

La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social *

Nuria Cunill Grau

Julio 2005

Introducción

La intersectorialidad es uno de los temas más mentados en la gestión pública, pero a la vez uno de los menos realizados. Tampoco hay una teoría desarrollada sobre la que fundar un marco de análisis. Por tales razones, esta investigación en primer término se propuso identificar los posibles campos de aplicación de la intersectorialidad y, a partir de ellos, levantar algunos postulados que puedan servir para enriquecer su praxis.

Con base en la documentación disponible y la generosa guía de informantes claves se logró identificar un conjunto de casos tipos. La información que proveemos en torno a ellos la hemos obtenido de cinco países, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México, los que constituyeron el foco del estudio. La mirada de estos países, sin embargo, no pretendió agotar las experiencias de intersectorialidad que en ellos se han desarrollado. De hecho, no se encontrará en este documento exhaustividad en ese sentido, ni tampoco una profunda contextualización socio-política de los casos referenciados. Lo que sí se ha pretendido (y que se espera reflejar acá) es una mejor comprensión acerca de qué es y cómo se aplica la intersectorialidad, tratando de proveer una primera aproximación a su gestión.

Los dos primeros puntos se dedican a una delimitación conceptual. El tercero entrega algunos elementos generales de la gestión de la intersectorialidad. Los otros seis puntos siguientes, se destinan a exponer los casos tipos encontrados y algunos postulados que pueden orientar su gestión. Finalmente hay un breve punto de conclusiones generales.

A. Las dimensiones del concepto

La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Sin embargo, el término tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e, incluso, según qué se entienda por “sector”. La investigación, en primera instancia, se ha propuesto desentrañar cuáles son esos fundamentos, de modo de delimitar conceptualmente la noción de la intersectorialidad y clarificar sus sentidos.

Dos premisas se han detectado hasta ahora:

1. Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un **fundamento expresamente político** a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.

2. Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la

* Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Una primera versión (abril 2005) fue presentada en una teleconferencia en el BID y luego distribuida limitadamente. La actual versión (julio 2005) recoge los comentarios recibidos, entre otros, de Wanda Engel y de Carlos Acuña.

La autora agradece en especial a Antonio Quintin, Fabián Repetto, Elba Luna, Juan Carlos Cortázar, María Bucciarelli y Maigualida Torres, así como a todas las personas que en los países dispusieron generosamente de su tiempo proveyendo datos y pistas para apoyar esta investigación. Destacamos, en este sentido, el crucial apoyo de: José Alberto Bonifacio y Teresa Maffei (Argentina); Regina Pacheco, Vera Schattan P. Coelho, Rosilda Mendes, Rose Marie Inojosa, Nathalie Beghin, Frederico José Lustosa Da Costa, Luciano Prates Junqueira, Enrique Saravia, Francisco Gaetani, Marcus Melo y Tereza Cotta (Brasil); Franz Xavier Barrios, Marianella Curi y Juan Carlos Chávez Corrales (Bolivia); Mauricio Muñoz y Verónica Silva (Chile); Mónica Tapia (México).

También aportaron informaciones: Marco Akerman, Regina Faria, Lenaura Lobato, Adriana Aranhas y Sonia Fleury (Brasil); John Scott, Allison Rowland, María del Carmen Pardo, Enrique Cabrero, Tomislav Lendo, Tábata Vilar e Iliana Yashine (México).

integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un **fundamento técnico** de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

En la primera premisa los sectores se corresponden con especialidades del conocimiento que, a su vez, remiten al criterio convencional de organización gubernamental (sector educación, sector salud, etc.). En la segunda premisa, en cambio, los sectores pueden referir también a las grandes lógicas de acción colectiva y mecanismos de coordinación social y, por tanto, la intersectorialidad, eventualmente, puede significar la articulación entre el sector público, el sector social, y el sector mercantil.

Una vez reconocidos estos dos posibles fundamentos de la intersectorialidad, hay que intentar desentrañar los elementos básicos que harían parte del concepto.

En este sentido, el primer elemento que cabe destacar es el de la **integración**, presente en todas las definiciones de intersectorialidad¹. Este elemento ha sido incluso asimilado a la noción de intersectorialidad. Así, por ejemplo, la UNESCO habla de políticas sociales integradas para referirse a la intersectorialidad (UNESCO, 1990: 95). La sectorización, afirma, es un reordenamiento necesario de la realidad para actuar sobre ella con un criterio de división técnica del trabajo, pero “sólo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo”. Así entendida, el reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos” (Idem).

Un segundo elemento que puede ayudar a construir el concepto es el de la **inclusividad** en el sentido de que la intersectorialidad *afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones*. Al respecto, Rufián y Palma (1990) tempranamente llaman la atención acerca de que el concepto de intersectorialidad representa no sólo un cuestionamiento conceptual a las políticas sociales, sino una pauta de acción para su implementación. Bajo este marco, ya a principios de los 80, la Organización Panamericana de la Salud definía la intersectorialidad como el proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores (OMS/OPS, 1982, citado por Rufián y Palma, 1990: 130).

Un tercer elemento que cabe incorporar al concepto es el de **mancomunidad**, dado que la intersectorialidad supone *compartir recursos, responsabilidades y acciones* (Mendes y Fernandez, 2004: 121) y, por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad o al poder.

Si se retiene sobre todo ese tercer elemento, se hace evidente que la intersectorialidad es un proceso **político** que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, más aun habida cuenta de que se erige como alternativa y, por ende, como crítica a lo sectorial. La intersectorialidad puede cuestionar, de hecho, a lo menos dos postulados de la gestión social (Rufián y Palma, 1990):

- La estructura de la administración pública caracterizada por los ministerios que atienden a una especialización sectorial.
- Los mecanismos de asignación de recursos según partidas sectoriales.

Por otra parte, la predominancia de un *ethos* corporativo profesional convierte a la intersectorialidad también en un problema **cultural**. Una de las expresiones de esta limitante la reseñan Rufián y Palma (1990: 133): “es necesario «pensar» intersectorialmente para llevar a cabo políticas de

¹ Conseguimos dos definiciones de intersectorialidad:

- “Convergencia de esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales para producir políticas integrales e integradas que ofrezcan respuestas a las necesidades generales” (Fernandez y Mendes, 2003).
- “Articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social (Junqueira ...[et al], 1998).

ese contenido”.

Puesta en práctica, sin embargo, la intersectorialidad puede allanar el camino para la interdisciplinariedad y la transectorialidad. En efecto, la intersectorialidad puede conducir a la interdisciplinariedad al facilitar la negociación entre diferentes puntos de vista, para deducir sobre la representación considerada adecuada teniendo en vista la acción (Forerez, 1995, citado por Junqueira, 2000: 41). También puede conducir a la transectorialidad al crear una nueva mirada e instaurar nuevos valores, mediante el respeto de las diferencias y la incorporación de contribuciones de cada política social en la comprensión y en la superación de problemas sociales (Junqueira, 2000: 43),

De cualquier manera, mientras varias nociones llaman la atención sobre abordajes alternativos a la disciplinariedad para la producción de conocimientos, la intersectorialidad se presenta como una estrategia para la solución de problemas². Examinaremos a continuación cómo puede ser operacionalizado el concepto.

B. Las traducciones prácticas del concepto

Para que la cooperación intersectorial pueda hacerse posible tiene que existir algún tipo de evidencia (o conciencia) de que la solución del problema que ocupa la atención no puede lograrse a través de un solo sector. La frustración con las soluciones mono-sectoriales y la distribución dispersa de los recursos (de información, mandato legislativo, financiamiento, acceso a las comunidades, etc.) que son necesarios para solucionar el problema se constituyen, en la práctica, en uno de los principales factores desencadenantes de la intersectorialidad (Kalegaonkar y Brown, 2000).

Ahora bien, cuando se trata de identificar las situaciones en las que la cuestión de la intersectorialidad tiene mayores probabilidades de aflorar, resaltan reiteradamente las siguientes:

a) Temas o problemas que traspasan la esfera de la competencia de un órgano

Según lo señalan Rufián y Palma (1990: 131), “si se piensa en la problemática nutricional y alimentaria, por ejemplo, se aprecia una vasta interrelación intersectorial (salud, educación y especialmente las políticas macroeconómicas) y una enorme variación de especificidades regionales y locales. En estos casos no existe otra vía para afrontar tales problemas que a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran coordinación institucional sino integración práctica de conceptos y recursos.

Los problemas de carácter transversal corresponden típicamente a esta situación. De hecho, por una parte, la necesidad de la intersectorialidad está asociada a políticas transversales, tales como, por ejemplo, las políticas de género, edad y diversidad. Al respecto, lo que cada vez más se reconoce es que no tiene sentido desarrollar, por ejemplo, una política de género como un área específica de gestión gubernamental en la que integrar la perspectiva laboral, sociosanitaria, educativa, etc. sino que lo que se debe hacer es incorporar la lógica de género a las políticas existentes considerando sus especificidades (Subirats y Brugué, 2004: 25). Políticas para jóvenes, viejos o mujeres jefes de hogar presuponen acciones tanto de salud como de asistencia y educación, donde el virtuosismo consiste en el perfecto equilibrio entre los diferentes tipos de intervenciones, de forma de mejorar la calidad de vida de esas poblaciones (Viana, 1998: 25).

Por otra parte, la reconceptualización que se está produciendo en términos de la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, de los cuidados de la primera infancia, o del bienestar, o de muchos otros asuntos sociales que no se explican con arreglo a una sola causa³, así

² Almeida Filho (2000), quien se refiere a esta diferenciación usando como referencia a la salud, intenta evaluar críticamente las definiciones de disciplinariedad y sus correlatos: multidisciplinariedad, pluridisciplinariedad, interdisciplinariedad auxiliar, metadisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad.

³ Subirats y Brugué (2004), acudiendo a Percy-Smith señalan que una sencilla explotación de las estadísticas muestran las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, precariedad laboral, desprotección social, monoparentalidad y género; o bien, entre barrios guetizados, infravivienda, segregación étnica, pobreza y sobreincidencia de enfermedades, para explicar la exclusión.

como la creciente preocupación por la calidad de vida revelan la importancia de las políticas integrales.

A su vez, el enfoque de capacidades y el relevamiento de la importancia de la variable espacial, sobre todo para el combate de la pobreza, dan cuenta de dos categorías claves en la política social, la familia y el territorio, las que no pueden sino abordarse integralmente.

b) Proyectos que involucran a la ciudad como un todo

Cuando los municipios (o las ciudades) asumen proyectos globales, tales como la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía, el desarrollo sustentable o la lucha contra la exclusión, tienden a aflorar enfoques integrados. El municipio, de hecho, es un ámbito privilegiado para la integración de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales. Como lo destaca Junqueira (1998: 91): “es en el ámbito del municipio, percibido como el espacio donde la población tiene acceso a los servicios y donde se manifiestan sus problemas, donde se hace viable la articulación de las políticas sociales para dar mayor eficacia a su gestión”. Es evidente, además que una política efectivamente redistributiva, que busca que las personas no sean discriminadas en función del lugar donde viven, no puede prescindir del componente territorial (Santos, 1998, citado por Carvalho, 2004).

c) Descentralización de la ejecución de políticas sociales

La situación descrita arriba se potencia cuando los municipios tienen competencias decisorias y recursos para encargarse de los servicios sociales. Palma (1985: 42) tempranamente señalaba que “la comuna podría ser un ámbito de integración de la política social, a través de servicios sociales más o menos unificados”, admitiendo que la descentralización representa una modalidad que puede eventualmente superar la desarticulación burocrática del campo social. Este proceso ha irrumpido en la escena latinoamericana en los últimos veinticinco años, creándole más viabilidad a la intersectorialidad.

d) Centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales

Cuando se hace necesario elaborar agendas concertadas de desarrollo social o construir un marco común a las acciones, se tienden a crear ámbitos o procesos articuladores de los distintos sectores que operan en el campo de lo social. Desde hace cerca de treinta años, bajo este marco, en el nivel nacional ha venido perfilándose la noción de “autoridad social” sobre todo con el objeto de crear un interlocutor válido frente a las autoridades económicas, pero también con fines de coordinación de las instituciones relacionadas con las políticas sociales. Ambos problemas se reeditan especialmente a partir de la crisis económica de los 80.

En cada una de tales situaciones, la operacionalización de la intersectorialidad tiende a sustentarse en la hipótesis de que nuevas institucionalidades de carácter plural pueden inducir a mejores patrones de desempeño organizacionales. Así, su adopción como estrategia intenta aportar:

- Un nuevo criterio de planificación y dirección macropolítica.
- Un nuevo formato de organización del gobierno o de los servicios públicos.
- Un nuevo abordaje de las políticas transversales.

De hecho, tanto de la revisión de la literatura como de la exploración empírica, queda fuertemente insinuado que la intersectorialidad es un concepto que se materializa a través de **formas estructurales**.

La tesis que acá sustentaremos es que existen distintas combinaciones institucionales dependiendo de los ámbitos de aplicación de la intersectorialidad, a saber:

a) Las fases de la gestión: la intersectorialidad puede abarcar la institucionalidad encargada de los procesos de formulación e implementación de las políticas; o sólo de los primeros.

b) La cobertura de las políticas: la intersectorialidad puede tratar de cubrir la totalidad de las políticas públicas; sólo las políticas sociales; y respecto de éstas, todas o algunas (como las de combate a la pobreza).

La atención en tales ámbitos y sus combinaciones ayuda a delimitar los ambientes en que se mueve la intersectorialidad y sus grados de complejidad.

El Cuadro N° 1 que se presenta a continuación intenta ofrecer un panorama sinóptico de los casos tipos encontrados en cada combinación.

Cuadro N° 1
La presencia de la intersectorialidad en el gobierno y gestión de lo social
(Casos Tipos)

Cobertura Procesos	Totalidad de las políticas públicas (PP)	Sólo las políticas sociales (PS)	
		Todas (+)	Algunas (-) (Combate a la pobreza)
Formulación e Implementación (FI)	CASO FIPP Estructuras gubernamentales suprasectoriales y regionalizadas	CASO FIPS (+) Estrategias de gestión integrada, basadas en el territorio y la población	CASO FIPS (-) Sistemas de gestión en red, basadas en el territorio y la familia
Formulación (y coordinación) (F)	CASO FPP • Ministerios Suprasectoriales • Cámaras o Comités, coexistentes con ministerios sectoriales	CASO FPS (+) • Gabinetes o Comités Sociales, coexistentes con ministerios sectoriales	CASO FPS (-) • Comisiones coordinadoras de políticas sociales específicas

Fuente: Elaboración propia.

Con base en los hallazgos empíricos, a continuación se expondrán algunas consideraciones generales sobre la gestión de la intersectorialidad. Luego, los puntos siguientes se dedicarán a analizar sucesivamente las principales formas estructurales que adopta cada Caso Tipo, ofreciendo toda vez que sea posible⁴ una aproximación empírica a los factores desencadenantes y condicionantes de las experiencias, así como a las evaluaciones de sus resultados.

El propósito último es ayudar a determinar cuáles pueden ser las formas institucionales más apropiadas según las distintas condiciones y situaciones.

C. Elementos a considerar para la gestión de la intersectorialidad. Primera aproximación

Como hemos apreciado, la necesidad de la intersectorialidad surge particularmente en las situaciones en que se requieren políticas y/o acciones integrales, las que como tales exigen mezclas de perspectivas y especialidades.

La creciente importancia que está adquiriendo la transversalidad (Echebarria, 1998), así como el gobierno en red y el gobierno multinivel⁵, con la consiguiente tendencia a la desaparición de las especializaciones, permiten suponer que la necesidad de la intersectorialidad será reforzada en el futuro. Es más, es muy probable que, como lo insinúan Brugué, ...[et al] (por publicar: 8), en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos; es decir, que pierda importancia la

⁴ Es notable la escasez de la literatura que ofrece análisis de casos prácticos.

⁵ El gobierno multinivel no supone un proceso de descentralización competencial sino de concurrencia de las mismas (Brugué, ...[et al], por publicar: 9).

atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, y que, en vez de ello, lo que importe sea cómo diferentes actores y diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones. Esto, unido a que está creciendo la necesidad de nuevos tipos de políticas con contenidos y acciones que conforman áreas de intersección de políticas sectoriales (Viana, 1998: 25), obligan a poner atención a “la gestión de la intersectorialidad”. Dedicaremos un espacio a destacar algunos de los aspectos críticos sugeridos al respecto por las experiencias documentadas.

¿Dónde aplicar la intersectorialidad?

La determinación del ámbito de aplicación de la intersectorialidad requiere, en primer término, de enfoques contingentes

Aunque el gobierno multi-nivel se insinúa como tendencia, no es indiferente en qué nivel de gobierno ubicar las responsabilidades básicas por la definición y gestión de políticas públicas integradas.

En este sentido, pareciera que un factor clave de decisión acerca de dónde ubicar la intersectorialidad lo constituye la **naturaleza de la política pública** en cuestión. En sí, la experiencia sugiere que hay probabilidades que en el nivel local funcione apropiadamente la vinculación entre salud, educación y políticas agrícolas o de desarrollo rural. En cambio, las interrelaciones con sectores como seguridad social o vivienda, tienen lugar en niveles más bien macroeconómicos situados en escala nacional (Rufián y Palma, 1990: 131).

Otro factor clave al parecer es el **grado de inclusividad en el desarrollo de la política**. Según lo hemos advertido, se puede desarrollar la intersectorialidad ya sea en la fase de definición de las políticas, en su fase de ejecución, o en ambas fases. Ahora bien, tal como lo ilustran los casos FIPP y FIPS (+) que se examinan luego, parece que hay más probabilidades que el enfoque inclusivo de la intersectorialidad (que abarca tanto la formulación como la ejecución de las políticas), funcione mejor en el nivel local que en el nivel nacional ya que en el primero es más factible lograr la *desconcentración espacial* que requiere la aplicación del referido enfoque.

Todo lo anterior conduce a suponer que si se trata de acometer una política integral que vincule, por ejemplo, la salud y la educación, y si respecto de ella se aspira que la integralidad cubra tanto el diseño como la ejecución de la política, el espacio local pudiera ser más apropiado que el central para su desarrollo. Esto, sin embargo, no quiere decir que la intersectorialidad no tenga resolución en el nivel nacional. Apreciaremos, a través del caso FIPS (-), que las estrategias de reducción de la pobreza cada vez más están fundándose en la combinación de centralización-descentralización, ambas a su vez basadas en claros enfoques intersectoriales. Por otra parte, toda vez que se busca diseñar y evaluar políticas o programas integrales, los arreglos institucionales tienden a radicarse en el nivel nacional. Los casos FPP y FPS dan cuenta de estos tipos de situaciones.

En suma, la lección que sugieren las experiencias es que la elección del ámbito de aplicación de la intersectorialidad no puede ser arbitrario. Desentrañados, en principio, los factores que condicionan su ámbito de aplicación, cabe preguntarse acerca de cuáles son las alternativas a considerar si se busca un enfoque inclusivo. A continuación, enunciamos los principales hallazgos en este sentido.

¿Cómo desarrollar un enfoque intersectorial inclusivo?

La intersectorialidad cuando es aplicada a la formulación y a la implementación de las políticas puede desarrollarse a través de una reorganización administrativa, o a través del uso de estrategias de gestión integrada, basadas en el territorio, la población o la familia

La **reagrupación organizativa** de las unidades encargadas de la formulación de las políticas y de las unidades encargadas de su ejecución, teniendo como referente la solución integral de *problemas* y como ámbito de aplicación al *territorio*, es una de las vías para aplicar la intersectorialidad. El Caso FIPP que analizaremos en el punto siguiente, ilustra esa vía.

Otra vía para lograr un enfoque intersectorial en la formulación e implementación de políticas es el uso de “**mecanismos integradores**”. En este sentido, hay experiencias que muestran que la intersectorialidad puede asentarse en estrategias que combinan la movilización social y la planificación estratégica con el uso de formas matriciales de organización. De hecho, trabajar con base en proyectos intersectoriales desarrollados a través de una estructura matricial es una opción adoptada en varios municipios, tal como lo apreciaremos cuando se analice el caso FIPS (+). Esta opción supone el uso de *metodologías de gestión integrada basadas en el territorio y la población*.

Otra opción, utilizada en las estrategias globales de superación de la pobreza, representadas por el Caso FIPS (-), es adoptar como mecanismos integradores una *gestión en red* junto al *territorio*, y la *familia* en tanto unidades de intervención. Desarrollaremos también este caso a través de un par de ejemplos, Chile Solidario y Oportunidades de México, para poder apreciar algunas de sus singularidades.

Intentaremos mostrar además que la gestión financiera de la intersectorialidad es clave y que incluso, bajo determinadas circunstancias, el *presupuesto* puede actuar en la práctica como otro importante mecanismo integrador “productor” de intersectorialidad.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no siempre es deseable la intersectorialidad en todo el desarrollo de una política, o sea en su formulación e implantación. De hecho, a veces sólo es requerido el diseño intersectorial de políticas transversales o integrales a ser ejecutadas sectorialmente. En esos casos, la pregunta es cuáles son los arreglos institucionales que sugiere la experiencia. Resumiremos a continuación las principales conclusiones al respecto.

¿Cómo gestionar la intersectorialidad en el diseño de las políticas?

La intersectorialidad aplicada a la formulación o planificación de las políticas requiere de arreglos institucionales ad hoc, en lo posible deslindados de los clásicos mecanismos de coordinación interinstitucional

Tal vez una de las más importantes conclusiones que derivan del examen de experiencias orientadas a proveer espacios institucionales para el tratamiento de la intersectorialidad a nivel del diseño de políticas es que ha habido una tendencia a confundirla con la coordinación interinstitucional, agregándole los problemas políticos que conlleva aquélla.

Hay que recordar, en este sentido, que la coordinación se traduce en una pérdida relativa de autonomía organizacional; por ende, puede generar estrategias de resistencia. La excepción la proporcionan aquellas situaciones donde se percibe que los beneficios de la coordinación son mayores que sus costos. Es por esta razón que, como apreciaremos en los casos FPP y FPS, hay una tendencia a crear instancias suprasectoriales *ad hoc*.

Tras ese tipo de experiencias está la creciente conciencia de que aun cuando la coordinación intersectorial se traduce en una coordinación interinstitucional, tiene un foco diferente, a saber: las políticas o programas integrales y crecientemente, además, las políticas de carácter transversal. Este foco, traducido como resultado posible de medir, no sólo puede restarle conflictividad a los mecanismos de coordinación intersectorial, sino que les plantea requerimientos singulares, según lo sugiere la práctica.

Por otra parte, como apreciaremos, se insinúa una tendencia a diseñar las instancias de coordinación intersectorial de forma tal que permitan la “conversación” no sólo entre los sectores concernidos sino también con los sectores responsables del manejo de la economía (y en particular, del presupuesto), así como con la sociedad dando espacio expresamente a la participación ciudadana.

