

Instrumentos de protección social

Camino latinoamericano
hacia la universalización

SIMONE CECCHINI
FERNANDO FILGUEIRA
RODRIGO MARTÍNEZ
CECILIA ROSSEL

Editores

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instrumentos de protección social

**Camino latinoamericano
hacia la universalización**

Simone Cecchini
Fernando Filgueira
Rodrigo Martínez
Cecilia Rossel

Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago, julio de 2015

Libros de la CEPAL

136

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Laís Abramo

Directora de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro ha sido preparado por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Fernando Filgueira, Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura del Uruguay; Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Cecilia Rossel, Profesora Asistente del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay, en el marco del proyecto “La hora de la igualdad: fortalecimiento del marco institucional de las políticas sociales” financiado por la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se agradecen muy especialmente los valiosos comentarios de Martín Hopenhayn a todos los capítulos del libro, así como los aportes de Claudia Robles, Guillermo Sunkel y Luis Hernán Vargas.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Mario Tapia Rey

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121893-0 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-057221-7 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358008-0 (versión ePub)

N° de venta: S.15.II.G.11

LC/G.2644-P

Copyright © Naciones Unidas, 2015

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00279

Esta publicación debe citarse como: Simone Cecchini y otros (eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Capítulo XI

Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social

*Nuria Cunill-Grau
Fabián Repetto
Carla Bronzo¹*

Introducción

Durante las dos últimas décadas se han producido redefiniciones importantes en materia de protección social en América Latina. Por un lado, se avanzó en el reconocimiento de que muchos problemas que podrían definirse como “sociales” presentan múltiples dimensiones y responden a causas muy variadas e interrelacionadas. Por otro lado, y frente a la complejidad que reviste la “cuestión social”, se está esbozando una perspectiva integral de protección social con enfoque de derecho² (véase el capítulo IX de este libro) que, en conexión con las políticas de acceso a servicios de salud y educación

¹ Nuria Cunill-Grau es investigadora del Centro de Investigación sobre Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos y asesora especial del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD; Fabián Repetto es Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) de la Argentina, y Carla Bronzo es docente e investigadora de la Escuela de Gobierno Prof. Paulo Neves de Carvalho de la Fundación João Pinheiro de Brasil.

² En los estudios recientes sobre protección social se observa una explícita referencia a la necesidad de adoptar una perspectiva de integralidad para situar las estrategias y los programas de protección social basados en la filosofía del reconocimiento de derechos (véanse Cecchini, Filgueira y Robles, 2014; Cecchini y Martínez, 2011).

de base universal, incluya y articule, al menos, tres conjuntos de políticas que buscan:

- i) garantizar la asistencia social, estableciendo beneficios, transferencias y servicios en el campo de la protección no contributiva y sistemas de cuidado para públicos especialmente vulnerables;
- ii) proveer seguridad en el ámbito de la protección contributiva, mediante la expansión de la cobertura de seguros y derechos relacionados a la vida laboral en materia de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y otras intervenciones que pueden proteger a los trabajadores y sus familias, y
- iii) promover una estructura de oportunidades robusta en el campo de la regulación de los mercados de trabajo, políticas de empleo, de renta y de acceso al crédito, vinculadas con el ámbito de la promoción social.

Estos cambios de perspectiva se inscriben en un panorama de reconocimiento de los avances en materia de protección social en América Latina y el Caribe, pero también de crecientes evidencias sobre los límites de lo que se ha realizado hasta el presente, dada la estructura socioeconómica y demográfica de las sociedades de los países de la región, y las tensiones que han ido aflorando, por ejemplo entre focalización y universalización³. Destacan, a título de ejemplo, las cuestiones de accesibilidad al mercado laboral o la calidad de los servicios sociales en que no se han logrado resolver exitosamente las experiencias de los programas de transferencias condicionadas (PTC), o el muy lento (e incompleto) avance hacia una mayor cobertura y calidad de las prestaciones dirigidas a los trabajadores desempleados o fuertemente precarizados.

