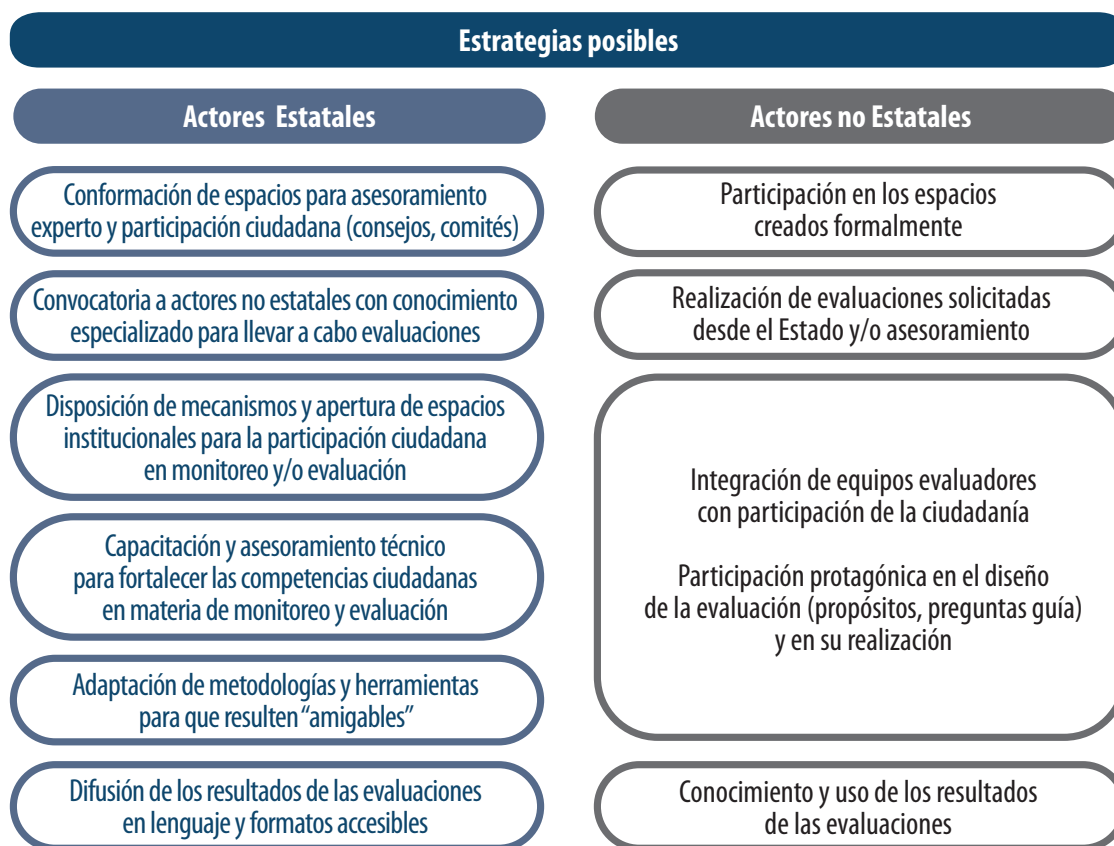
En otros casos, la evaluación es promovida por las organizaciones que llevan adelante la intervención pública y los actores estatales participan sin haber liderado el proceso. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en el caso de evaluación de la participación juvenil en el desarrollo territorial en el Valle Santa Catalina (Perú). Esta fue una evaluación interna, participativa y colaborativa, complementada posteriormente por una evaluación externa. El proyecto evaluado había sido implementado en conjunto por cuatro ONG y una universidad, con apoyo de la Fundación

Kellogg. Estaba orientado a promover el trabajo asociativo entre pequeños productores locales y el protagonismo de los jóvenes en temas de incidencia política, acciones de promoción social y cultural. Para evaluar este proyecto, se conformó un equipo, integrado por las ONG involucradas y referentes de gobierno, el cual estuvo coordinado por la representante de la universidad. Este equipo fue capacitado en evaluación y recibió acompañamiento en terreno. Generó una dinámica evaluativa según la cual, a partir de los informes técnicos recibidos y su discusión en encuentros multi-actorales, realizaban visitas a campo y reuniones con los equipos técnicos a cargo de la implementación y con la población a la cual estaba destinado el proyecto (Tapella y Rodríguez Bilella, 2018).

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 estas se encuentren disponibles en sitios de acceso público, sino también que se las haya planteado en un formato “amigable”. A tal fin, resultan de gran ayuda las iniciativas orientadas a presentar los principales resultados a través de formatos comunicacionales adecuados, acordes al modo en que los diversos públicos acceden en general a contenidos de su interés. La experiencia de Jalisco (México) (véase el recuadro IV.11) ejemplifica este aspecto.

En el diagrama IV.6 se retoman las ideas desarrolladas a lo largo de esta sección en relación con las estrategias para la participación ciudadana y coordinación con actores no estatales en las etapas de monitoreo y evaluación.

Diagrama IV. 6
Participación y coordinación
en el monitoreo y la evaluación



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. Referencias esenciales sugeridas



Martínez Nogueira, R. (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en J.C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.



Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "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>.



Repetto, F. (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), Colección Estudios N° 18, Eurosocial, Madrid. Disponible [en línea] http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.



Suárez Elías, M. (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf>.



Tapella, E. y otros (2021), *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*, DEVAL. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/>.

- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de definición del problema y la agenda gubernamental, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de generación de alternativas, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de asignación de financiamiento, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de implementación, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?
- En su país/región/territorio y en lo referido a la etapa de monitoreo y evaluación, ¿cuáles de las estrategias planteadas de participación y coordinación con actores no estatales están o han estado en funcionamiento? ¿Cómo podría mejorarse cada una de ellas para fortalecer este momento crítico del proceso?