Quién debe animar este tipo de instancias, así como cuáles pueden ser los incentivos (y consecuencias) sobre los que el ente que funja como secretaría ejecutiva puede basar su acción, son todavía temas que requieren de mayor estudio. Sin embargo, los tres casos tipos identificados al respecto (FPP, FPS y FPS (-)) proveen una serie de orientaciones, tal como se apreciará en las secciones pertinentes.

¿Cuáles son los factores condicionantes de la intersectorialidad?

Cualquiera sea el ámbito de aplicación de la intersectorialidad, hay que considerar la institucionalidad política dominante, teniendo en cuenta que actúa como condicionante de la intersectorialidad tanto en el sentido positivo como negativo

Una de las mayores evidencias es que los rasgos de la institucionalidad política afectan la gestión de la intersectorialidad. Algunos rasgos operan como condicionantes negativos. Por ejemplo, según lo insinúa Acuña (2005), la relativa ausencia de constreñimientos institucionales que caracteriza al Poder Ejecutivo de Argentina, pudiera ser uno de los factores explicativos de sus dificultades para coordinar. Los parcelamientos de las instituciones agravan esta situación⁶. Más dificultades aun se crean cuando “los Ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o la coalición gobernante” (Idem), situación que pareciera caracterizar a varios países de la región.

Hay, de hecho, contextos institucionales que tornan a toda coordinación muy costosa; por ende, difícil de lograr bajo cualquier término.

También hay factores condicionantes “en positivo”. En los Estados federales donde el principio de autogobierno otorga autonomía organizativa, además de al nivel nacional, a dos niveles -el estadual y el municipal-, la descentralización de los servicios sociales hacia tales instancias se ha traducido incluso en cambios drásticos en la estructura gubernamental de ambos niveles para una aplicación extensiva de la intersectorialidad. En los Estados unitarios, la confluencia de la descentralización político-administrativa y de la descentralización de los servicios sociales ha convertido a los municipios en mayores protagonistas de las políticas públicas⁷, lo que ha propiciado medidas en pos de la intersectorialidad, aunque con variantes ya que a veces los modelos de gestión de los servicios sociales están determinados por leyes nacionales. En cambio, las reformas en este sentido, han sido menores en el nivel intermedio entre los municipios y el nivel nacional de los Estados unitarios, ya que en ellos ese nivel dispone de menor autonomía⁸.

¿Cómo crear viabilidad política a la intersectorialidad?

Es necesario minimizar las diferencias percibidas de poder. Además hay que considerar que en tanto la intersectorialidad supone compartir recursos, responsabilidades y acciones contiene siempre la posibilidad de resistencias y de luchas de poder. La praxis sugiere que hay que diseñar dispositivos institucionales que no sólo minimicen esas posibilidades sino que contribuyan expresamente a la creación de comunidades de sentido

Aun bajo el supuesto de que no existan restricciones institucionales, es necesario considerar que si bien las diferencias entre los sectores proveen la racionalidad para trabajar juntos, las diferencias percibidas de poder son uno de sus obstáculos. De allí la importancia de promover la **influencia mutua en la toma de decisiones** de manera de balancear las diferencias de poder. La práctica en este sentido

⁶ Acuña (2005), plantea al respecto que “los Ministerios y muchas veces las propias Secretarías y/o Subsecretarías dentro de un mismo Ministerio, cubren, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúan en un contexto de reglas de juego distintos. Cada Ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos.

⁷ Recuérdese que a partir de los procesos de descentralización político-administrativa, las autoridades de las municipalidades son elegidas por la soberanía popular, en vez de nombradas por la autoridad central, dotándolas de autonomía política.

⁸ En Chile, por ejemplo, los gobiernos regionales aunque son personas de derecho público y tienen importantes niveles de autonomía para decidir sobre el gasto, mantienen ciertas restricciones. De hecho, la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, establece que los ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) cuyos secretarios son designados por los ministros sectoriales. Por otra parte, el Presidente del Gobierno Regional (el Intendente Regional) es designado por el Presidente de la República.

Debemos estas aclaraciones a Mauricio Muñoz en comunicaciones electrónicas del 09/03/2005 y del 14/07/2005).

aconseja la creación de estructuras organizacionales o procesos formales que habiliten a todas las partes a influir sobre la definición de los problemas y la planificación de las soluciones⁹. Direcciones colegiadas y rotativas, así como foros de deliberación donde los sectores puedan desarrollar una perspectiva común sobre el problema a resolver y construir relaciones de confianza, pueden proveer esta oportunidad, como lo apreciaremos en detalle luego.

Por otra parte, las experiencias sugieren que es clave disponer de variados “**mecanismos integradores internos**” que ayuden a la creación de reales comunidades de sentido. Bajo este marco cobran más importancia, por ejemplo, los planes elaborados participativamente entre todos los actores implicados en las acciones intersectoriales, ya que pueden contribuir a generar **visiones compartidas**. En paralelo, también pueden ayudar las plataformas electrónicas que facilitan la interlocución y el compartir la información, como se está intentando, por ejemplo, en Chile.

Si además, en un proyecto a mediano plazo, se considera que hay que vencer resistencias culturales, la participación ciudadana puede revelarse como un mecanismo para crear **capacidades integradoras en las comunidades** para actuar sobre sus condiciones de vida. Lo territorial siempre es un encuentro de la intersectorialidad pero no necesariamente debe ser su desenlace. La participación ciudadana anclada en lo local y en lo sectorial crea más bien condiciones adversas a la intersectorialidad. En este sentido hay evidencias que los consejos sectoriales de participación pueden asentar más las diferencias y segmentar a los sujetos (Font y Blanco, 2005). En cambio, la figura del presupuesto participativo que tiene como base una división territorial de la ciudad, sobre todo cuando se constituye en un instrumento de inversión según las prioridades sociales y se basa en procesos deliberativos, tal como lo reconoce Sintomer (2005), facilita el desarrollo de esas capacidades y puede además propiciar la cooperación transversal de los distintos servicios públicos en un territorio¹⁰. De hecho, el presupuesto participativo facilita la articulación de los problemas microlocales con los temas globales, por parte de la ciudadanía. Con ello abre una posibilidad concreta de que lo local (y la participación ciudadana) no quede aislado de los temas que inciden significativamente en la construcción de ciudadanía¹¹.

En términos generales, además, la experiencia sugiere que acudir a estrategias de gestión integrada más que a cambios en las estructuras organizativas puede ayudar a minimizar el conflicto que conlleva la intersectorialidad.

Es evidente además, que cuando ella tiene un **fundamento político**, hay mayores probabilidades de que se venzan resistencias. De hecho, un proyecto compartido en términos de políticas públicas proactivas para la mejora de la calidad de vida y la lucha contra la exclusión social, provee un marco no sólo teórica sino políticamente afín con un enfoque intersectorial. Hay que tomar, sin embargo, esa afirmación con cuidado. Aun experiencias que han nacido con un expreso fundamento político de ese tipo, pueden toparse con algunos de los condicionantes institucionales ya aludidos. El caso de Fortaleza que describiremos en el siguiente punto, ilustra esos riesgos al punto de llevar a sus mentores¹² a

⁹ Parte de las consideraciones que siguen han sido tomadas de Kalegaonkar y Brown (2000) quienes se refieren a la cooperación intersectorial entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, aunque sus conclusiones son extensibles al tema que nos ocupa.

¹⁰ Sintomer, en relación con esto último y refiriéndose a casos europeos menciona la experiencia de algunos lugares en Francia donde en cada barrio hay un responsable político y administrativo para hacer seguimiento a todos los problemas y solicitudes de la ciudadanía. En Alemania el objetivo mayor de los presupuestos participativos es expresamente introducir más transversalidad en las administraciones.

¹¹ Sintomer (2005) y Cunill (1991; 1997; 2004), entre otros, llaman la atención sobre el hecho de que la participación ciudadana circunscrita sólo al ámbito de lo local puede convertirse en una trampa. En este sentido. Sintomer se refiere al efecto “*nimby*” (“*not in my backyard*”) que la participación puede producir. Sostiene, sin embargo, que el efecto “*nimby*” pierde su fuerza cuando los ciudadanos tienen que justificar sus reivindicaciones frente a los otros ciudadanos y no solamente frente a los responsables políticos. La presión a la generalización que la deliberación en público pone sobre los que participan, puede tener este efecto.

¹² Rose Marie Inojosa y Luciano Prates Junqueira en comunicación electrónica del 28/02/2005.

afirmar que la práctica de la intersectorialidad es extremadamente difícil en Brasil por la tradición de la organización sectorializada a la cual se superponen dos “camadas” de poder: el poder de las corporaciones sectoriales y el poder político partidario, con las prácticas de “lotear” las secretarías (el equivalente de los ministerios) para grupos o partidos que apoyan a los gobiernos. La existencia de gobiernos de coaliciones, como apreciaremos, incluso puede tornar muy vulnerables a los órganos creados para la coordinación intersectorial a nivel de la formulación de políticas.

Es pertinente, por tanto, reiterar el requerimiento que se suele hacer cuando se trata de introducir una innovación: examinar antes el contexto socio-político y la cultura política dominante, de modo de determinar cómo construir la viabilidad política del cambio propuesto.

Finalmente, tal como insinúan todas las experiencias, es también clave la existencia de un “**agente catalítico**” con la suficiente legitimidad o autoridad para convocar a todos los actores pertinentes. Apreciaremos que además de órganos o figuras políticas de alta relevancia, pueden operar como tales organismos internacionales sobre todo cuando convocan en torno a Agendas Sociales que requieren de un enfoque intersectorial. El caso FIPS(+) ilustra esta posibilidad tanto por medio de la noción de “Ciudades Saludables” como de la Agenda 21 sobre el desarrollo sustentable, las que indujeron entre otras la necesidad de combinar la planificación sectorial con la planificación basada en el territorio, aumentando así la legitimidad de la gestión intersectorial.

La viabilidad política de la intersectorialidad está asociada a este tipo de factores. Hay otros que están vinculados a su viabilidad técnica, los que resumiremos a continuación.

¿Cómo aumentar la viabilidad técnica de la intersectorialidad?

La experiencia sugiere que hay que asegurar el financiamiento de la intersectorialidad. Por otra parte, para crear sinergias (o, al menos, evitar contra-sinergias) dentro de la administración pública es necesario hacer miradas integrales, sobre todo cuando se trata de introducir una nueva racionalidad integradora, como la que propicia la intersectorialidad

No hay viabilidad técnica de la intersectorialidad si es que no se asegura su financiamiento. En este sentido una de las más importantes conclusiones que deriva del examen de las experiencias es que no basta con que exista una planificación y definición de atribuciones conjuntas entre los sectores concernidos en cada situación. Es imprescindible, además, que aquellas sean reafirmadas en los planes y presupuestos de los entes concretos.

Hay que tener en cuenta además que, en general, los presupuestos tanto como los sistemas de evaluación orientados hacia los resultados pueden introducir más transversalidad en la gestión pública y, así, construir más viabilidad a la gestión intersectorial. Se ha reconocido que incluso el presupuesto participativo no puede tener un alto impacto en términos de eficiencia si no se introduce una forma presupuestaria basada en los objetivos (Sintomer, 2005).

Lo cierto es que por más que estén presentes todos los factores desencadenantes de la intersectorialidad, pueden existir “nudos” que desde fuera del ámbito de aplicación de la intersectorialidad afectan su desarrollo.

En este sentido, una de las más fuertes coincidencias es que para adoptar una racionalidad integradora hay que introducirla en el **presupuesto** ya que rubros por especialidades chocan con la pretensión de intersectorialidad. La preocupación por “llevar la economía” a los foros de deliberación no sólo tiene por objeto comprometer a los agentes responsables de su manejo con las asignaciones presupuestarias necesarias, sino apunta al cambio de la lógica del presupuesto en esa dirección.

Un cambio similar es demandado en los **sistemas de evaluación** ya que si estos imponen como criterios de valoración de la gestión pública resultados por sectores, la intersectorialidad encuentra serias dificultades para desplegarse.

Todos estos aspectos hacen parte de la gestión de la intersectorialidad.

En los puntos siguientes trataremos de profundizar en los distintos casos de aplicación de la intersectorialidad. De esta manera, buscaremos ilustrar las conclusiones precedentes así como mostrar

qué aporta cada Caso Tipo a la teoría y a la praxis de la intersectorialidad. Antes de pasar a ellos, mostramos en el Cuadro N° 2 los ejemplos de aplicación de los distintos casos, que nos servirán para describirlos.

Cuadro N° 2
La presencia de la intersectorialidad en el gobierno y gestión de lo social
(Ejemplos de aplicaciones)

Cobertura Procesos	Totalidad de las políticas públicas (PP)	Sólo las políticas sociales (PS)	
		Todas (+)	Algunas (-)
Formulación e Implementación (FI)	CASO FIPP <i>Algunos gobiernos locales, Brasil</i>	CASO FIPS(+) <i>Municipios “Saludables” o Agenda 21, en Argentina y Brasil</i>	CASO FIPS(-) <i>Estrategias de lucha contra la pobreza, en Chile, México y Brasil</i>
Formulación (y coordinación) (F)	CASO FPP <i>Bolivia, Brasil y Chile</i>	CASO FPS (+) <i>Argentina y México</i>	CASO FPS (-) <i>Cuidado y educación de la primera infancia, en Chile y México</i>

Fuente: Elaboración propia.

D. CASO TIPO FIPP: La intersectorialidad en la formulación e implementación del conjunto de las políticas públicas

Hay muy pocas experiencias documentadas donde la intersectorialidad orienta una nueva manera de planear, ejecutar y controlar la prestación de todas las políticas públicas, abarcando así integralmente la estructura gubernamental. Todos los hallazgos en este sentido tienen una clara delimitación espacial, y proceden de Brasil. Nos ocuparemos de las experiencias de la Alcaldía Municipal de Fortaleza del estado de Ceará y de la del estado de Maranhão, ya que ambas tienen algunos soportes documentales¹³.

Dos fundamentos posibles pueden ser reconocidos en los procesos bajo estudio, a saber:

a) Un esfuerzo por modificar la lógica de las políticas públicas, y en particular, de las políticas sociales, pasando de un foco en la solución de necesidades hacia una acción proactiva en pos de una vida digna y de calidad como derechos de la ciudadanía. Es lo que hemos denominado el fundamento político de la intersectorialidad.

b) Un intento de reducir la estructura gubernamental para tornarla más flexible, asegurando a la vez una gestión integrada en la solución de los problemas colectivos, lo que se corresponde más con el fundamento técnico de la intersectorialidad.

El caso de Fortaleza pareciera estar más vinculado al primer fundamento, mientras que el caso de Maranhão al segundo.

El alcalde de la ciudad de Fortaleza, electo para la gestión 1997-2000, perteneciente al Partido del

¹³ Supuestamente también hay experiencias en Belo Horizonte y Minas Gerais (según comunicación electrónica del 20 de enero de 2005 de Luciano A. Prates Junqueira). Por otra parte, la alcaldía de Tres Lagos en el estado de Mato Grosso do Sul, habría replicado el modelo de Maranhão (según comunicación electrónica del 1 de febrero de 2005 de Frederico Lustosa), sin embargo no conseguimos documentación al respecto, salvo una breve alusión de Ckagnazaroff (2002) a una propuesta de intersectorialidad en la Alcaldía Municipal de Belo Horizonte.

Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), casi inmediatamente después de las elecciones se propuso reorganizar la estructura del gobierno municipal de Fortaleza. Solicitó la asesoría de la FUNDAP¹⁴, lo que unido a que el alcalde era un médico¹⁵, probablemente, sensibilizaron la adopción de un nuevo paradigma basado en la intersectorialidad para desarrollar la gestión pública municipal, asignándole, a la vez, un fundamento político

Por su parte, tras ser electa por segunda vez en el período iniciado en 1998, la gobernadora del estado de Maranhão, del Partido del Frente Liberal (PFL)¹⁶, impulsa una reforma administrativa que contemplaba la intersectorialidad. Esta experiencia fue diseñada e implantada con el apoyo de un organismo académico, la Fundación Getulio Vargas, la que habría incidido en la adopción del enfoque¹⁷. Sin embargo, acá el modelo que orienta la reforma tiene como principal referencia el paradigma de la eficiencia, o sea, la creencia de que es posible realizar el mismo volumen de actividades con menor cantidad de recursos (Costa, 1999). De hecho, las otras dos directrices de la reforma fueron la de reducir drásticamente, entre otros, el número de secretarías sectoriales y el de pasar a denominar las secretarías como “gerencias”. Esta denominación, según se destacaba, “quiere enfatizar el compromiso con el cambio en las prácticas de gestión y en la cultura organizacional” (Governo do Estado do Maranhão, 1998: 9).

El modelo organizativo propuesto en el CASO FIPP: reducir, regionalizar e integrar

Las evidencias empíricas permiten afirmar que si bien hay diferencias entre los modelos de Fortaleza y Maranhão, existen también ciertos principios básicos que orientan las nuevas estructuras de gobierno en los dos casos. Tales principios parecen ser los siguientes:

a) Coordinación de acciones, con vistas a superar la perspectiva sectorial y garantizar la integración de esfuerzos¹⁸ en la formulación de las políticas públicas.

b) Desconcentración espacial para la formulación e implementación de políticas públicas de base territorial.

¹⁴ La FUNDAP es una institución del gobierno del estado de São Paulo destinada a capacitar funcionarios y efectuar investigaciones encomendadas por el gobierno, que se apoya en instituciones académicas como la Fundación Getúlio Vargas. Según lo reseña Inojosa (1997), en 1990 la FUNDAP realizó con la Escuela Nacional de Salud Pública de la Universidad de São Paulo y PROAHSA de la Fundación Getúlio Vargas, una evaluación de la municipalización en diez capitales, para el Ministerio de Salud. A partir de allí la FUNDAP fue contratada por varios municipios para desarrollar proyectos de consultoría y pudo observar muchos ejemplos y situaciones que indicaban la imposibilidad de resolución de problemas de la población exclusivamente por medio de la actuación sectorial.

¹⁵ Se reconoce que un importante agente promotor de los cambios en las políticas sociales, y en particular de la salud, fue el Movimiento de Reforma Sanitaria que se gestó a fines de la década del 70, inspirado en la Reforma Sanitaria Italiana y que ejerció un papel activo en la oposición al régimen autoritario de la época. En sí, desde los años 40 se han emprendido esfuerzos para producir un cambio teniendo a la salud como eje de la transformación. De hecho, el movimiento sanitario está entre los movimientos sociales más articulados en defensa de la democratización de la sociedad brasileña, contribuyendo con cambios paradigmáticos, legislativos y administrativos.

En particular, el Movimiento Sanitarista, aliado a otras fuerzas políticas en el proceso constituyente, logra inscribir a la salud como derecho universal en la Constitución de 1988 y consagrar como directrices para el sistema de salud la descentralización, la atención integral y la participación. La Constitución también consagra como derechos sociales la educación, el trabajo, el ocio, la seguridad (véase al respecto: Westphal y Mendes, 2000; Mendes, 2004; Inojosa, 1997).

¹⁶ El PFL, según las fuentes consultadas, es considerado como el partido más conservador dentro de los grandes partidos brasileños. Para el período en referencia, hacía parte de la alianza de partidos que primó durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Por su parte, el PMDB es un partido que no tiene contornos ideológicos claramente definidos.

¹⁷ Según comunicación electrónica del 01/02/2005 de Frederico Lustosa da Costa, quien fue el investigador encargado de formular la base conceptual de la reforma.

¹⁸ Éste fue expresamente uno de los compromisos orientadores de la reforma de Maranhão. Además, entre los objetivos figuraba el de “adoptar una gestión integrada de las diferentes gerencias públicas en la solución de los problemas colectivos, nunca resueltos satisfactoriamente cuando son examinados bajo una perspectiva sectorial” (Governo do Estado do Maranhão, 1998: 7).

Con base en estos principios, aparecen relevados tres actores en el CASO FIPP: órganos rectores centrales suprasectoriales; órganos rectores regionales suprasectoriales; y regiones administrativas, que se examinan a continuación.

- *Las secretarías centrales suprasectoriales.* En uno y otro caso, en sustitución de las secretarías sectoriales, se crean órganos rectores (equivalentes a los ministerios, a nivel central) sobre problemas específicos. En Fortaleza se diseñan tres secretarías de este tipo, entre ellas la Secretaría Municipal de Desarrollo Social que sustituye a cuatro secretarías sectoriales, y que planifica y define las prioridades de las acciones sociales que tienen que ver con la ciudad¹⁹.

En el estado de Maranhão, por su parte, se propone la creación de seis secretarías (denominadas “gerencias centrales”) para realizar el planeamiento global de una función específica, cuatro de ellas referidas directamente a problemas sustantivos: Calidad de Vida, que trata de salud, saneamiento y medio ambiente; Desarrollo Humano, que actuaba en educación, cultura y deportes; Desarrollo Social, orientada hacia el trabajo y empleo, asistencia social, reforma agraria, etc.; e Infraestructura.

Previo a la tarea de creación de estos entes estaba prevista la reducción del número de órganos y de niveles jerárquicos.

- *Las regiones administrativas.* En todos los casos, para la planificación y gestión de las políticas se adopta un criterio geográfico. En Maranhão se propone la división del estado en 18 regiones administrativas. Por su parte, el municipio de Fortaleza se divide en seis regiones, de 350.000 habitantes aproximadamente cada una. El supuesto adoptado es que las condiciones territoriales, urbanas y de medio ambiente de los microespacios interactúan con la organización social de los grupos poblacionales que allí viven y/o trabajan y que esa interacción genera demandas y necesidades específicas (Junqueira ...[et al], 1998).

- *Las secretarías regionales suprasectoriales.* Para gerenciar cada región y ejecutar las acciones que correspondan, en ambas experiencias se contempla este tipo de órganos. En el municipio de Fortaleza se diseña una “Secretaría Ejecutiva Regional” por cada región, con la finalidad expresa de proporcionar condiciones para la mejoría de la calidad de vida de la población de la respectiva región. Específicamente, el modelo prevé que las secretarías regionales sean responsables de la coordinación de los servicios públicos prestados en su región y de los equipos multiprofesionales encargados de la infraestructura urbana. En este sentido, las acciones de las secretarías regionales no se limitan exclusivamente a las políticas sociales, sino que también se extienden a las áreas de infraestructura y medio ambiente. Para realizar estas acciones de manera integrada, las secretarías regionales se estructuran en torno a dos instancias articuladoras del planeamiento y de la acción intersectorial: una gerencia de desarrollo social y otra gerencia de desarrollo territorial y medio ambiente. Se supone que estas gerencias actúan con equipos multiprofesionales, organizadas matricialmente para brindar atención a la población y, sobre todo, asesorar técnicamente a las unidades de prestación de los servicios públicos (Junqueira, 1998). Las acciones ejecutivas son competencias de las secretarías regionales, apoyadas por la secretaría central respectiva y por otros órganos de la administración descentralizada.