Teniendo en cuenta este tipo de limitaciones, en la actualidad existe consenso respecto de que para desarrollar políticas consistentes de protección social es fundamental entender la complejidad de asuntos centrales que afectan a las sociedades de la región, tales como la pobreza, vulnerabilidad, exclusión y desigualdad. La pobreza remite directamente hacia una multiplicidad de vectores objetivos de privaciones —educativo, salud, laboral, habitacional y urbano, entre otros— que interactúan y se refuerzan mutuamente en círculos viciosos de reproducción intergeneracional. Se suman otros elementos menos tangibles, relativos al campo de las creencias, valores y comportamientos,

³ Un desafío clave de la protección social en América Latina y el Caribe es atender la tensión entre aquellas intervenciones con pretensión de universalidad (en particular, los servicios de educación y salud) y las que operan de un modo más selectivo y focalizado (por lo general a través de programas), y su eventual complementariedad. Esto último tomando en consideración, por ejemplo, que la efectividad de las políticas focalizadas depende, en gran medida, de la existencia previa de políticas universales. Ambas orientaciones son necesarias, aunque debiesen utilizarse para situaciones diferentes (Raczynski, 1999).

que actúan como factores que agravan y perpetúan esas mismas condiciones, tales como la “desesperanza aprendida”, la resignación, la dependencia y el fatalismo, entre otras cargas emocionales negativas (Bronzo, 2007a; Raczynski, 1999; Barrientos y Shepherd, 2003).

La conciencia de la creciente complejidad social está exigiendo enfoques *integrales*, que den cuenta de la multidimensionalidad de los problemas que incumben a la protección social, y que permitan abordarles como una unidad. El correlato de lo anterior es que, tal como expresan Cecchini y Martínez (2011, pág. 130), “en términos conceptuales, la integralidad de un sistema de protección social puede ser pensada a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta) así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas)”. En cuanto a la demanda se observa un eje transversal, relativo a los grupos de población, y un eje longitudinal, asociado al ciclo de vida (*ibídem*).

Si se consideran los ejes horizontal y vertical para propender hacia un sistema integral de protección social se requiere poner de relieve la necesidad de la colaboración tanto de los diferentes sectores gubernamentales, como entre los distintos niveles de gobierno, respectivamente. Un enfoque de la protección social desde una perspectiva longitudinal significa considerar el tiempo como una categoría central para lograr identificar la operación de los múltiples conductores, mantenedores e interruptores (*drivers, maintainers e interrupters*, en términos de Hulme, Moore y Shepherd, 2001 y de Alwang, Siegel y Jorgensen, 2001) de las situaciones de pobreza, principalmente de aquella de naturaleza crónica. Tomar el ciclo de vida como una categoría que estructura el diseño de políticas de protección social (que puede devenir en un sistema), confiriendo prioridad, por ejemplo, a la primera infancia, la juventud o la tercera edad como campos de intervención, permite, además, identificar la fuerte relación de las diferentes fases de este ciclo. Estas se caracterizan por la presencia o ausencia de recursos (materiales y menos tangibles), y por los factores de protección que definen trayectorias de vida.

Por otra parte, centrar esta visión de una protección integral en los derechos, permite poner el acento en las personas y sus necesidades. Por ende, esto obliga a que los bienes y servicios que constituyen la protección social se enmarquen en un patrón deseable de intervenciones, en términos de acceso y calidad, con respaldo jurídico en tanto obligación del Estado.

Todo esto sugiere que la reconceptualización de los problemas resulta clave para la formulación de políticas integrales de protección social, aunque en toda política existe —de forma implícita en la mayoría de los casos— una

“teoría” o una concepción del problema que sirve de contorno para la acción (Tenti Fanfani, 1991). Se requiere, por ende, encarar amplias y complejas transformaciones en el modo, el alcance y la intensidad con que los Estados intervienen y gestionan la “cuestión social”. Esto se traduce en mudanzas sustantivas en las políticas sectoriales, con alteraciones en la cobertura y en los criterios de acceso, en los tipos de políticas así como en la oferta de bienes y servicios, entre otros muchos aspectos.

Sin embargo, adoptar una concepción integral de la protección que implique a la vez abordajes integrales de sus componentes, no solo exige de mudanzas en el plano sustantivo y en el contenido de las políticas. También se precisa de cambios significativos en materia operativa. Tal como se planteó, una gestión apropiada de la protección social no podrá avanzar con éxito si descansa únicamente sobre la lógica sectorial de la organización y gestión de la administración pública, que, por definición, solo permite intervenciones parciales sobre la complejidad social en general y de los individuos, familias y territorios en particular. Tampoco se podrá avanzar en una “clave integral” si no se consideran las interrelaciones del ámbito nacional y subnacional, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que actualmente reviste lo local.