Bibliografía

- Agusti Strid, A. y J. Ronicle (2021), “Bonos de impacto social en América Latina. El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas”, *Nota técnica* No IDB-TN-2087, Banco Interamericano de Desarrollo, BIDLab. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/bonos-de-impacto-social-en-america-latina-el-trabajo-pionero-de-bid-lab-en-la-region-lecciones>.
- Amarante, V. y A. Vigorito (2012), “Introducción” y “Los efectos e impactos del PANES”, en V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.
- Annunziata, R. y T. Gold (2018), “Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 57, N° 223 (enero-abril 2018).
- Aquilino, N., F. Potenza y J. Rubio (2018), “10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas”, Documento de Trabajo N°166, Buenos Aires, CIPPEC. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/publicacion/10-decisiones-criticas-para-construir-un-sistema-de-monitoreo-y-evaluacion/>.
- Barajas, A. (2014), *Social Impact Bonds A New Tool for Social Financing*, Public Policy and International Affairs Program, Princeton University.
- Cardini, A. y otros (2021), “Alianzas Multisectoriales en Educación: una mirada de América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo - CIPPEC.
- Clavijo Guerra, A. (2018), “Elaboración de Guía de Lineamientos para la Coordinación entre Actores. Planificación para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, Documento preparado para la CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago de Chile, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45324-agenda-regional-desarrollo-social-inclusivo#:~:text=La%20Agenda%20Regional%20de%20Desarrollo,3%20de%20octubre%20de%202019>.
- Educa—¡Acción Empresarial por la Educación! (2021), “Siete años del Pacto Nacional para la Reforma Educativa y los sueños del Faraón”, Nota de trabajo #62. Disponible [en línea] <http://www.educa.org.do/2021/03/31/nota-de-trabajo-62-siete-anos-del-pacto-nacional-para-la-reforma-educativa-y-los-suenos-del-faraon-i/>.

- Enríquez, A. y C. Sáenz (2021), "Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA", *Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 189 (LC/TS.2021/38; LC/MEX/TS.2021/5), Ciudad de México, CEPAL. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46802-primera-lecciones-desafios-la-pandemia-covid-19-paises-sica>.
- Hochschild, H. y otros (2014), "El Plan Maestro: diálogos para la profesión docente", *Revista Calidad en la Educación* N° 41, publicación del Consejo Nacional de Educación. Disponible [en línea] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So718-45652014000200005.
- Martínez Nogueira, R. (2016), "Introducción. Fundamentos conceptuales y analíticos de la evaluación de políticas", *La evaluación de políticas*, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina, Buenos Aires, CAF. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>.
- _____. (2007), "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales", en J.C. Cortázar (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/es/entre-el-diseno-y-la-evaluacion-el-papel-crucial-de-la-implementacion-de-los-programas-sociales>.
- Midaglia, C. (2012), "La perspectiva de la UDELAR", en V. Amarante y A. Vigorito (comp.), *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Universidad de la República.
- Ministerio de Educación de República Dominicana (2014), "Pacto Nacional de la Reforma Educativa en la República Dominicana (2014-2030)". Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/541/pacto-nacional-reforma-educativa-republica-dominicana-2014-2030>.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019), "Red de Empresas contra el Trabajo Infantil: informe 2019". Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/infantil/redempresas>.
- Naser, A., A. Williner y C. Sandoval (2021), "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. Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030>.
- Pardo, M., M. Dussauge Laguna y G. Cejudo (eds.) (2018), *Implementación de políticas públicas. Una antología*, CIDE, Ciudad de México.
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Buenos Aires, FLACSO México/Miño y Dávila.
- Pereira, M. (2017), "La experiencia montevideana", documento presentado en el Foro Internacional Jalisco 2017: Hablemos de Presupuestos Participativos, Jalisco.
- Potenza Dal Masetto, F. (2014), "El rol de los emprendedores sociales en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas", Módulo de capacitación para el curso virtual "Políticas Públicas" organizado por Cláritas.
- Repetto, F. (2021), "Aportes a la implementación de políticas sociales", Buenos Aires, mimeo.
- _____. (2015), "La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad", en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*, Colección Estudios N° 18, Eurosocial, Madrid. Disponible http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf.
- _____. (2010), "Coordinación de políticas sociales. Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", en C.H. Acuña, R. Martínez Nogueira y F. Repetto (coords.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.
- Rozengardt, A. (2020), "Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia en América Latina. Análisis comparado", IPE-UNESCO. Disponible [en línea] <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/analisis-comparativos-lo-no-formal-en-la-atencion-y-educacion-de-la-primera-infancia>.
- _____. (2019), "Innovar para garantizar derechos. Experiencias innovadoras en educación para la primera infancia en América Latina y el Caribe", UNICEF/LACRO.
- Suárez Elías, M. (2020), "Presupuestos participativos e instituciones políticas locales. Posibles formas de articulación en casos de Argentina y Uruguay", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 25(1), pp. 111-134.
- _____. (2015), "Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay", Tesis para obtener el título de Magíster en Desarrollo Humano, FLACSO. Disponible [en línea] <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/7233/TFLACSO-2015MSE.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Tamayo Sáez, M. (1997), "El análisis de las políticas públicas", en R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Tapella, E. y P. Rodríguez Bilella (2018), *Dejar huella: historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, San Juan: Editorial UNSJ. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/recursos/experiencias-y-casos-de-evaluacion-participativa/dejar-huella-historias-de-evaluaciones-que-marcaron-la-diferencia/>.
- Tapella, E. y otros (2021), *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*, DEVAL. Disponible [en línea] <https://evalparticipativa.net/>.

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.