En el caso del estado de Maranhão, el modelo organizacional propuesto también prevé que en cada una de las regiones exista una “Gerencia de Desarrollo Regional” para promover la integración de todas las acciones del poder público estatal en la región, supervisar las unidades operacionales allí instaladas -hospitales, escuelas, puestos de salud, centros sociales, equipamientos culturales, etc.- y ejecutar directamente las actividades de competencia estadual (Governo do Estado do Maranhão, 1998: 9 y 10).

¹⁹ Las otras dos secretarías eran las de Acción Gubernamental, y de Desarrollo Territorial y Medio Ambiente.

Cuadro N° 3
Comparación de modelos de estructura organizacional de Alcaldías en Brasil

	Modelo Tradicional	Nuevo Modelo
Criterio de departamentalización	Secretarías por área de conocimiento o intervención: salud, educación, obras, transporte	Secretarías por áreas geográficas: Regiones o distritos
Misión de cada Secretaría	Realizar acciones y servicios de competencia de las alcaldías específicos de su área o sector, en el ámbito del municipio, buscando contribuir para mejorar las condiciones de vida de la población	Realizar acciones y servicios de competencia de las alcaldías buscando promover el desarrollo y la inclusión social de la población de su área geográfica
Organización del trabajo	Equipos especializados para planear, realizar y evaluar acciones y servicios específicos, con objetivos, metas e indicadores sectoriales	Equipos intersectoriales para identificar necesidades, demandas de la población, planear, orientar y evaluar acciones integradas, con una definición de objetivos, metas e indicadores de calidad de vida. Equipos especializados para realizar servicios

Fuente: Tomado de Inojosa (1997: 14).

La nueva lógica de acción gubernamental promovida por el CASO FIPP

Si, a partir de la caracterización de las experiencias, se busca identificar los rasgos definatorios del CASO TIPO FIPP, es posible extraer las conclusiones siguientes:

- *Postulado 1. La estructura gubernamental puede ser diseñada de forma que la atención se traslade desde los “sectores” hacia los “problemas”, basándose en la población de un territorio dado*

Los mentores de las experiencias en análisis²⁰ expresamente cuestionan la lógica de sectorializar la operación del Estado asumiendo que: a) responde mejor a la especialización de los saberes y a las corporaciones profesionales, que a las necesidades y expectativas de la población; b) conduce a una actuación desarticulada y obstaculiza los proyectos de gestión democráticos e innovadores. En oposición, se propone un nuevo abordaje de la gestión pública basado en la identificación de problemas de grupos poblacionales en relación con patrones de calidad de vida (Junqueira ...[et al], 1998: 79 y 80).

Bajo este enfoque, por lo tanto, las prioridades no serán sectoriales sino definidas a partir de los problemas de la población, cuya solución envuelve acciones integradas en varios sectores.

Así, la lógica intersectorial de actuación se refiere a la población y al espacio donde se sitúan sus grupos, asumiendo que esta base poblacional y geográfica permite que se identifiquen los problemas²¹.

- *Postulado 2. La estrategia de intersectorialidad tiene que ser incorporada a la planificación de las políticas, pero también a su ejecución*

Uno de los presupuestos del CASO FIPP es que si el consumo de los servicios públicos se planea de forma integrada y articulada, se podrá superar la fragmentación que ha caracterizado las acciones de las políticas sociales²².

²⁰ Para el caso de Fortaleza estamos siguiendo a Junqueira ...[et al] (1998); Junqueira (1998); Inojosa (1997). Para el caso de Maranhão usamos a Costa (1999).

²¹ Junqueira, quien hace esta afirmación (1998: 94), llama la atención sobre el hecho de que las secretarías regionales de Fortaleza, “deben apoyar la definición de prioridades y pautar su actuación en beneficio a esas prioridades mediante el establecimiento de metas específicas para cada grupo poblacional, prestando servicios articulados en una red de acción social” (pág. 100).

²² Este presupuesto, según Junqueira ...[et al] (1998), estaba explicitado en la exposición de motivos de la ley mediante la que se aprobó la reforma en Fortaleza.

La novedad de este caso, sin embargo, estriba en asumir que la aplicación de la intersectorialidad es particularmente crítica en la ejecución de las acciones. Los mentores de las experiencias en este sentido sostienen que el planeamiento intenta articular las acciones y servicios, pero la ejecución desarticula y pierde de vista la integralidad del individuo y la interrelación de los problemas. En definitiva, lo que la nueva lógica de organización pretende es que la escuela no se limite a la enseñanza, el servicio de salud no se limite a la atención de enfermedades o a la acción preventiva, ni el gimnasio de deportes a ofrecer sus espacios y equipamientos. Cada servicio ubicado en una comunidad dada debe componer una red de acción social (Junqueira ...[et al], 1998: 80 y 96, respectivamente).

Es más, de acuerdo a esta lógica, las metas no deben referirse a cada servicio, sino a grupos poblacionales y a las acciones de infraestructura urbana y del medio ambiente.

- *Postulado 3. Para aplicar la intersectorialidad en la propia estructura gubernamental debe disponerse de autonomía organizativa*

Todas las experiencias en examen surgen de gobiernos locales, sea estatales o municipales, que además de disponer de autonomía política (sus gobiernos son electos) poseen autonomía administrativa, lo que les faculta para introducir modificaciones de fondo en la respectiva estructura gubernamental.

En sí, la discrecionalidad para hacer reformas organizativas es un requisito para la aplicación de este caso FIPP, aunque como se apreciará luego, tal autonomía no necesariamente deriva en él.

- *Postulado 4. Cuando la intersectorialidad afecta al conjunto de una estructura gubernamental hay que considerar las resistencias generadas por la transformación radical de las relaciones de poder*

Según sugieren las experiencias, el basar la acción gubernamental en la población en vez de en la lógica sectorial puede traer aparejados varios cambios en las relaciones de poder.

Un cambio potencial afecta los balances de poder entre el Estado y la sociedad. Como lo postula Inojosa (1997: 15): “una secretaría regional está más abierta y, por tanto, es más permeable a la influencia de la población y aun de los profesionales que prestan los servicios que las secretarías sectoriales, con sus sedes más próximas a la cúpula del gobierno que a los servicios y a la población”²³. Se supone, de hecho, que en la experiencia de Fortaleza la organización del poder de manera integrada tornó accesibles a la ciudadanía los órganos que deciden sobre los servicios que son de su interés. “Las decisiones que eran tomadas en órganos centrales, sectoriales, de difícil acceso se aproximaron a los ciudadanos y a la localidad en la que habitan” (Junqueira, 1998: 102).

Otro cambio posible afecta los balances de poder dentro de la propia estructura gubernamental ya que, tal como lo reconocen sus mentores, se produce una importante delegación de poder del jefe del gobierno local hacia los nuevos órganos regionales, que se convierten en responsables por coordinar la promoción de la mejoría de la calidad de vida de la población de su región y subordinan todas las agencias municipales de prestación de servicios públicos existentes en ese espacio (Junqueira ...[et al] (1998: 112)²⁴. Esta probabilidad de pérdida de poder de los agentes políticos electos torna contradictorio el modelo, debido a que precisamente de tales agentes es que pareciera depender el

²³ Inojosa (1997: 13) señala que el modelo: “en términos de diseño de estructura significa sustituir las secretarías segmentadas en áreas de conocimiento por un corte regional, con secretarías teniendo por misión proporcionar la mejoría de las condiciones de vida de la población de su área de jurisdicción, geográficamente delimitada, a través de acciones y servicios municipales de competencia de la alcaldía”.

²⁴ Según lo señalan los autores citados refiriéndose a la experiencia de Fortaleza: “la acumulación de poder, las perspectivas que abre y las aspiraciones políticas de cada secretario no siempre promueven su adhesión efectiva al proyecto político del alcalde y a la propuesta de reforma aunque en principio, todos estuvieran del mismo lado” (Idem).

impulso de un proyecto de tal envergadura²⁵.

Por otra parte, pareciera que el modelo está signado por la vulnerabilidad²⁶, habida cuenta que a las resistencias políticas de los altos mandos se pueden agregar aquellas que provienen de afectar intereses corporativos al interior de las burocracias, e incluso, resistencias culturales²⁷.

La construcción de viabilidad del modelo tipo FIPP pasa a ser pues un problema crítico. En las experiencias analizadas es muy probable que no haya ayudado a enfrentar este problema el que la reforma se orientara sobre todo al cambio de la estructura organizacional, valorizando demasiado esa dimensión de la administración²⁸.

A continuación se examinarán algunas experiencias que si bien también incorporan la intersectorialidad en la formulación y en la implementación de políticas, lo hacen sólo respecto a las políticas sociales y sin necesariamente afectar la estructura gubernamental. Lo denominamos el “caso tipo FIPS (+)”. Antes de pasar a él, resumiremos los postulados del Caso FIPP.

CASO TIPO FIPP

- *Postulado 1. La estructura gubernamental puede ser diseñada de forma que la atención se traslade desde los “sectores” hacia los “problemas”, basándose en la población de un territorio dado*
- *Postulado 2. La estrategia de intersectorialidad tiene que ser incorporada a la planificación de las políticas, pero también a su ejecución*
- *Postulado 3. Para aplicar la intersectorialidad en la propia estructura gubernamental debe disponerse de autonomía organizativa*
- *Postulado 4. Cuando la intersectorialidad afecta al conjunto de una estructura gubernamental hay que considerar las resistencias generadas por la transformación radical de las relaciones de poder*

E. CASO TIPO FIPS (+): La intersectorialidad en la formulación e implementación de la política social

Este caso identifica la aplicación de la intersectorialidad en el conjunto de las políticas sociales, abarcando a su vez tanto su formulación como su implementación.

Las experiencias de este tipo están sobre todo asociadas a la adopción de agendas sociales emanadas de organismos internacionales que buscan implantar concepciones integradas de promoción

²⁵ En este sentido Junqueira ...[et al] (1998: 83) precisan que “para implantar una nueva lógica de trabajo en el aparato de un gobierno (...) es preciso decisión política, pues implica fracturar un viejo molde que refleja, en la organización municipal, una determinada estructura de poder”.

²⁶ En Fortaleza el alcalde tuvo un segundo mandato (2001-2004), pero según las fuentes consultadas (comunicaciones electrónicas del 29/01/2005 y del 27/02/2005 de Luciano A. Prates Junqueira y de Rose Marie Inojosa, respectivamente), modificó la concepción de la estructura central. Específicamente, en 2001, a través de una nueva reforma administrativa (esta vez con la asesoría de la Fundación Getulio Vargas) se recrearon las Secretarías Sectoriales de Salud, Educación y Asistencia Social y se centralizó nuevamente la función de planificación. El argumento para esta segunda reforma fue que el poder de las Secretarías Ejecutivas Regionales había crecido mucho. En la elección de 2004, el PMDB pierde la alcaldía; la gana el Partido de los Trabajadores. La Alcaldesa que asumió el cargo en enero de 2005 mantiene las Secretarías Municipales Sectorializadas, así como las Secretarías Ejecutivas Regionales.

El proyecto de Maranhão, según las fuentes consultadas (comunicación electrónica del 1 de febrero de 2005 de Frederico Lustosa da Costa), nunca fue totalmente implementado y ya ha sido abandonado.

²⁷ Respecto de la experiencia de Fortaleza, en clara alusión a esta problemática, se sostiene que “en relación a un nuevo modo de ofrecer los servicios a la población, el movimiento aún es muy incipiente (...) visitas a las sedes de las secretarías revelan que hay una tendencia de reaglutinación de grupos de profesionales en lógica sectorial” (Idem, pág. 106).

²⁸ Tal como lo reconoció Costa (1999) respecto de la experiencia de Maranhão.

de la salud o de preservación del medio ambiente, tomando a la ciudad como ámbito de intervención.

El articulador de estas agendas tiende a ser la preocupación por la **calidad de vida**, lo que le asigna otro nuevo fundamento político a la intersectorialidad. Este hecho no es casual. En sí, se reconoce que el concepto de calidad de vida, por ser muy abarcante, envuelve muchos significados e integra muchas dimensiones que reflejan conocimientos, experiencias y valores de individuos y colectividades, siendo, por tanto, una construcción social que se realiza, dada su base territorial, por medio de la intersectorialidad y que incluye la preocupación por las condiciones de negación de la calidad de vida como la exclusión social (Mendes y Fernandez, 2004).

Para aportar elementos que faciliten el análisis del caso FIPS (+), se hará primero una breve caracterización de las agendas sociales internacionales que operan como las grandes condiciones desencadenantes de este tipo de caso; luego, se reseñarán algunas experiencias basadas en tales agendas y se especificarán los rasgos comunes.

Las Agendas Sociales Internacionales: el marco del CASO FIPS (+)

Varias agendas urbanas para la mejora de la calidad de vida han sido promovidas por diversos organismos internacionales en las últimas décadas, dos de ellas con una expresa referencia a la intersectorialidad: las Ciudades Saludables y la Agenda 21²⁹.

La **Agenda 21** refleja las conclusiones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo Humano, realizada en Río de Janeiro en 1992, donde se plantea la necesidad de concebir nuevas teorías y prácticas capaces de proporcionar un desarrollo con equidad y compatible con la capacidad limitada de los recursos de la tierra. La Agenda 21 pretende ser una guía para que la humanidad camine en dirección de un desarrollo socialmente justo, económicamente viable y ambientalmente sustentable.

Aborda la dimensión de la salud dentro de una lógica integradora de medio ambiente y desarrollo sustentable, enfatizando en la importancia de estrategias de promoción de la salud (Ferraz, 1998: 58). El capítulo 28 de la Agenda recomienda crear en el nivel municipal la Agenda 21 Local, entendida como un proceso de definición de políticas locales para el desarrollo local sustentable. Cada país y cada municipio elaboran sus agendas.

Por su parte, el movimiento **Ciudades Saludables** es una iniciativa de la Organización Mundial de la Salud, OMS, sustentada en una concepción amplia de la salud, que tiene en vista la mejoría de la calidad de vida de la población³⁰.

El movimiento surge en Canadá en el inicio de la década de 1970, como una de las propuestas estratégicas de trabajo en salud para crear mejores condiciones de vida a la población. En este país, que tempranamente había consagrado el principio de universalización de la asistencia médica, ya para ese entonces había evidencias de que las diferencias en indicadores de mortalidad o esperanza de vida persisten conforme la inserción social de los individuos, independientemente del acceso universal a los servicios de salud (Lalonde, 1978, citado por Ferraz, 1998: 52 y 53).

Un hito en esta nueva comprensión de la salud fue la I Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud, en Ottawa, en 1986, patrocinada entre otros por la OMS. La "Carta de Ottawa", resultado de esa Conferencia, reconoce expresamente que la promoción de la salud constituye una actividad eminentemente intersectorial.

La OMS (1992, citado por Ferraz, 1998: 55) considera que una ciudad saludable es aquella en que los dirigentes municipales enfatizan en la salud de sus ciudadanos dentro de una óptica amplia de

²⁹ En el punto que sigue, salvo alusión expresa, nos apoyaremos en la caracterización aportada por Rodrigo Gravina Junqueira (2000). Cabe destacar que no pretendemos ser exhaustivos sino sólo ilustrar cómo se fundamenta y aplica el principio de la intersectorialidad en experiencias que expresamente se basan en esas agendas sociales.

³⁰ En el ámbito de la medicina, desde hace varias décadas existe conciencia de la relación de la enfermedad con la pobreza, así como un cuestionamiento del paradigma bio-médico al que se le opone un paradigma socio-ecológico que considera que la promoción de la salud está relacionada con los aspectos globales de la comunidad (Ferraz, 1998).

calidad de vida, de acuerdo con la propuesta de promoción de la salud referida en la Carta de Ottawa.

En América Latina, a partir de 1991, la Oficina Panamericana de la Salud, OPS, empieza a impulsar la estrategia. Define un Municipio Saludable como “aquel en donde las autoridades políticas y civiles, las instituciones y organizaciones públicas y privadas, los empresarios y trabajadores y la comunidad en general, dedican constantes esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, trabajo y cultura de la población; establecen una relación armoniosa con el medio ambiente físico y natural, y expanden los recursos comunitarios para mejorar la convivencia, desarrollar la solidaridad, la cogestión social y la democracia” (OPS, 1996, citado por Alessandro, 2002). Prácticamente todos los países desarrollan experiencias en este sentido. Se describirán a continuación algunas en las que existe algún grado de documentación al respecto³¹.

La intersectorialidad articulada a la calidad de vida en los municipios brasileños

En Brasil, la capacidad de los municipios para intervenir en la definición e implantación de políticas sociales está respaldada por la Constitución de 1998. El proceso de la descentralización político-administrativa converge en la década del 90 con el impulso internacional de las agendas sociales que revelan a los municipios como actores claves en la mejora de la calidad de vida.

El CEPEDOC Cidades Saudáveis, un centro de estudios y documentación asociado a la Universidad de São Paulo, se dedica a impulsar y estudiar estas experiencias y, en particular, la temática de la intersectorialidad articulada a la calidad de vida. Los resultados reportados, sin embargo, son escasos, al punto que se afirma que: “experiencias exitosas de gestión social, en las cuales diferentes sectores se articulan en la formulación de políticas son excepciones a la regla” (Mendes y Fernandez, 2004: 118).

De las experiencias vinculadas con la promoción de la salud, una ha sido iniciada a nivel estadual, concretamente la del estado de Paraná, relacionada a la propuesta “Paraná Mais Saúde” desarrollada a partir de 1995 por la Secretaría de Salud del estado. Sin embargo, la mayoría han sido iniciadas por municipios³². Al respecto, Keinert (1997) menciona dos en ciudades de tamaño pequeño: la del municipio de Palmeira, que fue el primero en adherir al movimiento destinando más de la mitad de su presupuesto para la salud y la educación; y la del municipio de Chopinzinho (20.055 habitantes). En ambos casos se desarrollan varios tipos de iniciativas, sólo algunas de las cuales se caracterizan por la intersectorialidad. El denominador común es la adopción de una estrategia participativa. En Palmeira se creó un comité denominado “Cidade para a Saúde” donde se definieron algunos proyectos estratégicos a ser desenvueltos en asociación con otras organizaciones actuantes en el municipio. Chopinzinho inició el proceso con una consulta a la población a través de una investigación de opinión pública para identificar problemas y soluciones. En este caso, incluso se reconoce que la participación, especialmente de las mujeres y de los agricultores, fue lo que garantizó la continuidad del proyecto³³.

Por otra parte, varios autores, asociados al CEPEDOC (Akerman; Carvalho; Mendes y Fernández) refieren el caso de la territorialización de la ciudad de São Paulo llevada a cabo por la Alcaldía Municipal, en el marco de la búsqueda de una gestión socialmente justa de la ciudad. Este caso pareciera ser particularmente relevante porque se trata de un proceso de descentralización político-administrativa cuya especificidad consiste en adoptar como directrices la intersectorialidad y la

³¹ Es notable la ausencia de reportes sistemáticos y, sobre todo, de evaluaciones de las experiencias que se mencionan en la literatura.

³² Cabe resaltar que en ninguno de los casos logró recabarse información acerca de “cómo” se aplicaba el principio de la intersectorialidad.

³³ Keinert (1997: 14) señala que se formaron concejos municipales de salud, educación, agricultura, acción social, medio ambiente, niños y adolescentes, ancianos, con el objetivo de garantizar la visión intersectorial y la participación de la comunidad.

participación social³⁴.

En agosto de 2002 se aprueba la Ley de Subalcaldías, por medio de la cual la ciudad de São Paulo (de una población de 10,5 millones de habitantes) se divide en 13 regiones que facilitarían una gestión integrada y que, según Fernandez y Mendes (2003), ofrecerían una importante contribución para la sustentabilidad de procesos de implantación de ciudades saludables. La metodología de intervención para facilitar una gestión integrada en cada subalcaldía contempla tres abordajes: a) territorio: incluye acciones en conjunto con los diversos sectores y organizaciones locales de recuperación de la historia e identificación de potencialidades locales, entre otros; b) gestión participativa; y c) gestión intersectorial, entendida como un proceso articulado e integrado de formulación e implementación de políticas públicas.

Un detonante clave del proceso -como en la mayoría de las experiencias- parece haber sido la proactividad de la autoridad municipal hacia la descentralización y la participación social³⁵. De cualquier manera, la posibilidad de que la creación de las subalcaldías favorezca la capacidad de formular políticas sociales integradas, más identificadas con las necesidades locales, tal como lo postula Akerman (2004: 135), es lo que hace esperar que los actores sociales locales se articulen en una nueva arquitectura de gobierno local.

En otras experiencias documentadas, en vez de basarse en una reorganización administrativa, la intersectorialidad se tiende a asentar en estrategias que directamente combinan nuevos estilos de planificación con la movilización social y el uso de formas de organización matriciales. Esta es una de las conclusiones que se desprende del estudio de Mendes, Bógus y Akerman (2002) sobre cuatro ciudades del estado de São Paulo que implementaron agendas urbanas participativas e intersectoriales.

En dos de las ciudades estudiadas (las municipalidades de Limeira y Bertioga), lo que atrajo a los directivos municipales a adoptar la estrategia de Ciudades Saludables fue que representaba una forma alternativa de gestión local, además de su potencial de organizar acciones con vistas a la mejoría de la calidad de vida. Por otra parte, en los municipios que estaban desarrollando proyectos intersectoriales que se aproximan al ideario de la Agenda 21 (Santo André y Piracicaba), el punto de partida fue la identificación de la necesidad de construir una visión estratégica de la ciudad, teniendo como referencia la búsqueda de un modelo alternativo para el desarrollo integrado y sustentable. A su vez, ambos casos se caracterizaron por un fuerte énfasis en la participación social, al punto de elegir como problema aglutinador para facilitar la movilización social, la formulación de un **plan estratégico integrado** para la ciudad. El plan se dirigió a la elaboración de macroproyectos que permitiesen acciones en varios sectores³⁶. La iniciativa de Santo André, de tomar en cuenta la ciudad como un todo, adquirió visibilidad nacional e internacional.

³⁴ Fernandez y Mendes (2003), de quienes se han tomado las principales referencias sobre este caso, señalan que en la década de 1970 se ubican las primeras iniciativas de descentralización en São Paulo, sin embargo, siempre la lógica de creación institucional siguió necesidades e intereses sectoriales... “En el año 2000, las áreas eran 13 en educación, 10 en salud, 17 en asistencia social y 28 en administraciones regionales... Nacido fragmentado, este proceso de regionalización no fue capaz de cambiar, democratizando, las relaciones de la administración con la población”.

³⁵ Como lo destacan Fernandez y Mendes (2003), en realidad ya la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo, de 1990, señalaba que la administración municipal sería ejercida localmente, a través de subalcaldías; sin embargo, establecía que el número, atribuciones y forma de escogencia de los subalcaldes serían definidas posteriormente. Durante dos gestiones municipales que no se alineaban con los supuestos de una gestión descentralizada, la ley en referencia quedó en suspenso. La alcaldesa de São Paulo, bajo cuyo mandato se formula la ley de Subalcaldía, era del Partido de los Trabajadores. Cabe destacar, sin embargo, que se presentó a la reelección en octubre de 2004, pero no ganó las elecciones.