Por tanto, no constituye una exageración afirmar que una de las condiciones básicas de la construcción de un sistema integral de protección social es la existencia de procesos más densos de gobierno, coordinación y gestión de los sectores gubernamentales, así como entre estos y los distintos niveles gubernamentales.

De acuerdo con este marco interpretativo, las políticas públicas (salud, educación, vivienda, trabajo, renta y asistencia social, entre las más obvias) y los respectivos sectores y niveles gubernamentales requieren trabajar coordinando acciones y estructuras, como forma de materializar la integralidad necesaria para lidiar con la complejidad no solo de la pobreza y de la desigualdad, sino también del bienestar objetivo y subjetivo de grupos poblacionales específicos, se definan estos en función de su faja etaria, o a partir de ciertos fenómenos, como por ejemplo la criminalidad juvenil, o de asuntos clave como la desigualdad de género. Todos estos campos de políticas tienen complejidades cuya superación exige el trabajo conjunto de diversos sectores gubernamentales, situados en diferentes niveles de decisión y gestión, así como de procesos coordinados de diseño e implementación de las acciones.

Tales asuntos se abordan en este capítulo, que se estructura en cinco secciones incluida esta introducción. En el texto se busca un balance entre los planos de las formulaciones teóricas y analíticas y de aquellas empíricas. Mediante la presentación de ejemplos puntuales en América Latina se intenta ilustrar los puntos que se tratan.

En la segunda sección se presentan dos temas clave en la gestión pública en América Latina, que atingen a la concepción y gestión de políticas integrales de protección social: la intersectorialidad y el vínculo entre nuevas relaciones intergubernamentales (trátase de países unitarios o federales) y el gobierno de proximidad. Desde luego estas políticas no son las únicas presentes, pero sí las principales cuando el reto consiste en explorar la protección social desde una perspectiva de coordinación en pro de la integralidad.

La tercera sección se concentra en los aspectos más estrictamente políticos de la intersectorialidad, recuperando el debate latinoamericano acerca de la autoridad social, que se expresa, por ejemplo, en la creación de gabinetes sociales y otras instancias, así como de mecanismos políticos e institucionales similares, con el fin de promover y materializar la cooperación entre los actores involucrados en estrategias nacionales de protección social.

Tres instrumentos operativos que contribuyen a viabilizar el abordaje integral y de la intersectorialidad en la concepción y aplicación de las políticas de protección social, se describen en la cuarta sección: el planeamiento participativo de carácter estratégico vinculado al presupuesto; los sistemas de información social y evaluación intersectorial, y la gestión territorial. Estos elementos están presentes en experiencias en curso en América Latina y los desafíos para su efectividad no son triviales.

Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones, que contienen de forma sintética una serie de aspectos sobresalientes acerca de los retos de la producción de integralidad e intersectorialidad en las políticas de protección social.

A. Nuevas tendencias en el modo de producción y gestión de políticas integrales de protección social

Como se ha destacado, la clave para la identificación de las cuestiones sociales que ameritan un abordaje integral estriba en definir las relaciones causales entre los componentes del problema social que se enfrenta. Por tanto, el desafío en esta materia recae en cómo transitar desde la suma de problemas sectoriales a diseños institucionales que den cuenta de problemas cuya posible resolución requiere abordajes integrales. Se trata de un reto técnico y analítico pero también político, que atinge tanto al contenido sustantivo como a la gestión de las nuevas políticas de protección social latinoamericana.

En el campo de la gestión este desafío se expresa en cómo lograr que esas complejidades propias de lo social (a las que se suman las desigualdades territoriales) sean enfrentadas por administraciones públicas verticales, compartimentadas y basadas en procesos de planeamiento, gestión y ejecución

organizados en forma sectorial y fundados en diagnósticos y agendas de prioridades diferentes. Además, cómo lograr que esto se traduzca en estrategias o sistemas de protección social capaces de articular y lograr que converjan acciones de varios sectores y niveles de gobierno, para orientarlos hacia los grupos sociales más fuertemente marcados por la pobreza, la vulnerabilidad y la desprotección social, en entornos de alta desigualdad.

Aunque todavía se encuentran en fase de construcción, se observan tendencias fundamentales que, desde el prisma de la coordinación en pro de la integralidad, pueden contribuir a enfrentar este desafío y permitir que los nuevos caminos de la protección social latinoamericana tengan viabilidad institucional. A continuación se describen y analizan estas tendencias, enfatizando sobre sus alcances, perspectivas y principales nudos críticos.