³⁶ Según reportan Mendes, Bógus y Akerman (2002), en Santo André se establecieron siete grupos de trabajo sobre los siguientes ejes: desarrollo económico, desarrollo urbano, calidad ambiental, inclusión social, educación, reforma del Estado e identidad cultural. En un primer momento, ellos elaboraron diagnósticos y definieron las directrices y métodos. En un segundo momento, se trató de establecer con mayor precisión cuáles eran las metas para cada tema. En el tercer momento, se establecieron un conjunto de acciones para cada meta.

Cabe destacar que en Santo André opera también el Presupuesto Participativo, el que incorpora en su programación los mismos ejes temáticos del plan estratégico.

Otra experiencia en este sentido fue la de la ciudad de Curitiba, donde la intersectorialidad tampoco fue realizada a través de una modificación en la estructura de la administración pública ni de la legislación. Allí la administración, al iniciar su mandato, transformó sus propuestas de campaña en **24 proyectos estratégicos intersectoriales** que pasaron a permear toda la estructura de la alcaldía (sin alterar la matriz sectorial) y que se desarrollaron a través de una lógica de problemas y de territorios. A la estructura funcional se agregó una **estructura matricial** encargada de estos proyectos, gerenciada y articulada por foros agrupados en tres niveles, cubriendo así las distintas instancias jerárquicas de la alcaldía³⁷. Además, se institucionalizaron reuniones periódicas en diferentes regiones del municipio para identificar e integrar las contribuciones de la población para los proyectos (Westphal y Mendes, 2000).

Los Municipios Saludables en Argentina

Una trayectoria similar han seguido en este sentido los municipios argentinos.

En Argentina, como en muchos otros países, en especial la estrategia de las Ciudades Saludables ha tenido como uno de sus principales mentores a la OPS. Según lo refiere Alessandro (2002), el primer antecedente de esta estrategia se inicia en 1998, ejecutado por el Centro Interdisciplinario Universitario para la Salud, perteneciente a la Universidad Nacional de la Plata, e involucrando tres municipios (Berisso, Ensenada y la Plata). Ya para agosto de 2000, en las Primeras Jornadas de Municipios Saludables convocadas por el Ministerio de la Salud de la Nación y la OPS, participaron 40 municipios y 32 intendentes y para 2001, con el apoyo de OPS, ya estaba en operación una “Red de Municipios Saludables en la Argentina”³⁸.

En general, la estrategia tiene como misión fortalecer la ejecución de las actividades de promoción de la salud en el ámbito local, colocándolas como la más alta prioridad del programa político. Se apoya para ello en la construcción de alianzas multisectoriales y en la participación ciudadana³⁹. La multisectorialidad es concebida como la integración de los distintos sectores del municipio y los diferentes actores de la comunidad en el proceso de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones para mejorar las condiciones sociales y sanitarias en los espacios donde viven las personas.

El énfasis está puesto así en que los distintos sectores de una municipalidad elaboren una visión compuesta de la ciudad que favorezca una nueva mirada de los viejos problemas⁴⁰. En todas las experiencias ha sido clave el compromiso de la autoridad municipal con la propuesta, reconociéndose que su liderazgo facilita la participación intersectorial. En sí, las fases del proceso de construcción de un Municipio Saludable comprenden, según lo refiere Alessandro (2002), las siguientes: declaración pública del compromiso del gobierno local para avanzar hacia la meta de ser un *Municipio Saludable*; conformación y puesta en marcha de un comité intersectorial de salud; elaboración de un diagnóstico con la participación de los ciudadanos e instituciones locales; puesta en marcha de un plan de salud consensuado; y establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación en el ámbito local.

³⁷ El nivel 1 es coordinado por el alcalde y en él participan las secretarías de gobierno y los coordinadores de proyecto, que tienen la función de definir las acciones; en el nivel 2 participan todos los coordinadores y los gerentes de operación; y en el nivel 3 participan los gerentes de operación y los responsables por cada acción dentro de la alcaldía.

Cabe destacar que se modificó la ley de presupuestos para dar espacio a los proyectos estratégicos.

³⁸ Todas las referencias a este caso las hemos tomado de Alessandro (2002).

³⁹ Alessandro (2002) describe tres experiencias que constituyen intentos de resolución de problemas concretos con base en el diálogo y la concertación: a) los Ecoclubes que son organizaciones no gubernamentales integrados por niños y jóvenes, que buscan formarse como líderes juveniles, para articular acciones con otras instituciones de la comunidad para mejorar la calidad de vida de la población; b) la Asociación de Ferias Francas que son mercados de venta directa del productor al consumidor; y c) el Club del Trueque que, entre otros, es una herramienta destinada a generar fuentes de trabajo.

⁴⁰ Alessandro (2002: 75 y 76) hace una distinción entre “acción multisectorial” y “acción intersectorial”. Asume que estas últimas, a pesar del esfuerzo de integración, no hacen que los participantes abandonen su enfoque sectorial. La autora, en general, maneja ambos conceptos indistintamente.

Destacan dos figuras institucionales. Por una parte, la *Comisión de Municipios Saludables* compuesta por una cantidad de miembros que varía entre 15 y 25 incluyendo al intendente; los concejales integrantes de las comisiones de salud, medioambiente, desarrollo social, educación, desarrollo productivo, transporte, urbanismo, etc., el gabinete del ejecutivo local; los representantes de las asociaciones empresarias, profesionales y sindicales; ciudadanos notables e interesados por la cosa pública; y representantes de los medios de comunicación.

Por otra parte, destacan los *Talleres Intersectoriales de Planeación* que son reuniones de trabajo donde se intenta brindar información y capacitación a la *Comisión de Municipios Saludables* y a la ciudadanía en general. La metodología incluye discusión y análisis en grupos y elaboración de planes de trabajo. Para participar de ellos se debe contar con una invitación formal firmada por el intendente, la autoridad sanitaria y el coordinador del proyecto, si lo hubiere.

En todo caso, las evidencias empíricas aportadas por el estudio de Alessandro (2002: 78) sugieren que en “cada comunidad la implementación de la estrategia multisectorial adquiere características diferentes de acuerdo con su historia, su cultura y su capital social”. En el Municipio de Unquillo (16.000 habitantes), de la provincia de Córdoba, por ejemplo, una vez enmarcado dentro de la Estrategia de Municipios Saludables, el Intendente convocó a diferentes actores comunitarios para la realización del diagnóstico del plan estratégico y se constituyeron varias comisiones multisectoriales. En cambio, en el Municipio de Gualeguaychú (120.000 habitantes) de la provincia de Entre Ríos, se aprovechó la fuerte tradición de trabajo comunitario para trabajar en red: todos debían diagnosticar, definir las prioridades de su comunidad, definir costos, financiamiento, etc.

Por otra parte, hay experiencias en diferentes modelos organizativos: proyectos que se ubican en el gobierno municipal y que parten de una iniciativa desde ese ámbito, dependiendo generalmente del intendente; proyectos que están insertos en el área de salud municipal, lo cual puede dificultar el trabajo multisectorial; proyectos patrocinados por dos niveles de gobierno; y proyectos establecidos como organismos autónomos, como es el del Municipio de San Martín de los Andes, donde se constituye una organización sin fines de lucro, y que es apoyada por el gobierno municipal (Alessandro, 2002: 99).

Hay, sin embargo, elementos comunes incluso con las iniciativas documentadas en Brasil: promover la planificación estratégica, movilizar la acción multisectorial y estimular la participación comunitaria, son algunos de ellos. Todos, a su vez, hacen parte de los pasos sugeridos por la OPS para formular un proyecto de Ciudades Saludables.

Aun cuando no disponemos de evaluaciones de los resultados de este tipo de iniciativa, trataremos de derivar algunas conclusiones para tipificar mejor el caso FIPS(+).

Las formas alternativas de gestión local promovidas por el CASO FIPS (+)

El caso FIPS (+), según lo hemos delineado, en principio se caracteriza por inducir la intersectorialidad tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas sociales. Se diferencia, por tanto, del caso que analizábamos precedentemente (CASO FIPP) en que acá hay una circunscripción a un tipo de políticas públicas (las sociales), lo que limita a su vez el ámbito de aplicación de la intersectorialidad.

Ahora bien, del análisis de las experiencias documentadas que parecen corresponder al CASO FIPS(+), pueden extraerse algunos postulados:

- *Postulado 1. Cuando un municipio se propone expresamente garantizar una vida con calidad, las políticas sociales tienen que relacionarse entre sí para atender las necesidades de la población de una determinada área geográfica*

En sí, todas las experiencias referenciadas tienen dos denominadores comunes en cuanto a su origen. En primer término, han sido promocionadas por gobiernos locales, a su vez bajo el impulso -y a veces, incluso el apoyo financiero- de organismos internacionales o de universidades.

En segundo término, todas las experiencias sólo han adquirido real impulso cuando ha existido la decisión política de direccionar las políticas sociales hacia una meta. En el caso de las ciudades saludables, esa meta es la salud que se asocia al conjunto de políticas públicas, considerándose que se produce socialmente y refleja el modo de vivir y la calidad de vida de una población (Mendes y Fernandez, 2004; Westphal y Mendes, 2000).

- *Postulado 2. Aun cuando la intersectorialidad se asocie a un sector (que se coloca como objeto de todas las políticas), necesita ser asumida como proyecto de gobierno para prosperar*

En general, las iniciativas que han adoptado la estrategia de las ciudades saludables han tenido como protagonistas a órganos del sector salud del respectivo país. Sin embargo, lo que sugieren las experiencias (Mendes, Bógus y Akerman, 2002) es que sólo se produce la articulación con los otros sectores cuando el jefe del gobierno municipal asume la iniciativa como un proyecto de gobierno; o sea, cuando el sector que impulsó la iniciativa deja de ser el protagonista.

En aquellos casos en que el papel de liderazgo se ha concentrado desde el inicio en el jefe de gobierno local, los resultados han sido mejores.

- *Postulado 3. El establecimiento de una dinámica de trabajo intersectorial puede favorecerse si se usa una metodología participativa*

Las experiencias más consolidadas reportan el uso de distintas formas de participación social (institucionalizadas tipo consejos, y no institucionalizadas, tipo foros), así como un uso extensivo de redes sociales basadas en la corresponsabilidad y en la cooperación, rasgos todos que caracterizan a su vez a los Municipios Saludables (Mendes, 2004).

- *Postulado 4. La intersectorialidad puede ser operacionalizada a través de formas de organización y de gestión que se sobreponen a la estructura sectorializada de gobierno*

Si bien hay experiencias donde el aparato gubernamental ha experimentado una alteración de las estructuras organizativas del gobierno para dar respuestas integradas a los problemas, la tendencia en el CASO FIPS (+) es que se ponga más el énfasis en cambios procesales, específicamente en las metodologías de intervención, mostrando así que existe una vía alternativa para realizar la intersectorialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas.

CASO TIPO FIPS (+)

- *Postulado 1. Cuando un municipio se propone expresamente garantizar una vida con calidad, las políticas sociales tienen que relacionarse entre sí para atender las necesidades de la población de una determinada área geográfica*
- *Postulado 2. Aun cuando la intersectorialidad se asocie a un sector (que se coloca como objeto de todas las políticas), necesita ser asumida como proyecto de gobierno para prosperar*
- *Postulado 3. El establecimiento de una dinámica de trabajo intersectorial puede favorecerse si se usa una metodología participativa*
- *Postulado 4. La intersectorialidad puede ser operacionalizada a través de formas de organización y de gestión que se sobreponen a la estructura sectorializada de gobierno*

F. CASO TIPO FIPS(-). La intersectorialidad en la formulación e implementación de la política de combate a la pobreza

Otro caso de aplicación de la intersectorialidad surge expresamente asociado al combate a la

pobreza y expresa, a la vez, la evolución que tiende a experimentar a partir de la última década no sólo la política social sino el enfoque sobre la pobreza.

Uno de los rasgos más significativos de los nuevos programas, sobre todo de los que se desarrollan en los últimos años, es que las acciones para la superación de la pobreza no se perciben como la responsabilidad de una sola institución. La integralidad y la complementariedad tienden a ser los conceptos sobre los que se basan las estrategias al respecto y, en términos más generales, de la propia política social. México y Chile han asumido estos conceptos explícitamente y han diseñado programas que se ejecutan a través de acciones intersectoriales.

En la medida en que acá la intersectorialidad es aplicada tanto en la formulación como en la ejecución de un conjunto particular de políticas sociales (las políticas de combate a la pobreza), designamos este caso como el CASO TIPO FIPS (-). Apreciaremos, sin embargo, que el acotamiento del alcance de la intersectorialidad va acompañado de una ampliación del ámbito de su ejecución: desde lo local a lo nacional; abarcando, a la vez, estrategias locales. Revisaremos dos programas en operación, Chile Solidario y Oportunidades de México para tratar de tipificar el caso.

El sistema Chile Solidario

Si bien hay quienes han sostenido que el Sistema Chile Solidario es un esfuerzo de coordinación fundamentalmente de subsidios estatales, pero no de intersectorialidad de programas sociales (Acción, 2002: 5)⁴¹, en general pareciera ilustrar acerca de un enfoque novedoso en este sentido.

Chile Solidario se define como un Sistema de Protección Social, con una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción para abordar la extrema pobreza⁴². Fue creado por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos y constituye una de las prioridades expresas del gobierno. El objetivo del sistema es que entre el 2002 y el 2005 se incorpore a 225.000 familias. El Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan⁴³, se encarga de coordinar el conjunto de la red social pública y privada a nivel nacional, regional y local.

El sistema tiene tres componentes: apoyo psicosocial personalizado e intensivo y bono de protección familiar (componente temporal); subsidios monetarios garantizados, cuando proceda; y acceso preferente a programas de promoción social, y prestaciones laborales de previsión social. En junio de 2004, la Ley N° 19.949 formaliza y le da marco legal a la iniciativa que se venía desarrollando desde el año 2002.

Se ha asumido que Chile Solidario representa una nueva fase en el desarrollo de políticas sociales que supera el modelo de “focalización” sectorializada, admitiendo que éste ya cumplió su ciclo (Mideplan, 2004: 4). De hecho, el sistema intenta romper con la lógica sectorial en que se organizan los beneficios y servicios del Estado. Para ello, se plantea la necesidad de que los programas dirigidos hacia los sectores más pobres compartan objetivos específicos concordantes entre sí y criterios de elegibilidad uniformes. El objeto es, por tanto, enfrentar el problema de la extrema pobreza desde una perspectiva integral.

¿Cuáles son los dispositivos de coordinación y complementariedad en que se basa el sistema?

Dos cambios importantes afectan, primero, al foco: 1) en vez de esperar la demanda de servicios,

⁴¹ El documento de Acción expresa además al respecto: “En este sentido, nos preocupa el carácter que en el sistema se le quiere dar a la intersectorialidad como una coordinación entre distintos servicios para un objetivo puntual, que no da respuesta al carácter de integralidad que requiere un sistema de protección social tal como ha sido definido el Chile Solidario...” (pág. 6).

⁴² Véase el portal www.mideplan.cl y Mideplan (2004), fuentes en las que nos basamos para esta descripción. También usamos la información proporcionada por Verónica Silva, Subdirectora de FOSIS, en comunicación electrónica del 07/03/2005.

⁴³ Al iniciarse el Gobierno de Aylwin (1990-1994), primer gobierno democrático después del régimen militar, se crea el Ministerio de Planificación y Cooperación para armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público encaminadas a erradicar la pobreza. Sin embargo, lo que primó en esos años fueron las relaciones bilaterales entre las autoridades económicas y los ministros sectoriales (Repetto, por publicar).

el sistema se basa en la **proactividad del Estado**, lo cual implica una política y programas organizados sobre la base de la oferta desde el propio Estado; 2) las acciones se dirigen a la **familia**, en vez de a personas individuales, lo que de por sí aporta una visión más integral al problema de la pobreza. La intersectorialidad, de hecho, está dada fundamentalmente por la metodología de trabajo con las familias. Mideplan (2004: 11) afirma que, de esta manera, “es posible ordenar los sistemas de asignación de beneficios y facilitar la coordinación de las redes institucionales, haciendo que su esfuerzo de complementariedad se exprese en un conjunto integral de prestaciones”.

Otra estrategia importante es la de abordar la pobreza extrema de manera **descentralizada y personalizada**, introduciendo en este último aspecto la idea de contar con un agente de intervención -el Apoyo Familiar- que facilite la relación entre el Estado y las familias a atender (dimensión psicosocial de la intervención). La descentralización recoge a su vez lo que parece ser un común denominador de los esfuerzos de intersectorialidad: adoptar también al territorio como marco de acción. Específicamente se asume que para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración, debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios ... (o sea), en los territorios donde las familias residen (Mideplan, 2004: 19).

El Cuadro N° 4 recoge los principales rasgos de Chile Solidario y sus diferencias con los anteriores programas.

Cuadro N° 4
Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema
La experiencia de Chile

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
1. Rol del Estado	Rol pasivo Las prestaciones sociales del Estado a este grupo de chilenos se entregaban con base en la demanda de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos que las administran. Esto significa que aquellos individuos o familias más necesitados que se encontraban aislados y desinformados respecto de la red instalada del Estado (muchas veces los más necesitados) accedían en menor medida a las prestaciones.	Rol proactivo A través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas para buscar que las prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más las necesitan, y de organización de focalización de estas prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas. Este trabajo directo se realiza por medio de un Apoyo Familiar asignado para cada familia integrada al sistema que brinda apoyo personalizado durante 24 meses por medio de sesiones de trabajo periódicas en su domicilio.
2. Foco de intervención	Individuo Las prestaciones tradicionales como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) estaban organizadas para atacar los problemas sociales de la población a nivel individual, sin tomar en cuenta las características del núcleo familiar en el que el individuo estaba inserto.	Familia El Sistema Chile Solidario tiene como foco de su intervención la unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia en que está inserto. Es así como en conjunto con la entrega por 24 meses de un Bono de Protección a la Familia, se celebra un Contrato Familiar específico con cada familia y se le asegura el acceso a las redes de beneficios existentes en la actualidad según las características particulares de cada una de ellas.
3. Forma de entrega de las prestaciones sociales	Prestaciones dispersas Las prestaciones sociales para este grupo de la población se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas. Esto se traducía en la existencia de	Sistema Integrado de prestaciones El Sistema Chile Solidario supone la integración de las prestaciones dirigidas a este grupo de la población en un Sistema coherente y coordinado, con una institucionalidad única, lo que permite potenciar las diversas prestaciones y potenciar su efectividad. Para ello se concentra la responsabilidad y recursos

	más de 90 programas dirigidos hacia los sectores de escasos recursos que no necesariamente tienen objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes.	orientados al apoyo de las familias en extrema pobreza en Mideplan, transformándolo en el responsable de la red de protección social del gobierno.
4. Integración asistencia - promoción	Escasa La dispersión institucional y programática existente hacía que las diversas prestaciones respondieran alternativamente a un criterio asistencial o promocional sin que éstas se complementaran efectivamente.	Combinación coherente de asistencia y promoción El Sistema Chile Solidario integra de manera coherente y en función de los requerimientos de cada grupo familiar, intervenciones de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, de manera de enfrentar de forma coherente las diferentes dimensiones de la extrema pobreza en cada familia, y entregarle herramientas para superar esta condición más allá de la mera asistencia. Para ello los instrumentos claves son el trabajo del apoyo familiar designado para cada familia integrada al sistema y el Contrato Familiar suscrito por cada una de ellas, en el cual se comprometen a cumplir determinados compromisos considerando el punto de partida específico de cada caso.
5. Forma de acceso a subsidios	Por postulación El Sistema de acceso para estas prestaciones suponía la postulación de las familias a un cierto número de cupos, asignados anualmente. Esto muchas veces implicaba que las familias más pobres debían quedarse en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos.	Garantizados como derecho El Sistema Chile Solidario cambia radicalmente la lógica de acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres, instituyéndolo como un derecho garantizado. Esto permite asegurar una mejor focalización de estas prestaciones y empodera a las familias más pobres ante el Estado. La garantía se fija en un plazo de doce meses contado desde el ingreso de la familia al Sistema.
6. Rol de la familia ante las prestaciones	Rol receptor Una vez asignadas las prestaciones, la familia asumía un rol pasivo como simple receptora de las mismas, sin que existiera un compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación.	Compromiso de esfuerzo familiar La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son, por ejemplo, la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.
7. Incentivos al beneficiario para superar su condición	Ninguno Los beneficios se entregaban de manera incondicional sobre la base de antecedentes socioeconómicos (ficha CAS) al momento de postular. En caso que dicha condición mejorara, se perdían los beneficios, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.	Estructura de incentivos promueve la superación de extrema pobreza A través de las condiciones que impone el Contrato Familiar y de la estructuración de la intervención en el tiempo, Chile Solidario impone a la familia una estructura de incentivos que la impulsa a mejorar sus condiciones. Esto último está incorporado a la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses de intervención intensiva, período durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso y se mantienen los demás subsidios.

Fuente: Dirección de Presupuestos (citado por Mideplan, 2004: 20-22).

¿Cuál es el modelo de gestión del sistema?

Según Mideplan (2004: 46), el modelo de gestión “busca asumir un conjunto de desafíos: ordenar al conjunto de los programas y servicios sociales en función de los objetivos buscados, fortalecer el trabajo en red de las instituciones involucradas, fortalecer la institucionalidad territorial, mejorar el proceso presupuestario en relación a los resultados buscados, disponer de información oportuna y generar conocimiento acerca de la acción desarrollada”. Algunos de los rasgos del modelo se exponen a continuación:

a) Lo que en principio permitiría que el sistema no sea un simple agregado de programas es la existencia de una instancia ejecutiva central (la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario) encargada expresamente de la administración y coordinación de Chile Solidario dentro del Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Por ley, le corresponde a este Ministerio también la supervisión y evaluación de Chile Solidario.

b) El sistema se ejecuta a través de una red de instituciones y programas y de niveles territoriales. Así, el componente psicosocial es desarrollado por el Programa Puente: entre la familia y sus derechos, que ejecuta el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), en conjunto con las municipalidades⁴⁴. Por otra parte, dado que se le reconoce a las familias un acceso preferencial (al menos por cinco años) a todos aquellos programas, servicios, beneficios y/o prestaciones de las que dispone el Estado para atender las necesidades básicas y de desarrollo de las familias incorporadas al sistema, éste debe movilizar y articular muchas instituciones⁴⁵. Incluso, el sistema contempla el desarrollo de iniciativas conjuntas con instituciones públicas y privadas para complementar y aumentar la oferta de bienes y servicios disponibles para las familias.

Al concentrarse las prestaciones y servicios en las mismas familias (personas) la intersectorialidad constituye un proceso natural de prestación de servicios⁴⁶.

Por su parte, en el nivel comunal, el más cercano a las familias integradas a Chile Solidario, se desarrollan las Redes Locales de Intervención, las que operan como el otro eje de aplicación de la intersectorialidad, en tanto en ellas se coordina y articula la oferta para las familias⁴⁷.

Específicamente las Redes Locales de Intervención tienen por función coordinar los apoyos que pueden prestar las instituciones proveedoras de servicios en el nivel local. Durante la fase de apoyo psicosocial a las familias, la coordinación de cada red es impulsada por la Unidad de Intervención Familiar (UIF), estructura que se establece en los municipios con el propósito de implementar y ejecutar el Programa Puente, congregando al equipo comunal (Apoyos Familiares) que están en contacto directo con las familias. En la Red Local de Intervención participan representantes de todas

⁴⁴ Cabe destacar que cada familia seleccionada a través de los mecanismos pertinentes es asignada a un “Apoyo Familiar” de la comuna correspondiente que hace visitas domiciliarias por 24 meses (decrecientes) y orienta a la familia en relación a las redes institucionales que pueden apoyarla para lograr las condiciones mínimas de calidad de vida que la propia familia ha definido como prioritarias. Se firman contratos y se asigna además un “Bono de Protección Familia” por 23 meses.

⁴⁵ Las condiciones mínimas de calidad de vida que el sistema pretende asegurar incorporan la dimensión identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Una muestra de cómo opera el sistema se puede obtener apreciando la “Dimensión Identificación”: para atender las necesidades de las familias respecto a la disponibilidad de cédulas de identidad para todos sus miembros, el Sistema ha generado recursos para el Programa Nacional de Identificación Chile Solidario. Este programa permite subsidiar el valor de la cédula de identidad, requiriendo de parte de la familia un pago de \$500 por cada cédula de identidad obtenida, por una vez.

Una de las condiciones mínimas de esta dimensión se relaciona con que los miembros hombres de la familia, mayores de 18 años, tengan su situación militar al día. La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), dependiente del Ministerio de Defensa, ha establecido el beneficio de gratuidad de los certificados que son necesarios en cada caso para la regularización de la situación militar.

Respecto a la condición mínima referida a regularización de antecedentes penales, el Ministerio de Justicia y la Gendarmería de Chile ofrecen asistencia profesional gratuita a los miembros de las familias incorporadas a Chile Solidario que la requieran, a través de la instalación de Oficinas de Diagnóstico Prontuario a nivel regional.

⁴⁶ Debemos esta observación a Verónica Silva, en comunicación electrónica del 07/03/2005.

⁴⁷ Idem anterior.

aquellas instituciones, servicios públicos u organizaciones (incluidas las sociales y comunitarias) que disponen de programas, servicios y/o beneficios dirigidos a las personas y familias en situación de pobreza.

Para asegurar una oferta pública suficiente y adecuada, las instituciones ejecutoras acometen diversos cambios. En varios casos este proceso de adaptación institucional ha significado redirigir territorialmente los programas o prestaciones. Muchos organismos han tenido además que adecuar sus productos o flexibilizar los procedimientos, así como generar nuevos programas para mejorar la pertinencia de los programas.

c) Para facilitar una gestión en red, se han desarrollado además las siguientes instancias⁴⁸:

- Comité Técnico Nacional (COTEN): coordinado por la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario e integrado por todas las instituciones que cuentan con oferta programática para las familias integradas al Sistema. Este Comité se estructura en comisiones para cada una de las dimensiones que abarca Chile Solidario y en redes de trabajo por áreas al interior de dichas dimensiones.

- Comités Técnicos Regionales (COTER): es una instancia de coordinación regional presidida por el Intendente Regional y en la cual el Secretario Regional de Planificación y Coordinación actúa como secretario ejecutivo regional de Chile Solidario. Participan en el COTER las autoridades regionales y los jefes de servicios y programas que se han vinculado al Sistema Chile Solidario a través de convenios, con o sin transferencia de recursos, o Protocolos de Acuerdo. Del mismo modo que a nivel nacional, se estructuran en cada región por dimensión del Sistema Chile Solidario.

d) Un lugar destacado tiene la gestión presupuestaria del sistema, la que combina las siguientes estrategias, según lo señala Mideplan (2004: 50):

- La suscripción de convenios de colaboración con las instituciones que disponen de oferta programática pertinente a las necesidades y demandas de las familias integradas a Chile Solidario, de manera que dichos programas sean en una parte focalizados en dichas familias. Los convenios son suscritos por Mideplan, en tanto institución coordinadora del Sistema Chile Solidario, y las instituciones que correspondan.

- La suscripción de convenios de transferencia de recursos entre Mideplan y algunas instituciones, para los cuales Mideplan dispone de una línea presupuestaria especial denominada Chile Solidario, en la cual la ley de presupuestos anual asigna una determinada cantidad de recursos nominados a diferentes instituciones a los fines de financiar prestaciones y servicios (regulares o nuevos) a favor de las familias integradas a Chile Solidario. Para estos efectos, la línea presupuestaria Chile Solidario identifica las instituciones y los programas específicos a ser sujetos de esta modalidad. Para su operacionalización, Mideplan debe suscribir un convenio de transferencia de recursos bajo condiciones que garanticen que los programas operen a favor del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad de vida que define el sistema para las familias. Dichos convenios establecen informes de avance periódicos acerca de las prestaciones y servicios otorgados y mecanismos específicos de rendición de cuentas de los recursos transferidos.

Cabe destacar que en los dos primeros años de ejecución de Chile Solidario todos los convenios eran de colaboración. A partir del año 2004, sólo el 20% de los convenios son de este tipo, mientras que aproximadamente el 80% corresponde a convenios de transferencia de recursos. En el caso de incumplimiento de un convenio de colaboración, la consecuencia formal es que el hecho es reseñado en los informes periódicos a la Presidencia. Respecto de los convenios con transferencia de recursos, la sanción máxima a la que se exponen las instituciones es a no contar con más recursos para dichos programas⁴⁹.

- La línea presupuestaria incluye además recursos que permiten el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de Chile Solidario, ya que la ley correspondiente genera esta instancia de

⁴⁸ Hemos extraído la siguiente información casi textualmente de Mideplan (2004: 48).

⁴⁹ Información suministrada por Verónica Silva en comunicación electrónica del 07/03/2005.

coordinación global del Sistema en Mideplan.

e) La gestión del sistema contempla expresamente la gestión de la información y la gestión del conocimiento. En el primer aspecto, la ley de Chile Solidario mandata a Mideplan la creación, diseño, implementación y administración de un Registro de Información Social, que debe a su vez ser suministrado a los municipios y entidades públicas que administren programas o prestaciones sociales. Debido a la importancia de un Sistema Integrado de Información Social como herramienta de apoyo a la gestión de Chile Solidario, éste ha sido incluido en la Agenda Digital del Gobierno.

Específicamente, el Programa Puente dispone de un sistema de registro y monitoreo en línea, en el cual los Apoyos Familiares que trabajan con las familias ingresan la información que recogen en cada una de las sesiones de trabajo, lo que permite conocer en línea la demanda de cada una de las familias y así establecer las prioridades de las prestaciones que deben estar a disposición de ellas, por parte de las instituciones prestadoras de servicios⁵⁰.

El tratamiento de la intersectorialidad estaría siendo facilitado por estas características que adopta el modelo de gestión del Sistema Chile Solidario. En todo caso, aún la lógica de la oferta pública está construida en torno a la sectorialización y sólo en el mediano plazo es que se espera que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente, que promuevan e incorporen las necesidades regionales y comunales, así como sus soluciones en la entrega de productos, bienes y servicios (Mideplan, 2004: 49).

El Programa Oportunidades de México

Existe cierto consenso en que el Programa Oportunidades de México constituye otro ejemplo de la aplicación de la intersectorialidad.

Al igual que Chile Solidario, éste es un programa para la población en extrema pobreza que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso⁵¹. Se define como un programa interinstitucional en el que participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales. La meta en 2004 era apoyar a 5 millones de familias.

El programa constituye la continuación de un programa iniciado en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, “Progresas”, el que en marzo de 2002 se transforma en el “Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, con una significativa ampliación de cobertura y beneficios respecto de Progresas⁵². Su antecedente es el Pronasol, impulsado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que fue el primer macro-programa que tuvo como foco la pobreza con un enfoque multidimensional. Sin embargo, como el sujeto de atención del Pronasol era la comunidad, la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad y, por lo tanto, la definición de pobreza que se va perfilando, a través de la implementación del programa, es la que tiene que ver con acceso a diversos servicios básicos (Lendo, 2004: 4)⁵³.

El programa Oportunidades, en cambio, define como unidad de intervención a la familia y asume

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Estamos usando como fuentes principales el portal www.oportunidades.gob.mx y Secretaría de Desarrollo Social ...[et al] (2003).

⁵² Según lo refiere un estudio de la UNESCO (2004: 79), el Programa Oportunidades ha recibido el mayor préstamo internacional jamás otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a país alguno, lo que ha contribuido a darle aun más visibilidad y poder.

⁵³ Según lo refiere Lendo (Idem), a partir de otro estudio, “un análisis del gasto de Pronasol durante los seis años en que fue implementado, muestra que el grueso de la inversión se destinó a obras de infraestructura como son electricidad, agua potable, alcantarillado, urbanización, así como a mejoramiento de escuelas y hospitales”. Lendo llama la atención sobre el hecho de que el Pronasol logra avances importantes en materia de cobertura de servicios básicos en comunidades rurales y urbano-marginados, gracias a un contexto político caracterizado por un gran centralismo, en el que los gobiernos estatales y municipales carecían de recursos mínimos para realizar obra pública y, por tanto, recibían de muy buena gana lo que la federación les ofrecía para el desarrollo de infraestructura en las comunidades.

el enfoque de la estrategia “Contigo”, que parte del reconocimiento de que para superar la pobreza, la política social debe ser integral e incluyente, y debe prevenir y atender las causas de la pobreza por encima de los efectos de la misma (Secretaría de Desarrollo Social ...[et al], 2003: 17). Oportunidades es, de hecho, uno de los programas dedicados a la reducción de la pobreza que forman parte de “Contigo”.

El programa posee un marco para la acción (Programa Institucional Oportunidades 2002-2006), elaborado por las instituciones que lo integran.

Las principales diferencias de Oportunidades respecto del Pronasol aparecen en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema
La experiencia de México

	PRONASOL	PROGRESA Y OPORTUNIDADES
Foco de intervención	<u>Comunidad</u> : la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad, o grupos específicos dentro de ella.	<u>Familia</u> , para fortalecer sus capacidades individuales.
Rol de los beneficiarios ante las prestaciones	Corresponsabilidad como aportaciones para la ejecución y supervisión de las obras.	Corresponsabilidad como compromiso de los padres para que los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la familia asistan al centro de salud, entre otros.
Rol del Estado	Programas sociales basados en la demanda y determinaciones de orden político.	Hay un mapa explícito de la pobreza que identifica el problema, con indicadores objetivos, a nivel de comunidades.

Fuente: Elaboración propia, con base en informaciones proporcionadas por Lendo (2004).

¿Cuáles son los componentes básicos de Oportunidades?

La premisa clave del programa es que la combinación de educación, salud y alimentación, como un paquete integrado, es un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. En este contexto, los componentes del programa son los siguientes:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- Atención básica a la salud familiar fomentando la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial *Jóvenes con Oportunidades*⁵⁴.

La operación de los distintos componentes está a cargo de la Secretaría respectiva. Así, por ejemplo, la operación del componente educativo está a cargo de la Secretaría de Educación Pública.

Los apoyos monetarios son entregados a las madres de familia, asumiendo que esto promueve su mayor involucramiento en la vida comunitaria, y amplía su campo de decisiones al interior del hogar.

Por otra parte, el programa se propone fortalecer la cohesión social, reconociéndola como un

⁵⁴ Hemos extraído esta información de la Secretaría de Desarrollo Social ...[et al] (2003: 38 y 40).

factor determinante del desarrollo económico y social. Para ello promueve la conformación de *Comités de Promoción Comunitaria*, integrados por al menos tres vocales con funciones vinculadas a los mecanismos y espacios de participación existentes en la comunidad, como pueden ser los comités de salud, las asociaciones de padres de familia en las escuelas y, en general, aquellos espacios que guardan relación con los proyectos productivos y de desarrollo.

¿Cuál es el modelo de gestión del programa?

Oportunidades se define como un programa coordinado, intersectorial e interinstitucional de operación permanente con participación de los tres órdenes de gobierno⁵⁵. La estructura y mecanismos de operación son los que siguen:

a) Existe, como en Chile Solidario, una instancia central, la “Coordinación Nacional”, que es un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. El titular es nombrado por el Presidente de la República. La misión de la Coordinación Nacional es “Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza, mediante el desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social” (Secretaría de Desarrollo Social ...[et al], 2003: 50).

Existen además “Coordinaciones Estatales de Oportunidades”, encargadas de la operación del programa en los estados y que, entre otras tareas, desarrollan el proceso de identificación e incorporación de las familias, apoyadas a partir del 2004 por 213 Centros de Atención y Registro⁵⁶.

b) La estructura del programa contempla, además, los siguientes mecanismos de dirección y coordinación:

- Un Consejo Nacional, formado por las Secretarías (Ministerios) involucradas en la operación del programa y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Consejo está encargado de la dirección y seguimiento de la Coordinación Nacional. De hecho, el Coordinador Nacional está facultado para recomendar acciones, pero éstas deben ser aprobadas por el Consejo Nacional.

Este Consejo se reúne trimestralmente, provisto de un informe previamente preparado que contiene información sobre los avances del programa. En la oportunidad, también se presentan propuestas de cambio para procedimientos ya existentes y se analizan y aprueban nuevas propuestas. De ser necesario, el Consejo nombra subcomités que pueden, indistintamente, tratar temas relacionados con la operación del programa en el sector salud o educación, un tema específico como la evaluación del programa o analizar nuevas líneas de acción (UNESCO, 2004: 79).

- El Comité Técnico, integrado por las Subsecretarías de las Secretarías respectivas y de la Secretaría de la Función Pública, así como por representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Coordinación Nacional, y cuyas principales funciones son: supervisar los programas en aspectos relacionados con su operación, monitoreo y planificación; asesorar en la discusión de nuevas iniciativas o modificaciones a las iniciativas en curso y en la toma de decisiones, y prestar asesoría en materias de evaluación (UNESCO, 2004: 79).

- Comités Técnicos Estatales: son instancias de concertación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales, a través de los cuales se pretende establecer mecanismos conjuntos de planeación para la atención de las familias, así como del crecimiento de la cobertura de servicios de salud y educación en los estados.

Cabe reiterar que la entrega de servicios específicos sigue siendo responsabilidad de cada sector, aunque según lo reseña un estudio de UNESCO (2004: 80), ha habido un esfuerzo concertado para garantizar que éstos vayan a la misma población beneficiaria, aprovechando de este modo el efecto

⁵⁵ Esta definición, así como la estructura y mecanismos de operación de Oportunidades se han extraído de Secretaría de Desarrollo Social ...[et al] (2003: 76 y 77).

⁵⁶ El programa ganó en el 2004 el premio de Reconocimiento Innova por el proyecto “Procesos Alineados 2004”, que tiene como núcleo la instalación de “Centros de Atención y Registro” (CAR) para la identificación e incorporación de familias beneficiarias al programa, los que permitieron una considerable reducción de tiempos y costos.

Uno de los retos era llevar los beneficios del programa a los 2.435 municipios en las 32 entidades federativas.

sinérgico que la concentración o convergencia pueden producir. De hecho, se sostiene que el Comité Técnico ha logrado coordinar la programación y, en cierto grado, la formulación de políticas, tomando a su cargo la tarea de establecer normas de operación que hacen necesario que cualquier propuesta diseñada para impulsar nuevas iniciativas dentro del marco del programa haya sido previamente aprobada.

A partir de agosto de 2004, Oportunidades entrega en todos los eventos de incorporación la Carta de Compromiso al Ciudadano (CCC) que tiene como propósito explicar de manera pública la descripción del servicio, los derechos y obligaciones que adquieren las familias al pertenecer al Programa, los estándares de calidad del servicio comprometidos y las instancias para quejas, denuncias o reconocimientos. En las reuniones de incorporación celebradas del 16 al 30 de agosto de 2004 se entregó un total de 153.161 CCC (Secretaría de Desarrollo Social, 2004).

Claves de la intersectorialidad en el CASO FIPS (-)

Las aplicaciones del CASO FIPS(-), como hemos apreciado, la ilustran ciertos programas de combate a la pobreza. De su examen global pueden derivarse algunas conclusiones.

- *Postulado 1. La familia puede ser el equivalente del territorio como categoría de aplicación de la intersectorialidad en programas de combate a la pobreza con enfoque de capacidades*

En México, en algunos momentos la comunidad ha sido la prioridad como receptora y tomadora de decisiones para los programas sociales, y en otros, los individuos han sido centro de la acción. Sin embargo, los estudios empíricos recientes han mostrado que la familia es la institución por excelencia, por lo que actualmente se considera que tomarla como pilar en la operación de programas sociales mejorará su éxito (Székely, 2003: 25 y 26). Progresá, el antecedente de Oportunidades, y éste, en México, así como Chile Solidario, han adoptado esta orientación.

La revalorización de la familia como unidad de intervención facilita la gestión interorganizacional de los programas sociales, ya que obliga a colocar la atención en la multidimensionalidad de la pobreza. Todos los programas de nuevo cuño han sido diseñados haciendo que converjan en la familia, las acciones vinculadas a la educación, la salud, la alimentación, entre otras.

Tras la adopción de la familia como sujeto de atención de los programas suele haber una concepción distinta a la tradicional respecto a la superación de la pobreza. En vez de que ésta sea vista como el mejoramiento de las condiciones de vida en términos de los servicios básicos con los que cuentan las personas, en tanto miembros de la comunidad⁵⁷, en estos nuevos programas la superación de la pobreza es vista como el fortalecimiento de las capacidades individuales de las personas.

- *Postulado 2. La combinación de una instancia ejecutiva central y órganos técnicos colegiados proveen un modelo para la gestión intersectorial de programas de alcance nacional*

Tanto Chile Solidario como Oportunidades cuentan con un solo organismo responsable de administrar y coordinar las acciones a nivel nacional, y está adscrito a un ministerio específico (el Ministerio de Planificación y Cooperación, en Chile, y la Secretaría de Desarrollo Social, en México).

En ambos programas existe además un Comité Técnico. En Chile éste reúne a todas las instituciones que ejecutan acciones vinculadas al programa.

En México, el Comité Técnico está integrado por las Subsecretarías de las Secretarías incorporadas en el programa.

El rasgo distintivo de Oportunidades, de México, es que además dispone de un Consejo Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías que hacen parte del programa.

Esta estructura se replica a nivel local.

⁵⁷ Lendo (2004: 6), quien establece esta distinción, señala como ejemplo de este enfoque el Pronasol.

- *Postulado 3. La gestión presupuestaria es un aspecto clave en el logro de la intersectorialidad cuando involucra acciones de distintas instituciones*

Según una de las fuentes consultadas⁵⁸, uno de los factores que explica el éxito de la intersectorialidad de Oportunidades, es que cada sector tiene un importante incentivo para trabajar en forma coordinada en tanto aporta parte del presupuesto del Programa.

En cualquier caso, ese esquema de “presupuesto compartido” parece que no es fácil de replicar⁵⁹. En Chile Solidario los fondos provienen del Presupuesto General de la Nación. Las instituciones que requieren de esos fondos deben firmar convenios de transferencia de recursos con Mideplan, que los administra.

CASO TIPO FIPS(-)

- *Postulado 1. La familia puede ser el equivalente del territorio como categoría de aplicación de la intersectorialidad en programas de combate a la pobreza con enfoque de capacidades*
- *Postulado 2. La combinación de una instancia ejecutiva central y órganos técnicos colegiados proveen un modelo para la gestión intersectorial de programas de alcance nacional*
- *Postulado 3. La gestión presupuestaria es un aspecto clave en el logro de la intersectorialidad cuando involucra acciones de distintas instituciones*

Expondremos a continuación algunos casos donde la intersectorialidad se focaliza exclusivamente en la formulación de las políticas y trataremos de examinar los problemas y lecciones que de ellos derivan.

G. CASO TIPO FPP: La intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de las políticas públicas

Existe un grupo de experiencias en las que la intersectorialidad ha intentado orientar el diseño de la estructura organizativa de la cúpula del gobierno; o sea, el conjunto del aparato del Estado encargado de la formulación de las políticas públicas. Un país pionero en este sentido al parecer es Nueva Zelanda, donde, según lo refiere Richardson (2001: 187 y 188), expresamente se ha cuestionado la división funcional tradicional de los ministerios (economía, educación, justicia, etc.) considerándose que “estas asignaciones estimulan el comportamiento «parcelar» por parte de los ministros y sólo raramente toma cuerpo una visión colectiva para manejar problemas que incumben a varios ministerios”. Richardson (Idem) sostiene que los equipos ministeriales deberían agruparse en torno a los clásicos impactos que la mayoría de las naciones quisiera lograr, a saber: progreso económico; oportunidades y bienestar individuales; seguridad personal y de la nación; ambiente saludable y atractivo; y goce de derechos individuales, civiles y políticos⁶⁰.

⁵⁸ Mónica Tapia, Coordinadora General de Alternativas y Capacidades A.C. de México, en comunicación electrónica del 16-02-2005.

⁵⁹ La misma fuente señala que el mecanismo de presupuesto compartido se debió a una coyuntura particular: el creador de Progresá, luego Oportunidades, fue subsecretario en la Secretaría de Hacienda, posición clave desde donde influyó y creó este mecanismo.

⁶⁰ La autora señala que Nueva Zelanda ha dado recientemente algunos pasos para organizar los ministerios de esta forma. Por otra parte, Sanguinetti (2002: 10) refiere brevemente la experiencia de Australia, donde la configuración de superministerios *-porfolio ministries-* con responsabilidades en un conjunto de áreas de gobierno habría permitido una mejor asignación del presupuesto al existir un mayor espacio para reasignaciones presupuestarias ante cambios repentinos en la demanda o nuevas necesidades.

Los CASOS FIPP Y FIPS (+) que se han revisado precedentemente responden en cierta medida a este espíritu, pero circunscritos a espacios locales (aunque abarcando también la implementación de las políticas) ¿Qué trata de aportar este caso FPP? En principio, pareciera que una mayor coherencia estratégica en la conducción política de un país, así como una mayor visibilidad de las influencias que cada una de las áreas de gobierno puede ejercer sobre las otras. De hecho, en este caso, las típicas rectorías sectoriales son reorganizadas buscando la integración de los sectores.

En los países bajo estudio se encontró sólo una experiencia que en alguna medida tuvo esta pretensión de integralidad: la de Bolivia, en el período 1993-1997, que afectó toda la organización ministerial. Las otras experiencias se refieren más bien a esfuerzos de coordinación que se traducen en órganos expresos. Al respecto se examinarán la experiencia de Brasil relativa a las Cámaras de Estado, y la experiencia de los Comités Interministeriales de Chile.