1. La complejidad social y los retos en la búsqueda de intersectorialidad

La coordinación se impone en forma imperativa, como algo imprescindible, si el objetivo es atender integralmente problemas definidos del mismo modo en sus múltiples aristas y causas. El debate regional sobre el papel de la coordinación en la generación de abordajes integrales está estrechamente asociado a las reflexiones analíticas y experiencias prácticas acerca de la intersectorialidad. El propósito de esta sección es explorar los posibles alcances que tiene la intersectorialidad como expresión crítica del proceso de avances hacia la integralidad de la protección social en América Latina.

No todas las actividades realizadas por sectores gubernamentales con un objetivo común son colaborativas. Puede ocurrir, por ejemplo, que varios sectores de agencias de un gobierno trabajen conjuntamente en forma sincrónica solo en función de los propósitos de un solo sector o que un determinado asunto se incorpore como un objetivo de todos los organismos, sin que esto se traduzca en acciones interorganizativas. Cuando se ha planteado una colaboración interinstitucional explícita en función de un propósito común se aplica, estrictamente, la noción de intersectorialidad. Pero la colaboración interinstitucional puede expresarse a través de múltiples formas que varían desde la mera relación de establecimiento de contactos y redes (*networking*) para comprender mejor lo que hacen o pueden hacer los “otros” respecto de un propósito compartido, a la coordinación para evitar duplicidades o alcanzar mayor coherencia, hasta la integración para el logro de un propósito de transformación social. Existen múltiples tipologías (Winkworth y White, 2011; Corbett y Noyes, 2008) que denotan diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad, tal como se ilustra en el cuadro XI.1.

Cuadro XI.1
Posibles intensidades de la intersectorialidad

Autores	Baja intensidad	→	Alta intensidad		
Winkworth y White (2011)	<p>Trabajo en red Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala para obtener una mejor comprensión de los sistemas involucrados y los problemas, y construir confianza para asociaciones más complejas.</p>	<p>Coordinación Niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles.</p>	<p>Integración Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos. Asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios.</p>		
Corbett y Noyes (2008)	<p>Comunicación Discusiones claras, coherentes para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación.</p>	<p>Cooperación Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación.</p>	<p>Colaboración Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada.</p>	<p>Convergencia Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.</p>	<p>Consolidación El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido resignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de G. Winkworth y M. White, "Australia's children 'safe and well'? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, N° 1, marzo de 2011; y T. Corbett y J.L. Noyes, "Human services systems integration: A conceptual framework", *Discussion Paper*, N° 1333-08, Madison, Wisconsin, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 2008.

En atención a lo planteado, cabría esperar: i) que opere una relación entre los propósitos de las políticas y los grados de intensidad intersectoriales, y ii) que exista consistencia entre el grado de intensidad intersectorial y el modelo de gestión que se adopte para producirla.

El primero aspecto sugiere que los grados de la intersectorialidad están asociados a la complejidad y profundidad de los propósitos perseguidos. Al respecto, parece existir cierto consenso respecto de que una intersectorialidad de “alta intensidad” es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como por ejemplo para desarrollar capacidades, alterar comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. De hecho, en diversos estudios se plantea que cuando se aspira a lograr un abordaje integral de un problema social complejo se requiere de una intersectorialidad de “alta intensidad” que cree condiciones para incidir en sus causas (Repetto, 2010; Bronzo, 2007b; Cunill-Grau, Fernández y Thezá Manríquez, 2013; Cunill-Grau, 2014a y 2014b). Este abordaje se aproxima a lo planteado por Corbett y Noyes (2008), en el sentido de que mientras menos tiendan los programas y agencias a la entrega de beneficios específicos y más al cambio de comportamientos, en mayor medida se requiere de transformaciones profundas en los sectores y de relaciones muy intensas entre estos. Este abordaje es consistente también con el modelo heurístico construido por Winkworth y White (2011), quienes, al referirse a los programas dirigidos a la niñez, sostienen que si el propósito es abordar un alto nivel de riesgos para los niños y niñas, más alto es el grado de colaboración requerido dentro y entre sistemas para protegerlos.