Los “Super-Ministerios” de Bolivia

En 1993, bajo la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada se produce una reestructuración ministerial⁶¹ (a través de la Ley N° 1.493 de Ministerios del Poder Ejecutivo) que reduce el número de ministerios de dieciséis a diez, manteniendo cinco, creando otros cinco y eliminando once. Exceptuando Justicia, los otros diez ministerios que se eliminan son reabsorbidos en tres nuevos, comúnmente llamados “super-ministerios”: el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, que incluye la concentración de cuatro ministerios y parte de las funciones de otros dos; el Ministerio de Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente, donde se integró la función de la planificación; y el Ministerio de Desarrollo Humano, que abarcó la estructura de tres ministerios anteriores (Educación y Cultura, Previsión y Salud Pública, y Urbanismo y Vivienda).

La coyuntura política aparentemente propició esta reestructuración. Se trataba, según lo sugiere Aranibar Quiroga (2003), de lograr “unidad de mando” tanto en el frente económico como en el frente social para implementar las difíciles acciones estratégicas que el gobierno pretendía desarrollar en ambos frentes: la capitalización -forma que adopta la privatización- y la modificación del sistema de pensiones en lo económico; y la reforma educativa y la participación popular en lo social. En todo caso, se supone que también había la intención de enfocar el desarrollo desde una perspectiva integral, que combinara y articulara de una manera más adecuada las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo sostenible⁶².

El Ministerio de Desarrollo Humano, por ley, queda encargado de actuar en todo lo inherente al desarrollo, la formación, el bienestar y la calidad de vida de las personas. Si bien, a tales fines, organiza sus secretarías retomando la clásica división sectorial (educación; salud; asuntos urbanos; desarrollo provincial y rural; y asuntos étnicos, de género y generacionales), la lógica subyacente en el equipo técnico era asignar los recursos (incluyendo los recursos para la participación popular) con un criterio de inversión y, sobre todo, teniendo en cuenta el desarrollo humano global (en vez de hacerlo en la forma tradicional sectorial que antes proponía Hacienda)⁶³.

Antes del primer año los tres super-ministerios experimentan una crisis de gabinete, al punto que, menos de un año después de su creación, el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico se escinde en dos⁶⁴.

⁶¹ Salvo alusión expresa, todas las referencias a esta experiencia han sido extraídas de Aranibar Quiroga (2003), quien la analiza extensamente.

⁶² Según comunicaciones electrónicas del 04/03/2005 y del 06/03/2005 de Marianela Curi y de Juan Carlos Chávez Corrales, respectivamente. Este último participó en el diseño de la reforma en referencia del Poder Ejecutivo. Por su parte, Marianella Curi durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada fue Subsecretaria de Promoción en el Ministerio de Desarrollo Sustentable.

⁶³ Debemos esta acotación a Juan Carlos Chávez Corrales.

⁶⁴ Según Aranibar Quiroga (2003: 18), la crisis del gabinete que provocó la salida de los tres ministros se generó aparentemente por conflictos de carácter presupuestario planteados por el Ministro de Desarrollo Humano y por problemas

En lo que respecta al Ministerio de Desarrollo Humano, las evidencias sugieren que sus resultados fueron contradictorios. Por una parte, habría mostrado serias limitaciones para poder representar o ser percibido como autoridad social. La inestabilidad que lo caracterizó pareciera haber incidido en tal hecho⁶⁵, aunque también pueden haber influido la amplitud y heterogeneidad de sus funciones y de los órganos sobre los que tenía tuición (Repetto y Potenza, 2005), y la “lógica hacendaria” que terminó dominando la gestión gubernamental⁶⁶. Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Humano fue capaz de diseñar y ejecutar políticas novedosas que, como la Ley de Participación Popular, tuvieron un alto impacto en el proceso de descentralización y se ubicó en un contexto de creciente esfuerzo macroeconómico y fiscal en favor del gasto público social⁶⁷.

De cualquier manera, la experiencia tuvo una existencia efímera: sólo cuatro años. Al asumir el nuevo gobierno vuelven a operar los ministerios sectoriales. Aunque las razones del cambio suelen ser adjudicadas a la modificación de la coyuntura política, es muy probable que también estén asociadas a la debilidad institucional sobre la que se asentó esta experiencia⁶⁸.

Las otras iniciativas que se inscriben en el caso FPP no afectan a los ministerios preexistentes, ya que se traducen en la creación de otros espacios institucionales, como se expondrá a continuación.

Las Cámaras por áreas temáticas de Brasil

En todos los países estudiados existen rectorías ministeriales de carácter sectorial. En algunos, sin embargo, se han creado espacios institucionales para definir políticas intersectoriales o para propender a la coordinación de varios ministerios sectoriales. Encontramos dos iniciativas de este tipo que pueden inscribirse en el CASO FPP, ya que abarcan no sólo el ámbito social sino la totalidad del espacio gubernamental.

Una iniciativa se origina en Brasil durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso y persiste en términos generales en el gobierno de Luiz Inacio Lula da Silva. Se trata de las cámaras creadas a nivel federal que reúnen grupos de ministros por áreas temáticas o macroproblemas, bajo el mando operacional del Ministro Jefe de la Casa Civil⁶⁹. Las cámaras originalmente creadas fueron las siguientes: Cámara de Políticas Económicas; Cámara de Infraestructura; Cámara de Políticas Sociales; Cámara de Reforma del Estado; y Cámara de Seguridad y Justicia, abarcándose así prácticamente el conjunto de los temas gubernamentales⁷⁰.

de comunicación con el Presidente. Las fuentes consultadas también destacan las presiones de la Secretaría de Hacienda por recuperar su estatus de ministerio separado.

⁶⁵ Aranibar Quiroga (2003) sostiene que el hecho de que en cuatro años de gobierno y en cuatro años de existencia del Ministerio de Desarrollo Humano, éste haya tenido cuatro distintos ministros indica la inestabilidad que lo caracterizó. Esto también habría debilitado la representación.

⁶⁶ Juan Carlos Chávez Corrales, en comunicación electrónica del 06/03/2005, señala que el ministro renuncia producto de esa situación; el Ministerio continúa sus funciones pero con un perfil bajo y sin la Secretaría de Participación Popular, que fue relocalizada por el Presidente. Chávez Corrales también llama la atención sobre el hecho de que tempranamente la coalición política se amplió con la finalidad de tener la mayoría necesaria de votos en el congreso para aprobar otras reformas, haciendo parte al ministerio de esta situación.

⁶⁷ Véanse las cifras que aporta Aranibar Quiroga (2003: 28).

⁶⁸ La interpretación que ofrece Aranibar Quiroga (2003: 30) es que el nuevo gobierno necesitaba ampliar el número de ministerios para permitir la inclusión de los distintos socios de la alianza. Por otra parte, se habría decidido darle visibilidad a lo social incrementado la visibilidad de los sectores que lo componen, a través de otorgar a cada sector “su” ministerio. Véase también la interpretación referida antes de Chávez Corrales. Además, cabe considerar la posibilidad de que la rebaja percibida en la jerarquía institucional de ministerios tan importantes como educación, salud, etc. haya influido en el debilitamiento del Ministerio de Desarrollo Humano que los cobijó, según opinión de Antonio Quintin, quien también participó en el diseño de la reforma.

⁶⁹ La descripción que sigue ha sido tomado de Faria (2003), salvo que se exprese otra fuente.

⁷⁰ Cuando se conforman las Cámaras de Estado, durante el Gobierno de Cardoso (1994-2002), la estrategia de desarrollo social estaba sustentada en el fortalecimiento de las rectorías sectoriales de los ministerios sociales y la puesta en marcha de programas focalizados (en un número aproximado de 50).

Un rasgo común a todas las cámaras es que están integradas por el Ministro de Hacienda y por el Ministro de Presupuesto, Planeamiento y Gestión, además de por los respectivos ministros sectoriales. Por otra parte, todas son presididas por el Jefe de la Casa Civil de la Presidencia de la República y, de acuerdo a sus disposiciones normativas, deben reunirse con regularidad (semanal o quincenalmente).

Según lo refiere Faria (2003: 25), durante el gobierno de Cardoso los resultados de las cámaras fueron muy desiguales, destacándose la de Políticas Sociales, la de Políticas Económicas, y la de Infraestructura. Entre los factores que explicarían el éxito relativo de la Cámara de Política Social estaría el liderazgo político del Presidente de la República y el apoyo de las autoridades económicas⁷¹.

La Cámara de Política Social es reeditada por el gobierno de Lula da Silva, a través de un decreto expreso (Decreto N° 4.714 de 30 de mayo de 2003), que le asigna la finalidad de “proponer políticas públicas en el ámbito de las materias relacionadas al área social del Gobierno Federal, buscando la articulación de las políticas y el seguimiento de la implementación de programas cuyo objetivo sobrepasa la competencia de un único Ministerio” (Art. 1). La intención es, pues, la de proveer un espacio institucional para el tratamiento de la cuestión de la intersectorialidad en el área social⁷².

De hecho, durante el año 2003, se estima que la principal realización de la Cámara de Política Social fue la formulación de un programa típicamente intersectorial, el Programa Bolsa Familia. Existen además en su interior grupos de trabajo temáticos para elaborar diagnósticos y directrices de políticas transversales.

Es interesante tener en cuenta la evolución del entorno institucional de la Cámara de Política Social. Cuando se crea (en agosto de 1996), estaba integrada por 12 ministerios de Estado, entre ellos el de la Casa Civil (que la presidía), el de Hacienda, el de Planeamiento y Presupuesto, y el de Justicia, además de los provenientes del campo social. En el año 2003, cuando vuelve a ser creada por el gobierno de Lula da Silva (Decreto 4.714), la Cámara queda integrada por 23 ministerios de Estado y secretarías (incluyendo los antes mencionados), varios, a su vez, con una clara orientación intersectorial o transversal. Pero en el mismo año, considerando que la formación inicial no facilitaba el trabajo de articulación y construcción de consensos, vuelve a reducirse (esta vez a once) el número de órganos que componen la Cámara⁷³.

La Cámara de Política Económica, que tiene la competencia de formular y proponer políticas económicas, también experimenta una evolución similar: cuando es creada en el año 2002 tiene 16 miembros; mientras que en el 2004 queda integrada por ocho ministerios de Estado y secretarías especiales.

Cada cámara, a su vez, posee un Comité Ejecutivo para hacer el seguimiento a la implementación

Uno de los rasgos que se ha destacado del contexto socio-político en Brasil, es la dificultad de establecer y mantener acuerdos políticos, en el marco de un sistema de partidos muy fragmentado y con escasa disciplina al interior de las agrupaciones partidarias (Repetto, por publicar).

⁷¹ Específicamente, Faria menciona los siguientes factores: “empeño de las autoridades centrales del gobierno, especialmente de la Presidencia de la República; convergencia de perspectivas, no sin conflictos y arduas negociaciones, entre los ministros de las principales áreas sociales (previsión, salud, educación, trabajo, agricultura familiar y reforma agraria); una mayoría formada por técnicos de reconocida capacidad y hombres de la estricta confianza del Presidente de la República; y la sensibilidad y disciplina que han mostrado las autoridades económicas -no sin conflictos y desacuerdos- frente a las decisiones tomadas en la cámara y refrendadas por el Presidente de la República, aunque no siempre ha prevalecido el punto de vista de las áreas sociales” (pág. 25).

⁷² Esta aclaración, así como la descripción de las realizaciones y de la composición de la cámara durante el actual gobierno, se las debemos a Tereza Cotta (comunicaciones electrónicas del 02/02/2005 y del 15/04/2005), quien es asesora en la Subjefatura de Articulación y Monitoreo de la Casa Civil, que funciona como Secretaría Ejecutiva de la Cámara de Política Social (y de todas las demás cámaras del Consejo de Gobierno).

⁷³ Ya para el 2004, uno de los integrantes, el Ministerio Extraordinario de Seguridad, de Desarrollo Social y Combate al Hambre, es sustituido por el Ministerio de Desarrollo Social con responsabilidad sobre tres áreas: la política nacional de asistencia social; el programa Beca Familia; y la coordinación del Programa Hambre Cero, todos ellos intersectoriales. La Cámara está integrada también por tres Secretarías Especiales de carácter transversal: Derechos Humanos, Políticas para las Mujeres, y Políticas de Promoción de la Igualdad Racial.

de las decisiones de la cámara, el que está formado por los secretarios ejecutivos de los órganos que las componen. El Comité Ejecutivo de la Cámara de Política Social se reunió dos veces en el segundo semestre de 2004.

Un mecanismo similar se da en otro país, Chile, en un contexto histórico e institucional distinto y con resultados también diferentes.

Los Comités Interministeriales en Chile

En Chile, inmediatamente después de restaurada la democracia en 1990, se crean “Comités Interministeriales de Coordinación Programática” en todas las áreas de acción gubernamental. Específicamente aparecen cinco comités: Político; Económico; Económico-Social; de Infraestructura; y de Desarrollo Productivo, entre cuyos objetivos estaba el de controlar los requerimientos de coherencia gubernativa y coordinar la implementación de los programas y políticas de gobierno en su respectiva área.

El primer gobierno democrático después del régimen autoritario no se propuso abordar transformaciones globales de la administración pública más allá de las tareas democratizadoras propias de la transición política. Una de las pocas innovaciones que se introducen fue el mecanismo de estos comités para acentuar la cooperación interadministrativa y resolver los problemas de articulación que creó el proceso de descentralización de la educación y de la salud a las municipalidades, ocurrido durante el gobierno de Pinochet (Martner F., 1997: 74 a 77).

Los comités coexisten con el nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan), una de cuyas funciones era la de armonizar y coordinar las iniciativas encaminadas a erradicar la pobreza⁷⁴. Este Ministerio era, a su vez, la secretaría técnica del Comité Interministerial Social, encargado de coordinar las políticas sociales, el que era presidido por el Ministro de Hacienda. Este hecho, según Molina (2003: 13), habría incidido en la escasa eficacia del Comité.

Durante el gobierno del Presidente Frei, atendiendo a que la superación de la pobreza se constituye en una de las prioridades programáticas, se decide que el propio Presidente encabezara el Comité Interministerial Social. En ese período queda integrado por doce ministros, y sus labores, según lo refiere indirectamente Hardy (1997, citado por Molina, 2003: 14), habrían sido prolíferas ya que, entre otras cosas, elaboró el Programa Nacional de Superación de la Pobreza y dio seguimiento a los programas sociales prioritarios⁷⁵. Además, en un esfuerzo de articulación territorial, creó Comités Sociales Regionales cuyos propósitos eran los de elaborar y ejecutar programas regionales de superación de la pobreza.

Sin embargo, esta institucionalidad se fue debilitando⁷⁶, al punto que a fines de 1996 el Comité deja de ser presidido por el Presidente de la República y es reemplazado por el “Comité de Ministros Sociales” que presidió el Ministro de Mideplan. En la práctica, este nuevo Comité, según Molina (2003: 15), “fue integrado por personas con menor jerarquía política y poco a poco, hasta su extinción, fue convirtiéndose en un centro de intercambio de información, perdiéndose el propósito original de coordinación”.

Actualmente ya no existen en Chile comités interministeriales de este tipo. Los Comités

⁷⁴ Molina (2003: 13) sostiene que Mideplan en este período no tenía autoridad para coordinar esas políticas y, por otra parte, se convierte en ejecutor de políticas y programas, “perdiéndose así la neutralidad que es una condición necesaria de una entidad coordinadora”.

⁷⁵ En realidad al Comité se le asignaron una gran variedad de objetivos, entre otros, contribuir al mejoramiento de las capacidades técnicas y de gestión de los órganos responsables y ejecutores de los programas de superación de la pobreza, y revisar, evaluar y priorizar anualmente los programas sectoriales reguladores y especiales en los que se expresan las prioridades sociales estratégicas del gobierno (Molina, 2003: 13).

⁷⁶ No conocemos un análisis exhaustivo de las razones de este debilitamiento. Molina (2003: 14) menciona: los inconvenientes prácticos de la coordinación al nivel territorial y de mandos medios de la administración; el poder y autonomía en las decisiones de los ministerios sectoriales; la posibilidad de prescindir de Mideplan sin que ello tuviera mayores consecuencias.

Interministeriales creados durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, tienen en general dos grandes propósitos. Uno es el de proponer, supervisar y dirigir reformas planteadas por el gobierno; a este fin responden los comités de reforma fiscal, de reforma de la salud, de la reforma del Estado, de reforma del trabajo, de nuevas tecnologías de información y comunicación, etc. El otro propósito de los comités es el de abordar temas transversales; tal es el caso, por ejemplo, del Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades, creado en el año 2000 para supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades y presidido por el ministro de la Secretaría General de la Presidencia. De este tipo son también el Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia, la Comisión Asesora Presidencial “Sistema Chile Solidario”, el Comité Interministerial contra el Maltrato Infantil, el Comité Interministerial de Violencia Intrafamiliar, entre otros, así como algunos Comités Intersectoriales para el desarrollo de algunas zonas como, por ejemplo, el Comité Intersectorial para el Desarrollo de Lota.

La secretaría ejecutiva o técnica de cada comité interministerial es ejercida, en general, por el ministerio sectorial más afín, pero a la vez en todos ellos tiene un rol expreso el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), ya sea integrándolos formalmente o realizando un seguimiento de las acciones gubernamentales más relevantes⁷⁷. Cabe destacar que en la SEGPRES hay una División de Coordinación Interministerial⁷⁸.

La regularidad de las reuniones de los comités depende de quién ejerza la Secretaría Ejecutiva o Técnica y de las exigencias políticas o de gestión para cada una; sin embargo, no suele haber más de seis reuniones al año.

Las áreas críticas de la coordinación a nivel nacional promovida por el CASO FPP

El CASO FPP representa a aquellas situaciones donde la intersectorialidad está presente en las instancias dedicadas a la formulación -o en su defecto, a la coordinación- de las políticas públicas, incluyendo las políticas sociales. Aquí, según se aprecia en los desarrollos prácticos de este caso, la intersectorialidad se traslada de los espacios locales a los espacios nacionales. Afloran así, otro tipo de problemas y condicionalidades que, abstrayendo las situaciones particulares en las que se desenvuelven las iniciativas, se pueden expresar en tres postulados:

- *Postulado 1. El uso de instancias suprasectoriales a nivel nacional para ejercer las rectorías gubernamentales tiene elevados costos políticos y organizativos, por lo que requiere de instituciones fuertes*

La reorganización ministerial orientada a que existan autoridades agregadas en lo económico y lo social no es usual, pero tampoco pareciera que es deseable en ambientes precarios institucionalmente. El concepto de “autoridad social”, como lo recuerda Aranibar Quiroga (2003: 27), aunque nace de la necesidad de ejercer desde lo social una representación frente a la autoridad “económica” en procesos de estabilización, ajuste y reforma, también se relaciona con la necesidad de ejercer dentro del ámbito social esa potestad para posibilitar nuevas situaciones o relaciones en el diseño y ejecución de políticas sociales. Por lo tanto, para desarrollarse requiere de instituciones que además de actuar como contrapoder en relación con las instituciones del área económica, puedan articular un proyecto general de política social y representarlo. Los recursos políticos, técnicos y simbólicos -por ejemplo, la estabilidad- requeridos a tales efectos son de tal envergadura que pocos apoyan esta figura. En este

⁷⁷ Debemos a Mauricio Muñoz, funcionario de SEGPRES, todas estas informaciones (comunicaciones electrónicas del 15, 16 y 17 de febrero de 2005). El seguimiento incluye recoger información sobre el estado de funcionamiento de los distintos comités o consejos, de las materias tratadas y de las decisiones adoptadas.

⁷⁸ De acuerdo a la ley que creó a la SEGPRES en 1990, la División “está encargada de la coordinación y seguimiento programático de la gestión del ejecutivo a través de su participación en la elaboración y monitoreo de la agenda de trabajo gubernamental; el análisis de coherencia entre las iniciativas programáticas y legislativas; la constitución, coordinación y participación en equipos interministeriales de trabajo; la sistematización de información para la cuenta anual presidencial del 21 de mayo.

sentido, el estudio realizado por Aranibar Quiroga (2003: 32) sobre la experiencia de Bolivia finaliza señalando: “no llegamos a la necesidad ni a la concluyente conveniencia de la concentración de áreas sociales bajo una misma autoridad del Poder Ejecutivo como la más adecuada forma de constitución de una autoridad social”. Por otra parte, el estudio realizado por Vilmar Faria (2003: 21) llega a la misma conclusión al sostener que: “la experiencia brasileña reciente no consagra como una alternativa necesaria, ni siquiera deseable, la creación de una «autoridad social», entendida como una superestructura burocrática, bajo el control de un ministro, que reúne poderes operacionales en algunas o en todas las áreas sectoriales de la política social. Una iniciativa de ese tipo no sería políticamente viable y resultaría operacionalmente ineficaz”.

- *Postulado 2. La aplicación de la intersectorialidad a través de Comités o Consejos que abarcan la totalidad de la institucionalidad pública tiene mayor viabilidad para el tratamiento de temas transversales que para la coordinación de los sectores gubernamentales, salvo que se disponga de un decidido respaldo político y se adopten formatos flexibles*

Rufián y Palma (1990: 140) señalan que cuando los autores e instituciones se refieren a una autoridad de coordinación de las políticas sociales se están refiriendo generalmente a una autoridad ejecutiva, que tome decisiones que se impongan sobre los entes descentralizados, sobre las administraciones especiales y sobre los diferentes órganos dentro de la administración nacional. Para ello es preciso que tenga carácter supraministerial, o algún tipo de relación de autoridad con respecto a los ministerios sectoriales, para evitar al menos el problema de la relación entre órganos situados en el mismo nivel jerárquico.

Los Comités Interministeriales de Chile y las Cámaras de Estado de Brasil confirman este principio. Sin embargo, tanto la evolución experimentada por los Comités Ministeriales en Chile, como la tendencia prevaleciente en la organización de las Cámaras de Estado en Brasil⁷⁹, insinúan que más que “autoridades sociales” son necesarios espacios institucionales para la definición y el seguimiento de políticas o programas sobre asuntos transversales y, en general, sobre temas que trascienden la esfera de competencia de los órganos establecidos.

La otra tendencia es hacia la flexibilización organizacional. Por ejemplo, las Cámaras de Estado en Brasil al principio estaban organizadas con una composición fija, pero la experiencia mostró que era más conveniente que sus integrantes variaran en función de los problemas que debieran tratar (Faria, 2003: 25). Tampoco parece haber funcionado el predeterminar las reuniones, ya que en los hechos las normas no necesariamente se acatan⁸⁰. Es relevante en este sentido, el caso de los Comités Interministeriales en Chile que no tienen una regularidad establecida para sus reuniones. De hecho, la práctica parece indicar que las reuniones deben convocarse cuando hay temas gravitantes que requieran la presencia de ministros para aprobar determinadas decisiones.

- *Postulado 3. La sostenibilidad de las instancias suprasectoriales es afectada tanto por la jerarquía formal del ente que actúa como secretaría ejecutiva de las instancias coordinadoras, como también por las consecuencias simbólicas que derivan de su acción*

Una de las razones que explicaría el debilitamiento del Comité Interministerial Social que operó a principios de la década del 90 en Chile al parecer se vincula con el hecho de que los ministerios podían prescindir del órgano que actuaba como la secretaría técnica coordinadora, sin que ello tuviera mayores consecuencias. Éstas pueden ser materiales o simbólicas.

En Brasil, la secretaría ejecutiva de todas las Cámaras del Consejo de Gobierno es la Subjefatura

⁷⁹ Recuérdese que a fines del 2003, en la Cámara de Política Social fueron creados grupos de trabajo temáticos: género, raza, juventud, etc. y que existen tres ministerios transversales.

⁸⁰ Según la información suministrada por Enrique Saravia, profesor de la Fundación Getúlio Vargas, las Cámaras no se reúnen con la periodicidad establecida (comunicación del 01/07/2005).

de Articulación y Monitoreo de la Casa Civil, órgano que siempre ha tenido un importante peso en la administración pública brasileña. Además, existen comités ejecutivos de cada Cámara formados por las secretarías ejecutivas de los órganos que la componen, con el objetivo de dinamizar los trabajos y preparar las reuniones del pleno de ministros⁸¹.

En Chile, como se apreciaba precedentemente, el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia monitorea todos los Comités Interministeriales creados. En cada caso, además, un ministro ejerce la presidencia o coordinación del comité respectivo, mientras que la secretaría ejecutiva suele ejercerla uno de los servicios dependientes del ministerio en cuestión

CASO TIPO FPP

- *Postulado 1. El uso de instancias suprasectoriales a nivel nacional para ejercer las rectorías gubernamentales tiene elevados costos políticos y organizativos, por lo que requiere de instituciones fuertes*
- *Postulado 2. La aplicación de la intersectorialidad a través de Comités o Consejos que abarcan la totalidad de la institucionalidad pública tiene mayor viabilidad para el tratamiento de temas transversales que para la coordinación de los sectores gubernamentales, salvo que se disponga de un decidido respaldo político y se adopten formatos flexibles*
- *Postulado 3. La sostenibilidad de las instancias suprasectoriales es afectada tanto por la jerarquía formal del ente que actúa como secretaría ejecutiva de las instancias coordinadoras, como también por las consecuencias simbólicas que deriven de su acción*

H. CASO TIPO FPS: La intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de la política social

Este caso es difícil de deslindar del CASO FPP descrito precedentemente, ya que la única diferencia entre ambos sólo puede apreciarse cuando se hace una mirada sobre el conjunto de la Administración Pública. El CASO FPP caracteriza la intersectorialidad en la institucionalidad encargada de la formulación de las políticas sociales, pero también de las económicas; el CASO FPS, del que nos ocuparemos ahora, no abarca las políticas económicas. La diferenciación, de cualquier manera, no es sólo sutil; también es relativa, atendiendo a que un país en breves períodos puede transitar de uno a otro caso, o en la práctica, pertenecer a uno aunque formalmente estar adscrito a otro. De cualquier manera, la delimitación analítica de este caso puede dar más luces acerca de otro contexto institucional de aplicación de la intersectorialidad. Se examinarán a continuación dos experiencias que pudieran ayudar a tipificar el caso: la de México y la de Argentina. Luego se tratarán de extraer algunas conclusiones.

La coordinación de las políticas sociales en Argentina

En Argentina, en épocas recientes, han sido creadas dos figuras institucionales con el objeto expreso de articular las políticas sociales⁸²: el Gabinete Social y, luego, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que opera hasta ahora.

El Gabinete Social se conforma en 1997, dos años antes de que concluyera el gobierno del

⁸¹ Información suministrada por Tereza Cotta en comunicación electrónica del 02/02/2005.

⁸² La descripción de las experiencias de Argentina hasta el gobierno de Duhalde, salvo que se exprese una fuente distinta, están tomadas de Repetto (2003).

Presidente Menen⁸³, para decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados (según el artículo 4° del Decreto N° 108, de su creación). Se trata pues de una instancia con amplias y significativas competencias que abarcan decisiones asignativas, funciones de monitoreo y evaluación, y hasta de ejecución.

Es presidido por el titular de la Jefatura de Gabinete y lo conforman los ministros de Economía y Obras y Servicios Públicos, y de Interior, además de los ministros del área social. Para cumplir sus funciones se prevé la creación de una instancia con un perfil más ejecutor, la “Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales”, integrada por los coordinadores de los planes sociales y coordinada por el Secretario Ejecutivo del Gabinete Social (que, según el decreto de creación del Gabinete, debía ser el Secretario de Desarrollo Social).

El Gabinete llegó a reunirse semanalmente. Sin embargo, según lo manifiesta Repetto (2003: 35-45), la escasa voluntad de coordinación de los participantes y el bajo perfil del Jefe de Gabinete convirtieron las reuniones en encuentros informativos. Por otra parte, el conflicto de intereses entre el Jefe de Gabinete y el Secretario de Desarrollo Social⁸⁴ habría influido en el hecho de que tampoco el Gabinete Social logró acordar acciones efectivas de articulación o supresión de programas relacionados con la pobreza.

En términos generales, la conclusión de Repetto (idem) es que el Gabinete Social durante el gobierno del Presidente Menen no contó con base política de sustentación (formal e informal)⁸⁵ ni con recursos propios de importancia. Al respecto destaca que, en términos presupuestarios, el Gabinete Social se financiaba sólo con fondos de la Jefatura de Gabinete y, además, durante esos dos años de funcionamiento no habría contado con personal técnico calificado.

Una situación similar se habría planteado durante el gobierno de De La Rúa (2000-2001), con el agravante de que el asunto ni siquiera pareciera haber sido del interés de los responsables de animarlo, al punto que en los hechos el Gabinete dejó de funcionar⁸⁶.

Durante la presidencia de Duhalde, mediante el Decreto N° 357 de 21/02/2002 que aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Pública Nacional y sus competencias, se disuelve el Gabinete Social y se crea el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** con el objeto de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos”. El Consejo queda integrado en

⁸³ Durante el primer gobierno de Menem, en 1994 (justo en la etapa en que éste buscaba la reelección), se crea la Secretaría de Desarrollo Social. Según lo señala Repetto (por publicar: 20), quienes lideraban este organismo en sus comienzos se propusieron coordinar las actividades de los tradicionales ministerios sectoriales en lo social, lo cual condujo a fuertes conflictos no sólo entre este conjunto de actores, sino también con la Jefatura de Gabinete de Ministros (que también había sido creada por esa fecha) toda vez que la misma, por mandato constitucional, tenía asignada la función de coordinar las diversas actividades ministeriales.

En los dos últimos años del gobierno de Menem, que se corresponden con la creación del Gabinete Social, el Ministerio de Economía (y en particular, su ministro) seguía ejerciendo un poder sin contrapesos en la lucha gubernamental (véanse Sanguinetti, 2002; Repetto, por publicar).

⁸⁴ Repetto (idem) llama la atención sobre el hecho de que nunca la coordinación de la UNCPS estuvo a cargo del Secretario de Desarrollo Social, quien debía ejercer la Secretaría Ejecutiva del Gabinete. A los seis meses de creación del Gabinete, un nuevo decreto dispuso que la Secretaría sería ocupada por una persona designada por el Jefe de Gabinete. Cabe destacar que se supone que la Secretaría de Desarrollo Social es la principal área del gobierno dedicada a la lucha contra la pobreza (Sanguinetti, 2002).

⁸⁵ Habría incidido en ello “el desinterés del presidente por los temas sociales una vez obtenida su reelección, el poder sin contrapesos del Ministerio de Economía en la lucha intragubernamental (más allá de que formalmente esta instancia formaba parte del Gabinete Social ...)” (Repetto, por publicar).

⁸⁶ Para detalles, ver Repetto (2003: 35 y 36).

forma permanente por el Ministro de Economía y Producción; de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación, Ciencia y Tecnología; y de Salud y Ambiente.

En principio, cuatro singularidades caracterizan a esta figura. La primera es que se ubica en el propio ámbito de la Presidencia de la Nación, denotando la elevación de su jerarquía (recuérdese que el Gabinete Social estaba bajo el alero de la Jefatura de Gabinete). La segunda singularidad es que también contempla representación eventual de los gobernadores de los estados provinciales y de la sociedad civil. La tercera singularidad es que el Consejo queda conformado por varios órganos, entre ellos, el Consejo Nacional de la Mujer. La cuarta singularidad es que el titular de la Secretaría Ejecutiva tiene rango de secretario de Estado y el de la Unidad de Coordinación Técnica tiene el rango de subsecretario.

En todo caso, tal vez el rasgo más destacado de este Consejo es que surge ligado a una figura política particular, la esposa del Presidente Duhalde, a quien el decreto de creación del Consejo entrega la presidencia (ad honorem), y bajo cuya discrecionalidad queda la invitación de los representantes no permanentes del Consejo.

El Consejo se mantiene durante el gobierno del Presidente Kirchner, ahora contando como presidenta honoraria a la Ministra de Desarrollo Social, Dra. Alicia Kirchner. Por otra parte, en el ámbito del Consejo es creado, en enero de 2005, el **Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales** (CCNPS), como una instancia unificada⁸⁷, asumiéndose que la participación ciudadana “aportará una perspectiva integrada de las distintas y variadas complejidades de la realidad social, de modo que permita la articulación de los diferentes territorios y los derechos de los grupos más vulnerables” (en las consideraciones del Decreto 15/2005 de creación del Consejo Consultivo).

La convocatoria del Consejo Consultivo pretende ser amplia. En sí, la respectiva norma dispone que este Consejo Consultivo estará integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales de trabajadores, de organizaciones sociales y de instituciones confesionales, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación. Por otra parte, su gravitación puede ser importante si se considera que queda facultado, entre otros, para proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales. Se abre, por tanto, un sugerente mecanismo que tendrá que ser estudiado en profundidad en la medida en que se ponga en funcionamiento.

El Gabinete Social en México y sus potenciales derivaciones

En México, para asegurar la articulación intersectorial en materia social, fue creada a inicios del gobierno del Presidente Fox una Comisión de Desarrollo Social y Humano adscrita a la Presidencia. También se establecieron las comisiones de “Crecimiento con Calidad”, “Seguridad, Orden y Respeto” y “Buen Gobierno”, todas ellas en torno a la elaboración del plan nacional de desarrollo para el período gubernamental. Las comisiones duraron un año, aproximadamente. Desde el 2002, en el área social, opera el **Gabinete de Desarrollo Social y Humano**. Tal vez el rasgo más distintivo de este órgano es que se conforma con un fin específico: coordinar los esfuerzos de las secretarías y demás instituciones involucradas en “Contigo”, la que constituye una estrategia de trabajo “que busca la complementariedad y concordancia entre los sectores y las instituciones de gobierno que actúan en el ámbito social” (Székely, 2002: 18). Este Gabinete, a diferencia del resto de los órganos analizados, no contempla la integración del ministro del área económica. Hacen parte de él 12 dependencias (entre secretarías, institutos y comisiones), pero es coordinado por una Junta Ejecutiva conformada sólo por los secretarios de Desarrollo Social, Educación y Salud, quienes de manera rotativa presiden la Junta y el Gabinete. Esta dirección colegiada y rotativa constituye un rasgo novedoso en este tipo de figuras

⁸⁷ El Decreto de creación del Consejo Consultivo faculta al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales a “autorizar la continuidad de funcionamiento de otras instancias consultivas vigentes, a efectos de garantizar una ordenada transición a la instancia consultiva unificada” (Art. 5).

institucionales.

La estrategia Contigo consiste en identificar y poner en práctica los programas y acciones que permitan avanzar en lo que se define como las cuatro vertientes necesarias para eliminar las restricciones que impiden la acumulación y uso adecuado de activos a los pobres: la ampliación de capacidades individuales; la generación de oportunidades productivas; la formación de patrimonio; y la provisión de protección social. Contigo parte, por lo tanto, de una visión multidimensional de la pobreza y del bienestar (Székely, 2002; Lendo, 2004).

Se ha reconocido (Banco Mundial, 2004: xxxi), que es un avance el hecho de que la implementación de Contigo a través del Secretariado Técnico del Gabinete Social se encuentre bajo la dirección de la Presidencia de la República. En todo caso, para apreciar mejor al Gabinete como instancia de intersectorialidad sería necesario disponer de información sobre los resultados de la estrategia Contigo que es, en definitiva, su marco de acción. Sin embargo, tal como en el resto de las experiencias, no se conocen estudios sobre cómo interactúan los programas entre sí ni evaluaciones sobre la estrategia. De cualquier manera, el estudio del Banco Mundial (2004: xxx) sobre la pobreza en México, sostiene “que el manejo del grueso de las políticas sociales y económicas que afectan a los pobres parece que sigue concentrado en los sectores y en las Secretarías con poca integración al marco Contigo para la toma de decisiones”. Además, la opinión de las fuentes es que Contigo ha sido difícil de implementar, así como que paulatinamente se perfila un rol preeminente en materia de articulación de parte de una de las secretarías que conforman el Gabinete Social, la Secretaría de Desarrollo Social⁸⁸.

La creación de un **Sistema Nacional de Desarrollo Social**, coordinado por esa Secretaría, según la Ley General de Desarrollo Social promulgada el 19 de enero de 2004, puede constituirse en un importante hito en la materia, entre otras razones porque pone el énfasis en los municipios, asignándoles una alta proporción del gasto relacionado con la pobreza.

En el sistema en referencia está prevista la participación de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal, bajo el marco de una “Política Nacional de Desarrollo Social”, uno de cuyos principios según la norma legal es la articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales. El sistema se define como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos; federal, los de las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado ... (Art. 38), en cuyo marco se propicia la institución de un Sistema de Planeación del Desarrollo Social.

Las instancias y órganos diseñados para lograr la coordinación y la integralidad son varias. De una parte, se prevé una **Comisión Nacional de Desarrollo Social** presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, e integrada por los entes que ahora hacen parte del Gabinete, más dos importantes agregados: los responsables respectivos de los gobiernos estatales y municipales, y de las comisiones de desarrollo social de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Por otra parte, está diseñada una **Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social**, como el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Está presidida también por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, y prácticamente, incluye todos los ministerios (entre otros, el de Economía y el de Hacienda y Crédito Público). La ley dispone que los acuerdos de la Comisión Intersecretarial son de obligatorio cumplimiento y publicados en el Diario Oficial de la Federación. Si se tiene en cuenta esto, así como que entre las funciones de la Comisión Intersecretarial está la de proponer las partidas y montos del gasto social que se deban integrar en el Anteproyecto de

⁸⁸ Esta es la opinión de Mónica Tapia, de Alternativas y Capacidades A.C. según comunicación electrónica del 16 de febrero de 2005.

Lendo (2004: 8), por su parte, señala que la estrategia Contigo no ha estado ausente de críticas: “Algunos ven en ella más que una estrategia de política social una estrategia de mercadotecnia tras la cual no existe un proyecto de fondo. También se cuestiona la interacción de los programas entre sí”

Presupuesto de Egresos de la Federación, queda perfilada la importancia que esta figura institucional puede adquirir. Finalmente, tal como acaba de instituirse en Argentina, la ley establece un Consejo Consultivo de Desarrollo Social que da cabida a la participación ciudadana.

Cabe destacar, sin embargo, que con excepción de la Comisión Intersecretarial, no ha sido posible establecer si estas figuras que contempla la ley están en funcionamiento⁸⁹. Tampoco ha sido posible establecer la relación que existiría ante el Gabinete de Desarrollo Social y Humano que opera desde 2002 y la nueva Comisión Intersecretarial. Recordemos que el Gabinete tiene una dirección rotativa compartida por tres Secretarías, mientras que la nueva Comisión está presidida por una sola Secretaría lo que pudiera ser interpretado como un retroceso institucional.

La falta de información empírica respecto de estas figuras pudiera ser un signo de su escasa visibilidad. Esto, unido al hecho de que la mayoría está aún en desarrollo, hacen difícil extraer conclusiones. Arriesgaremos algunas a continuación, teniendo en cuenta el conjunto de las experiencias analizadas.

Las tendencias en el diseño de los órganos intersectoriales de dirección social

En términos prácticos, no hay diferencias significativas entre los casos FPP y FPS toda vez que ambos dan cuenta de la existencia de la intersectorialidad en la formulación y coordinación de las políticas sociales. Lo que tal vez hace el CASO FIPS es llamar la atención sobre otros resguardos institucionales que debieran añadirse al acervo del conocimiento para la gestión de la coordinación y de la intersectorialidad en lo social. Algunos de ellos pueden ser los siguientes.

- *Postulado 1. Los problemas políticos de la coordinación interinstitucional afectan también a la intersectorialidad cuando ésta se resuelve a través de las formas institucionales de aquélla, por lo que en oportunidades puede resultar aconsejable su deslinde*

La intersectorialidad en el plano macro-gubernamental en general no ha resultado cuando se ha intentado desarrollar a través de los mismos órganos que en primera instancia tienen una función de coordinación. Hay que considerar que tales órganos suelen ser altamente vulnerables a los juegos de poder porque afectan de manera directa intereses organizacionales e incluso, personales.

Además de esto es necesario tener en cuenta los rasgos de la institucionalidad política en cada caso. A partir del examen de seis experiencias concretas destinadas en América Latina a generar coordinación de programas y políticas, Repetto (por publicar) concluye que se ha descuidado el papel de la política, entendida ésta como el proceso y el mecanismo que amalgama conflictivamente actores e instituciones. Entre otros, menciona la importancia que tiene el modo en que se logran conformar los equipos de gobierno. Si, por ejemplo, éstos son producto de coaliciones electorales, hay muchas más posibilidades que los órganos de coordinación sean dependientes de la vigencia de tales coaliciones y, por ende, que lo sea también el tratamiento de la intersectorialidad. En esos casos, es probable que el diseño de órganos expresos para atender políticas integrales o tratar temas transversales, reste conflictividad a la gestión de la intersectorialidad⁹⁰.

- *Postulado 2. Más que buscar una autoridad social que actúe como interlocutora de la autoridad económica, lo que la praxis sugiere es la conveniencia de integrar la economía en la institucionalidad social*

Todas las experiencias vigentes de intersectorialidad en la formulación de las políticas sociales incorporan la representación de los ministerios encargados de las políticas económicas. Cuando esto no

⁸⁹ Tábata Vilar, Asesora del Secretariado Técnico del Gabinete Social en comunicación electrónica del 14/03/2005, informa que a la fecha la Comisión Intersecretarial ya lleva tres sesiones (una ordinaria y dos extraordinarias). Cabe recordar que esta instancia se creó a través de la Ley de Desarrollo Social de enero de 2004.

⁹⁰ Sugerimos revisar el excelente trabajo de Repetto en referencia, donde se analiza éste y otros factores.

es así, por lo menos se contempla la interlocución directa con los agentes con responsabilidades sobre el empleo y el fomento de los sectores productivos⁹¹.

- *Postulado 3. La atención expresa en el diseño de políticas y planes de desarrollo social puede construirle más viabilidad al abordaje intersectorial de los problemas sociales*

Según lo sugieren los recientes desarrollos en México, existe la posibilidad de articular los distintos entes y niveles gubernamentales a través de marcos de referencia y definiciones estratégicas elaboradas colectivamente. Esto significa que la intersectorialidad tanto puede contribuir como también basarse en la existencia de planes o políticas integrales.

La existencia de una política en este campo puede, a la vez, colocar como foco la promoción de un desarrollo económico con sentido social, tal como lo propone la Política Nacional de Desarrollo Social en México.

- *Postulado 4. La interlocución directa con la sociedad civil puede reforzar la intersectorialidad al contribuir también a la integración de perspectivas diversas en la gestión de las políticas integrales*

Una clara tendencia, tal como lo muestran los casos recientes de Argentina y México, es abrir los órganos intersectoriales a la participación ciudadana. Así, los procesos de formulación y coordinación de políticas sociales pueden resultar enriquecidos por una doble vía: la integración de saberes, aportada por la intersectorialidad, y la integración de perspectivas e intereses, aportadas por la participación ciudadana.

CASO TIPO FPS:

- *Postulado 1. Los problemas políticos de la coordinación interinstitucional afectan también a la intersectorialidad cuando ésta se resuelve a través de las formas institucionales de aquélla, por lo que en oportunidades puede resultar aconsejable su deslinde*
- *Postulado 2. Más que buscar una autoridad social que actúe como interlocutora de la autoridad económica, lo que la praxis sugiere es la conveniencia de integrar la economía en la institucionalidad social*
- *Postulado 3. La atención expresa en el diseño de políticas y planes de desarrollo social puede construirle más viabilidad al abordaje intersectorial de los problemas sociales*
- *Postulado 4. La interlocución directa con la sociedad civil puede reforzar la intersectorialidad al contribuir también a la integración de perspectivas diversas en la gestión de las políticas integrales*

I. CASO TIPO FPS (-): La intersectorialidad en la formulación (o coordinación) de políticas sociales específicas (el ejemplo de la política de cuidado y educación de la primera infancia)

Un último caso tipo de aplicación de la intersectorialidad es en la formulación de políticas específicas. Nos referiremos a una de ellas, la de cuidado y educación de la primera infancia, apoyándonos en un estudio realizado por UNESCO (2004).

Es reconocido que a partir de concebir el desarrollo holístico como la meta fundamental del

⁹¹ En el caso de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social prevista en México, están unos y otros. La Comisión se integraría por los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, quien la presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo.

cuidado y educación de la primera infancia, existe una tendencia a adoptar un enfoque multidimensional y multidisciplinario, lo cual contribuye a promover la intersectorialidad en el desarrollo de políticas y programas en este ámbito.

En el contexto de las políticas y programas de la primera infancia, la intersectorialidad puede atenderse a través de la coordinación o de la integración. El objetivo de la coordinación intersectorial es reunir a los diferentes sectores sociales y armonizar sus políticas de cuidado y educación, así como sus sistemas de prestación de servicios con el fin de evitar superposiciones, pero sin llegar al extremo de fusionar las estructuras. En cambio, la integración intersectorial implica contar con una sola entidad donde confluya la unidad organizacional o estructural de los diversos sectores. Lo corriente, dado el carácter especializado de cada sector y la estructura presupuestaria de los gobiernos es buscar la coordinación (en vez de la integración intersectorial) entre los distintos sectores a objeto de maximizar la posibilidad de orientar sus servicios hacia un propósito común: la provisión de atención integral de cuidado y educación de la primera infancia.

La premisa en la que se basan los distintos arreglos institucionales es que una buena coordinación de políticas y programas contribuye a la provisión de cuidado y educación integrales.

Uno de los hallazgos del estudio de UNESCO (2004) es que la creación de mecanismos de coordinación intersectorial para el cuidado y educación de la primera infancia, obedece a inspiraciones distintas que, por el hecho de tener distintos orígenes, influyen sobre la estructura de estos mecanismos.