Cabe enfatizar nuevamente que la definición adecuada del problema y, por tanto, el contenido sustantivo de la política de protección social, debe tener una relevancia clave. Las fallas en la visión de la política producen desacoplamientos de origen en el diseño del modelo de intersectorialidad. Por tanto, la adopción de la integralidad como perspectiva implica la reelaboración de los fines de las políticas así como que la intersectorialidad se ponga en práctica al momento de definir los problemas sociales.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo a la vez en consideración los altos costos (de tiempo, de organización, financieros, entre otros) de la intersectorialidad, solo correspondería buscar una integración de los sectores cuando el problema es altamente complejo, se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y si son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y su entorno. La dificultad mayor se presentaría cuando, en la práctica, la estrategia de colaboración adoptada no se corresponde con los propósitos específicos de cambio social perseguidos (Solar y Cunill-Grau, 2014, págs. 22 y 23).

El segundo aspecto parte de asumir que la intensidad de la intersectorialidad es dependiente de la medida en que el modelo de gestión que la fundamenta considere cuánto de inclusividad hay en el ciclo de políticas y cuánta mancomunidad entre los sectores involucrados requiere ser construida (Cunill-Grau, 2005 y 2014a), de manera de lograr un grado de intensidad de la intersectorialidad consistente con aquel exigido por los propósitos de la política.

Existe inclusividad cuando los sectores y niveles gubernamentales intervienen desde la planificación hasta la evaluación de las acciones. La planificación conjunta, una racionalidad integradora introducida en el presupuesto y en los sistemas de evaluación del desempeño, a partir de objetivos compartidos que están claramente identificados, se traduciría en una “inclusividad del ciclo de políticas”. Esta, por tanto, supondría que las formas de planificación, de formulación del presupuesto y de seguimiento y evaluación han dejado de ser sectoriales transformándose en intersectoriales, al menos respecto del asunto en consideración. Así, cuando se encuentra inclusividad, se podría estar en presencia de un resultado (o expresión) de la intersectorialidad o de una causa de esta.

Por otra parte, existe mancomunidad cuando los sectores y niveles gubernamentales comparten recursos, responsabilidades y acciones. Puede expresarse solo en un compromiso de ejecución de acciones en función de un mismo objetivo o simplemente en la normalización de ciertos procesos a fin de hacer previsible y uniforme su realización. No obstante, el caso de mayor integración en la fase de ejecución de las acciones se produciría por la existencia de recursos compartidos y sistemas unificados de información. En este último caso, la integración se expresaría propiamente en “mancomunidad”.

En consecuencia, la expresión más evidente de una intersectorialidad de alta intensidad (también denominada integración o consolidación, según se ha planteado) emerge básicamente cuando los sectores intervienen de forma conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política e intercambian información y, en ocasiones, recursos financieros en pos de la solución de un problema que definen entre todos. Existiría, por el contrario, intersectorialidad de baja intensidad cuando el problema a abordar es una suma de las perspectivas sectoriales; por ende, cuando los sectores involucrados no participan conjuntamente en el ciclo de la política o no existe mancomunidad en la ejecución de esta. Empíricamente es posible identificar patrones de gestión de la intersectorialidad y clasificarlos en función del grado de articulación y de la intensidad de las mudanzas en las prácticas y arreglos institucionales (Bronzo, 2007a).

De lo anterior se desprende que si bien la intersectorialidad es un modelo de gestión, esta no se alcanza simplemente interpelando a distintos sectores,

sino que requiere ser construida, sobre todo cuando las políticas pretenden ser integrales. Por tanto, no se trata solo de articular acciones sectoriales, sino de desarrollar estrategias y respuestas conjuntas, construyendo algo nuevo de forma compartida (Brugué, 2010).

En consistencia con tales planteamientos, en el cuadro XI.2 se presenta una primera aproximación de los indicadores que expresan alta y baja integración de los sectores.

Cuadro XI.2
Intensidades de la acción intersectorial según grados de integración de los mecanismos de gestión y de las estructuras organizativas

Baja integración	Alta integración
<ul style="list-style-type: none"> El problema a abordar corresponde a la suma de visiones sectoriales y solo se abarca una parte del ciclo de políticas Existe un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico, por ejemplo. Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación continúan siendo asumidas sectorialmente. 	<ul style="list-style-type: none"> A partir de una visión común se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las de asignación) y su seguimiento y evaluación (Inclusividad del ciclo de políticas) Existe algún mecanismo de definición conjunta del problema o al menos para compartir visiones sobre el diagnóstico de la problemática. Programación presupuestaria común. Seguimiento y evaluación compartidos.
<ul style="list-style-type: none"> Solo se comparten asuntos operacionales No existe intercambio de información. El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central. 	<ul style="list-style-type: none"> Se comparten la ejecución de las decisiones, la información y los recursos (Mancomunidad) Acciones, recursos^a y responsabilidades compartidas bajo un funcionamiento en red.
<ul style="list-style-type: none"> No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales (Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza común).
<ul style="list-style-type: none"> Intersectorialidad de baja intensidad 	<ul style="list-style-type: none"> Intersectorialidad de alta intensidad

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de N. Cunill-Grau, "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.

^a Compartir recursos puede incluir desde un fondo que se alimenta con contribuciones especiales de cada sector hasta la reorientación de asignaciones existentes en el presupuesto nacional, pasando por el cofinanciamiento a través de recursos delegados a un tercer órgano.

Por consiguiente, es claro que en una versión de alta intensidad, la intersectorialidad redundaría en alteraciones en el diseño y contenidos de las políticas sectoriales así como en las rutinas, prácticas de trabajo y metodologías de entrega de los bienes y servicios (Bronzo, 2007b). Se traduce, además, en un esfuerzo de construcción colectiva del propio sentido de la integralidad de la política pública, puesto que, como se sugiere del análisis del caso de Chile Crece Contigo (véase el recuadro XI.1), la noción de integralidad debiera permear el diseño de la intersectorialidad.

Recuadro XI.1 Chile Crece Contigo

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (ChCC), creado por la Ley N° 20.379 de 2009, puso expresamente un énfasis en la integralidad de las acciones y, por ende, en la gestión intersectorial de la administración pública. El propio nacimiento de este subsistema se relaciona con la puesta en funcionamiento de diversas instancias intersectoriales que se gestan en 2001 con la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010.

Sin embargo, en un estudio^a se sugiere que el grado de inclusividad de los sectores gubernamentales en el ciclo de la política del ChCC no ha sido apreciable. Aunque existe un marco legislativo que requiere de la asociación entre agencias, éste se remite básicamente a la transferencia de recursos desde el Ministerio de Desarrollo Social al ministerio respectivo, a través de convenios. Para las grandes definiciones, en las instancias interministeriales originalmente no figuraba el sector educación. No han existido planes y presupuestos multiagencias ni procesos de seguimiento y evaluación que involucren a todos los sectores, sino solo acuerdos contractuales de carácter sectorial con la agencia rectora, donde se incluyen indicadores de desempeño.

La mancomunidad tampoco pareció formar parte del modelo de gestión de la intersectorialidad. De hecho, los recursos son transferidos a las contrapartes desde el Ministerio de Desarrollo Social. Por otra parte, los sistemas de información que emanan de la autoridad central compiten con otros sistemas sectoriales.

En suma, si se considera que la integración consiste en que los sectores trabajan juntos para resolver un problema que definen y asumen como común y que conseguirla plenamente pone en juego la inclusividad y la mancomunidad, del examen de este caso puede desprenderse que el modelo intersectorial del sistema de protección social solo establecía, al menos en su inicio, una intersectorialidad de baja intensidad en la que no se preveía la integración entre los sectores gubernamentales involucrados en el ChCC.

Sin embargo, el hallazgo más llamativo de este caso es que el objetivo de la integralidad no estuvo asimilado por completo en el diseño del ChCC, al punto que según varios de los actores originalmente involucrados, prevaleció más el logro del acceso a servicios. Esto habría devenido en que el objetivo en términos de organización y gestión del trabajo intersectorial se circunscribiera en especial a la coordinación de los sectores por separado, en buena medida a través de un financiamiento bastante centralizado.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de N.C. Cunill-Grau, M. Fernández y M. Thezá Manríquez, "La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile", *Revista Polis*, vol. 12, N° 36, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos, 2013.

^a El estudio formó parte del Proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) N° 1120893 (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), Chile), "La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales. El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile", ejecutado entre el 15 de marzo de 2012 y el 15 de marzo de 2015. Las conclusiones descritas se desprendieron a partir de fuentes secundarias y primarias trianguladas con 20 entrevistas a expertos y funcionarios públicos que participaron en el diseño original del sistema. Véanse mayores detalles en Cunill-Grau, Fernández y Thezá (2013).