Una tendencia es a nombrar comisiones *ad hoc* coordinadas por una autoridad central o por ministerios no ejecutores para dirigir el desarrollo de políticas o planes nacionales, en tanto que la ejecución de programas o estrategias específicas de planes o políticas nacionales son dirigidos por ministerios sectoriales. La otra tendencia es a crear comisiones *ad hoc* coordinadas por un ministerio sectorial.

Describiremos las iniciativas adoptadas por México y Chile al respecto.

La experiencia de Chile⁹²

En Chile operan un **Consejo de Ministros** y un **Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia**, coordinados por el Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan.

El Grupo de Trabajo inicialmente se encargó de formular la propuesta de Política Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia para la década 2000-2010, la que una vez aprobada por el Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia y presentada por el Presidente de la República, orienta desde el nivel macro todas las acciones del sector infancia. El Grupo de Trabajo cuenta con un Secretaría Técnica, compuesta por tres funcionarios de Mideplan.

El Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia fue creado en el año 2002 mediante el Decreto Supremo N° 114, y se constituyó como tal en mayo de 2003.

La Política Nacional comprende un Plan de Acción Integrado y un Modelo de Gestión de esta Política que define las atribuciones, responsabilidades y competencias de los agentes institucionales que participan de ella y los mecanismos a través de los cuales debe operar. Este modelo de gestión define cinco áreas estratégicas de intervención, en función de los cuales se plantean objetivos, estrategias, acciones y actores corresponsables. Además se identifican instituciones intersectoriales que estarán a cargo de implementar estas medidas.

Por otra parte, a partir de 1990, existe una **Comisión Nacional de Educación Parvularia**, que ha ido experimentando variaciones en su constitución, según las diferentes políticas y acentos que se plantean en las acciones. Los objetivos originales asignados a esta Comisión fueron implementar una coordinación efectiva y amplia, que integrara a todas las instituciones que atienden niños de 0 a 6 años para establecer las necesidades de cobertura y focalización de la atención preescolar, desarrollar programas de perfeccionamiento y crear instancias de trabajo conjunto, entre otros objetivos. La

⁹² Toda la información que suministramos está extraída del estudio de UNESCO (2004: 37-44).

primera acción de la Comisión fue convocar la constitución de las “Comisiones Regionales Interinstitucionales de Educación Parvularia” bajo la responsabilidad de los respectivos secretarios regionales ministeriales de educación.

Durante sus primeros cuatro años el mecanismo de coordinación de la comisión era bi-institucional (Ministerio de Educación y Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junji) y estaba apoyada por una secretaría técnica radicada en la Junji. En 1998, se integra a la Comisión el Ministerio de Hacienda y un grupo de parlamentarios.

A partir de 1998, la Comisión se transforma en la “Comisión Interinstitucional de Reforma Curricular de la Educación Parvularia” como resultado de la política general del sector de educación de implementar la Reforma Educacional en los diversos niveles del Sistema, coordinada a su vez, por la unidad de currículo del Ministerio de Educación.

En el 2001, son aprobadas mediante decreto las “Bases Curriculares de la Educación Parvularia”. Según lo reporta el estudio de la UNESCO (2004: 41), la incorporación de distintos sectores significó que estas Bases Curriculares no sólo hayan incluido los aspectos educativos, sino que abarcaron, por ejemplo, desde la perspectiva de salud, de la prevención del abuso de drogas y del medio ambiente, temas de vida saludable; y desde la perspectiva de la diversidad, la atención a las necesidades educativas especiales y de la interculturalidad.

En el año 2002, se constituye la Comisión Interinstitucional de Reforma Curricular y de Aumento de la Cobertura de la Educación Parvularia que representa la continuación del proceso de reforma curricular. Su composición, comparada con la de comisiones anteriores, se caracteriza por tener menos representantes interinstitucionales, debido a que el aumento de la cobertura se prevé realizar fundamentalmente vía subsidios a las escuelas municipales y particulares subvencionadas a través del sector público. El financiamiento del aumento de cobertura es entregado a cada organismo por el Ministerio de Hacienda, a partir de la propuesta intersectorial acordada.

La experiencia de México

En México la responsabilidad por prestar servicios de atención a la infancia es compartida por un amplio espectro de instituciones que abarcan el sector público, el sector privado y el sector social. El gobierno ofrece servicios y programas a través de los sectores de salud, educación, bienestar familiar, seguridad social y trabajo y de desarrollo social, entre otros.

El estudio de la UNESCO (2004) examina tres mecanismos que han tenido como propósito fomentar la coordinación de políticas y programas a favor de la infancia: la Comisión Nacional para el Monitoreo y Evaluación del Programa Nacional de Acción a Favor de la Infancia (y comisiones estatales derivadas); el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; y el Grupo Informal de Trabajo Encargado de Definir Indicadores de Bienestar para Niños Menores de Seis Años. De ellas, interesa destacar la primera.

Los compromisos asumidos por México en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990 y, la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño, llevaron en 1991 a la conformación de la Comisión. Al igual que en otros países, tuvo un rol clave en su impulso la propia UNICEF, que a lo largo de la vida de la Comisión, también proporcionó apoyo técnico y desempeñó la función de facilitador. Además, en el caso de México, el gobierno del Presidente Salinas asumió directamente el liderazgo de esta Comisión.

Si bien la responsabilidad por su coordinación estaba en manos del Ministerio de Salud, la Comisión representaba una iniciativa intersectorial que congregó a los titulares de las Secretarías de Salud y de Educación Pública, así como del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de la Comisión Nacional del Agua. Por su parte, en su interior funcionaban subcomisiones encargadas cada una de un tema sectorial.

Según lo reporta el estudio de la UNESCO (2004: 76), la principal función de la Comisión Nacional consistió en centralizar y organizar la información que se utilizaría para monitorear y evaluar

los avances hacia la consecución de los objetivos adoptados en la Cumbre Mundial. Sin embargo, también se le encomendó la creación de un Plan Nacional de Acción orientado al mejoramiento de los beneficios sociales de niños y mujeres en edad de procrear, como base de referencia para monitorear los avances, en correspondencia con las líneas de acción establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Durante la administración de Salinas, la Comisión sesionaba aproximadamente cada seis meses, con la participación del Presidente, las Secretarías y otras entidades involucradas, además del Director de la UNICEF.

La Comisión permanece pero con menor impulso durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Luego, al asumir el Presidente Fox, se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA), el que fue visualizado como una extensión de las atribuciones de la Comisión. Sin embargo, según el estudio de la UNESCO (2004: 78), este Consejo ha sido incapaz de desempeñar una función coordinadora “de hecho, pese a que aún existe como concepto, al menos una de sus funciones principales, la elaboración de un Plan en Favor de la Infancia como iniciativa de seguimiento a la Sesión Especial sobre los Derechos del Niño, realizada en Nueva York el año 2002, ha sido asumida por una división de la Secretaría de Desarrollo Social”.

Sin embargo, es probable que la importancia asignada al Programa Oportunidades como mecanismo de coordinación intersectorial explique el decaimiento de otras instancias.

Temas críticos de la intersectorialidad en políticas sociales específicas

- *Postulado 1. La intersectorialidad es relevada como problema sobre todo cuando se produce la reconceptualización de un asunto social reconociéndose que su abordaje debe ser multidimensional*

Uno de los hallazgos fundamentales que emerge del análisis de las experiencias es el enriquecimiento del concepto de intersectorialidad a través del tiempo y en función del avance técnico, sobre todo en la medida en que la integralidad se avizora como la solución de un asunto. En los casos estudiados por UNESCO (2004: 44), el enriquecimiento conceptual y operacional de la intersectorialidad se puede explicar como el resultado de la reconceptualización de la primera infancia, facilitada por la investigación sobre la multiplicidad de factores que inciden en una concepción más holística, así como respaldada por el derecho internacional que privilegia a los niños y la búsqueda de una calidad de vida integral para ellos.

- *Postulado 2. Un factor clave en la eficacia de los entes de coordinación intersectorial es la existencia de un foco claro, significativo y amplio*

En sí, la productividad del Grupo de Trabajo Interministerial que existe en Chile pareciera estar asociada básicamente a la relevancia de su trabajo: la elaboración del Plan Decenal de la Infancia. Por su parte, la persistencia en el tiempo (por más de 12 años) de la Comisión Nacional de Educación Parvularia también se pueden explicar por la relevancia y claridad de sus objetivos.

Otro aspecto que cabe tener presente es la amplitud del foco convocador. A este respecto, según lo señala el estudio de UNESCO (2004: 44), hay temas como la elaboración de políticas o el desarrollo curricular, que son más convocadores y factibles que una amplia participación intersectorial e interinstitucional; hay otros focos, muy especializados (ampliación de la cobertura, definición de infraestructura), que integran a grupos más particulares.

Estas consideraciones pueden ser muy importantes si se tiene en cuenta que las evaluaciones preliminares de este tipo de instancias muestran que los mejores resultados se logran en la fase de planificación y definición de políticas, no en la de ejecución de acciones intersectoriales. En este sentido, el estudio de UNESCO (2004: 43), concluye que el Grupo de Trabajo Interministerial, que es la instancia de mayor intersectorialidad e institucionalidad que ha existido en Chile en este campo, si bien ha obtenido muy buenos resultados en la fase documentada, ha ido con mayor lentitud en instalar

el modelo de gestión planificado. De hecho, las acciones se están realizando a nivel de las instituciones responsables, quienes se coordinan con otras empleando las formas que tradicionalmente se han instalado.

Lo importante, en todo caso, es que la ejecución puede ser facilitada cuando existen visiones compartidas entre los distintos actores encargados de las acciones ejecutivas.

- *Postulado 3. La flexibilidad y en general, la adecuada institucionalización de la coordinación intersectorial puede ayudar a la continuidad de las políticas que requieren abordajes integrados*

La flexibilidad de la Comisión Nacional de Educación Parvularia de Chile le habría permitido perdurar en el tiempo en función al objetivo transversal que se espera de ella: la coordinación entre sectores de un gobierno a otro.

Este es un asunto crítico si se considera que aunque la voluntad política puede contribuir a dar fuerza a los mecanismos de coordinación, ella puede cambiar. Refiriéndose al tema de la infancia, el estudio de UNESCO (2004: 82) en este sentido llama la atención sobre la importancia de contar con mecanismos permanentes que permitan su continuación incluso durante los períodos en que la clase política no le asigne una prioridad tan alta al tema.

CASO TIPO FPS (-)

- *Postulado 1. La intersectorialidad es relevada como problema sobre todo cuando se produce la reconceptualización de un asunto social reconociéndose que su abordaje debe ser multidimensional*
- *Postulado 2. Un factor clave en la eficacia de los entes de coordinación intersectorial es la existencia de un foco claro, significativo y amplio*
- *Postulado 3. La flexibilidad y en general, la adecuada institucionalización de la coordinación intersectorial puede ayudar a la continuidad de las políticas que requieren abordajes integrados*

J. Conclusiones generales

La intersectorialidad y, sobre todo, su gestión constituyen todavía materias respecto de las que disponemos de muy poco conocimiento. Son temas que abren nuevos desafíos a la gestión pública, tales como el de trabajar horizontalmente, la gestión de redes o el de la transversalidad donde hay bastante retórica pero escasas herramientas prácticas. Para gestionar la intersectorialidad se requieren de más pistas, e incluso de más teoría que ayude a deslindar la especificidad del fenómeno, respecto por ejemplo, de el de la gestión horizontal, la coordinación horizontal o el de la transversalidad. Esta investigación es un punto en este camino, el que, sin duda, tiene aún mucho por recorrerse.

Hemos tratado acá de aproximarnos a la delimitación conceptual del fenómeno, así como de contribuir a responder a tres preguntas: ¿Qué situaciones propician la intersectorialidad? ¿Cuáles son los principales casos tipos? y ¿Qué aporta cada caso tipo a la teoría y a la praxis de la intersectorialidad?

La conclusión más general y que, de hecho, constituye la premisa básica del estudio es que **la intersectorialidad es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad.**

Hemos descubierto, sin embargo, que aunque siempre impone una misma demanda -la de trabajar colaborativamente- se puede resolver a través de distintas formas estructurales. En este sentido, uno de los hallazgos de esta investigación es que la intersectorialidad puede hacer parte de estrategias más o menos amplias para el desarrollo social, que pueden incluir las siguientes:

- una nueva lógica de organización gubernamental (el Caso FIPP);

- el uso sistemático de herramientas de gestión integradas, basadas en el territorio y la población (Caso FIPS (+));
- el desarrollo de una gestión en red, basada en el territorio y la familia (Caso FIPS(-));
- el uso de instancias suprasectoriales para el ejercicio de las rectorías ministeriales o de la coordinación interministerial (Caso FPP);
- el diseño de órganos intersectoriales para la dirección de la política social (Caso FPS);
- formas *ad hoc* para la dirección de ciertas políticas sociales (Caso FPS (-)).

Esto significa que, en estricto sentido, el caso que directamente nos ocupa, **la intersectorialidad en las políticas de reducción de la pobreza, tiene varios posibles abordajes, no necesariamente excluyentes:**

a) El caso FIPS (-), o sea macro programas de combate de la pobreza, con sus propias soluciones para la gestión de la intersectorialidad.

b) Los casos FIPP y FIPS (+), cuando el abordaje pretende ser inclusivo, abarcando las fases tanto de la formulación como de la implementación de las políticas públicas (sea del conjunto o de las políticas sociales).

c) Los casos FIPP, FPS y FPS (-), cuando se trata sólo de aplicar la intersectorialidad en la formulación o coordinación de las políticas (sea del conjunto de las políticas públicas, de las políticas sociales, o de políticas sociales específicas).

Como hemos apreciado, cada caso tiene sus propios costos y beneficios, los que requieren ser considerados al momento de optar por uno y otro. De cualquier manera, hay que tener en cuenta que los casos más inclusivos, la intersectorialidad en la formulación e implementación sea del conjunto de las políticas públicas (Caso FIPP) o por lo menos de toda la política social (Caso FIPS (+)), han tenido aplicación exclusivamente en ámbitos locales. ¿Significa esto que estos casos no tienen resolución a nivel nacional? La respuesta a esta pregunta queda abierta, así como muchas otras.

De cualquier manera, tal vez las preguntas más importantes, de las que tendrán que encargarse investigaciones futuras, son las vinculadas con el uso de “mecanismos integradores” y con la extensión de la “racionalidad integradora” para construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad, más aun si se considera que asociadas a estas tareas pareciera estar el principal papel de los órganos centrales para la promoción de la intersectorialidad.

Bibliografía

- Accion (2002), Notas para el debate sobre el sistema Chile Solidario, Santiago, Asociación Chilena de Organismos No Gubernamentales.
- Acuña, Carlos H (2005), Notas metodológicas para comprender (y mejorar) las características político-institucionales de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, del 18 al 21 de octubre.
- Akerman, Marco (2004), Território, governança e articulação de agendas, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Alessandro, Laura (2002), Municipios saludables: una opción de política pública: avances de un proceso en Argentina, Buenos Aires, OPS; OMS. (Municipios y Comunidades Saludables; 55).
- Almeida Filho, Naomar de (2000), "Intersetorialidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 No. 6, Rio de Janeiro.
- Aranibar Quiroga, Ernesto (2003), Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, Santiago, CEPAL (Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y Naciones Unidas; 65).
- Badia, Denis Domeneghetti y Fernandez, Juan Carlos Aneiros (2004), Intersetorialidade e polarização paradigmática, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e

Municípios Saudáveis.

- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial.
- Brugué Torruella, Joaquim; Gomá Carmona, Ricard; y Subirats, Joan (por publicarse), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes" a ser publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 32, Caracas.
- Carvalho, Carlos Alberto José de (2004), *A contribuição do conceito de território para uma gestão socialmente justa da cidade*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Castell Florit-Serrate, Pastor (2003), *La intersectorialidad: conceptualización: panorama internacional y de Cuba*, La Habana, Escuela Nacional de Salud Pública.
- Ckagnazaroff, Ivan Beck (2002), *Reforma gerencial e o papel do gestor público: ator de mudança ou de resistência?*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Costa, Frederico José Lustosa da (1999), "Avaliação preliminar da reforma do aparelho do estado do Maranhão", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 33 No. 1, Rio de Janeiro.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- _____ (2004), "La descentralización de la descentralización de la política social. ¿Qué hemos aprendido?", en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Jordana Casajuana, Jacint, ed. y Gomá Carmona, Ricard, ed., Barcelona, Fundació CIDOB. (Interrogar la Realidad. Serie América Latina).
- Degeling, Pieter (1995), "The significance of 'sectors' in calls for urban public health intersectoralism: an Australian perspective", en *Policy and Politics*, Vol. 23 No. 4, Bristol.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (1998), *La gestión de la transversalidad*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Faria, Vilmar Evangelista (2003), "Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil", Santiago, CEPAL (Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y Naciones Unidas; 64).
- Fernandez, Juan Carlos Aneiros y Mendes, Rosilda (2003), *Subprefeituras da cidade de São Paulo e políticas públicas para a qualidade de vida*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Ferraz, Sônia Terra (1998), "Promoção da saúde: viagem entre dois paradigmas", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 32 No. 1, Rio de Janeiro.
- Font Fábregas, Joan y Blanco Fillola, Ismael Ivan (2005), "¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31, Caracas.
- Franco, Rolando, Ernesto Cohen y Dolores Rufián Lizana (1989), *Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social*, Santiago, ILPES/OEA Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina.
- Gobierno do Estado do Maranhão (1998), *Reforma do estado: "um novo modelo de gestão para o Maranhão"*, São Luís, Governo do Estado do Maranhão.
- Inojosa, Rose Marie (1997), *A gestão de políticas de desenvolvimento social: aspectos organizacionais do aparato do Estado*, São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo.
- Jacobi, Pedro Roberto (2000), "Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersectoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 No. 6, Rio de Janeiro.
- Junqueira, Luciano Antonio Prates (1998), "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de

- la ciudad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 12, Caracas.
- _____ (2000), "Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 No. 6, Rio de Janeiro.
- Junqueira, Luciano Antonio Prates, Rose Marie Inojosa y Suely Komatsu (1998), "Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza", en *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*, Caracas, CLAD; UNESCO. (Concurso de Ensayos CLAD; 4).
- Junqueira, Rodrigo Gravina Prates (2000), "Agendas sociais: desafio da intersectorialidade na construção do desenvolvimento local sustentável", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 No. 6, Rio de Janeiro.
- Kalegaonkar, Archana y Brown, L. David (2000), *Intersectoral cooperation: lessons for practice*, Boston, Institute for Development Research. (IDR Reports; 16.2).
- Keinert, Tania Margarete Mezzomo (1997), *Gestão de políticas públicas de saúde no Brasil: papel do Estado, descentralização e experiencias inovadoras*, São Paulo, Secretaria de Estado da Saúde. Instituto de Saúde.
- Lendo Fuentes, Tomislav (2004), *Hacia una política integral de superación de la pobreza: un recuento de los programas focalizados en México*, México, Presidencia de la República. Dirección General de Análisis Social.
- Mariñez Navarro, Freddy Ramón (2001), *Transición democrática, reforma del Estado e institucionalidad del área social en México*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política.
- Martner Fanta, Gonzalo Daniel (1991), "Los mecanismos de cooperación interadministrativa en el contexto de la transición chilena", en *Administración pública y desarrollo regional*, España. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, MAP.
- Mendes, Rosilda (2004), *Redes de municipios saludables en Brasil*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Mendes, Rosilda y Bógus, Cláudia Maria y Akerman, Marco (2002), *Agendas urbanas intersectoriais em quatro cidades de São Paulo*, São Paulo, Ministério de Saúde; OPS.
- Mendes, Rosilda y Fernandez, Juan Carlos Aneiros (2004), *Práticas intersectoriais para a qualidade de vida na cidade*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Mideplan (2004), *Conceptos fundamentales: sistema de protección social Chile Solidario*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Molina Silva, Sergio (2003), *Autoridad social en Chile: un aporte al debate*, Santiago, CEPAL, (Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y Naciones Unidas; 71).
- Palma Carvajal, Eduardo (1985), *La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*, Santiago, ILPES.
- Repetto, Marcelo Fabián (2003), *Autoridad social en Argentina: aspectos políticos-institucionales que dificultan su construcción*, Santiago, CEPAL (Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y Naciones Unidas; 62).
- Repetto, Marcelo Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2005), "Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: los casos de Argentina, Chile y México", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31, Caracas.
- Repetto, Marcelo Fabián (por publicar), *La dimensión política de la coordinación de programas y/o políticas sociales: notas teóricas y experiencias prácticas en América Latina*, Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Richardson, Ruth (2001), "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 19, Caracas.

- Rufián Lizana, Dolores María y Eduardo Palma Carvajal (1990), *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*; borrador para comentarios, Santiago, ILPES.
- Sanguinetti, Juan (2002), *Los determinantes políticos e institucionales de las políticas sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios*, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004), *Incorporación de familias a los beneficios de Oportunidades: Reconocimiento INNOVA 2004*, México, SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social ...[et al] (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México, SEDESOL.
- Sintomer, Yves (2005), "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 31, Caracas.
- Subirats, Joan y Brugué Torruella, Joaquim (2004), *Políticas sociales metropolitanas*, Bellaterra, Universidad Autónoma de Barcelona. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.
- Sucupira, Ana Cecilia S. L. (1998), "Repensando a atenção à saúde da criança e do adolescente na perspectiva intersetorial", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 32 No. 1, Rio de Janeiro.
- Székely Pardo, Miguel (2002), *Hacia una nueva generación de política social*, México, Secretaría de Desarrollo Social. (Cuadernos de Desarrollo Humano; 2).
- Székely Pardo, Miguel (2003), *Lo que dicen los pobres*, México, Secretaría de Desarrollo Social. (Cuadernos de Desarrollo Humano; 13).
- UNESCO (1990), "Políticas sociales integradas en las perspectivas de la intersectorialidad y de la acción de la UNESCO en el apoyo a las estrategias de desarrollo para América Latina y el Caribe en el marco del ajuste", en *Revista Educación Superior y Sociedad*, Vol. 1 No. 1, Caracas.
- _____ (2004), *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia : experiencias en América Latina*, Santiago, UNESCO.
- Viana, Ana Luiza D'Ávila (1998), "Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 32 No. 1, Rio de Janeiro.
- Westphal, Marcia Faria y Mendes, Rosilda (2000), "Cidade saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersectorialidade", en *Revista de Administração Pública*, Vol. 34 No. 6, Rio de Janeiro.

Nuria Cunill Grau

Es doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile). Dirige el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD y es la directora de la Revista del CLAD Reforma y Democracia. También es investigadora en temas vinculados a las relaciones Estado-sociedad, y ha realizado misiones de consultoría en la mayoría de los países de la región. Tiene una amplia trayectoria académica y ha sido invitada como conferencista en diversas instituciones de Iberoamérica.

Sus libros más recientes son: "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas", coeditora (2003); "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana", coeditora (2000); "Lo público no estatal en la reforma del Estado", coeditora (1998, español; 1999, portugués); "Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social" (1997, español; 1998, portugués) y "Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos" (1991).