Sin perjuicio de los aprendizajes que deja el examen del programa Chile Crece Contigo, es importante considerar que la búsqueda de grados menores de colaboración intersectorial puede formar parte de una estrategia de integración. Detrás de esta idea subyace el supuesto de que un determinado nivel de colaboración puede, eventualmente, conducir a otro superior (Solar y Cunill-Grau, 2014, pág. 23), sobre todo si se considera un elemento relativamente olvidado por la teoría pero muy presente en la práctica: las resistencias a la colaboración interinstitucional (Cunill-Grau, 2014b)⁴.

Las resistencias políticas e institucionales y culturales al trabajo intersectorial constituyen uno de los factores clave de las brechas de aplicación que reflejan los obstáculos cuyo enfrentamiento requiere de procesos de mediano y largo plazo.

Las resistencias institucionales aluden a reglas del juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, tales como el centralismo, el predominio de la lógica de mercado en la organización y gestión del sector público —en especial, la competencia—, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical. Se pueden incluir entre estas las resistencias culturales que afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes. Resistencias más propiamente políticas operan a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria.

Un trabajo empírico que analiza las resistencias al trabajo intersectorial y la influencia de su intensidad, sobre la base de una encuesta a 117 directivos y autoridades vinculados al Sistema Intersectorial de Protección Social chileno en seis regiones del país⁵ encontró una alta incidencia de ambos tipos de resistencias, así como una clara asociación entre estas y ciertas identidades profesionales.

Ese tipo de hallazgos, en primer término sugiere la importancia de incidir en las afinidades profesionales y organizacionales cuando se trata de debilitar las resistencias al trabajo intersectorial. El estudio seminal de Rittel y Webber (1973) sostenía que el clásico paradigma de la ciencia orientado a resolver problemas definibles, comprensibles y consensuales, que subyace en las profesiones modernas, no aplica en sistemas sociales abiertos en que la comprensión y la resolución de los problemas son concomitantes. En esa dirección, los estudios más recientes sobre problemas perversos (*wicked problems*), por definición altamente complejos y ambiguos, desafían los

⁴ Los ejemplos que se presentan acerca de las resistencias a la colaboración intersectorial han sido extraídos casi literalmente de Cunill-Grau (2014b).

⁵ El estudio formó parte del proyecto FONDECYT N° 1120893 (CONICYT, Chile) ya citado, que fue desarrollado por Nuria Cunill-Grau, Margarita Fernández y Marcel Thezá Manríquez.

tradicionales enfoques lineales y analíticos de elaboración y aplicación de políticas, y remarcan, entre otras cuestiones, que la verdadera comprensión de este tipo de asuntos requiere de la perspectiva de múltiples profesiones (véanse, por ejemplo, Gobierno de Australia, 2007, y Brugué, 2010).

En segundo lugar, asociado a lo anterior, los hallazgos alertan contra la tendencia dominante de producir la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales y formales. Así, se releva la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional orientada a construir un sentido de valores unificado, conducir la capacitación hacia la construcción de una cultura común y producir un liderazgo integrador y prácticas inteligentes (*smart practices*), entre otros. Un enfoque mixto ha sido puesto en práctica en algunas experiencias de países desarrollados, como en la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelandia y en soluciones a nivel de todo el gobierno (*whole government*) implantadas en Australia, en este caso a través de la formulación de pautas de valores y códigos de conducta bajo el lema “trabajando juntos” en pos de la construcción de una cultura de apoyo al sector público (Christensen y Laegreid, 2007). En un sentido similar, hay estudios que enfatizan en el entrenamiento multidisciplinario —abarcando los diferentes niveles de cargos— como uno de los elementos clave que facilita el trabajo conjunto (Horwath y Morrison, 2007).

Las experiencias descritas remarcan la importancia de la deliberación para crear significados compartidos entre actores que no solo tienen intereses y valores en conflicto, sino que portan los esquemas de pensamiento compartimentados que imprimen las distintas disciplinas. Dos lecciones importantes, sin embargo, resaltan al respecto. La primera es que las condiciones de diálogo —de suyo, difíciles de lograr— exigen horizontes temporales muy amplios. La segunda consiste en que es improbable lograr coordinarse solo en marcos formales a través de la deliberación, donde los discursos son mayormente acerca de los intereses existentes.

Del relevamiento de la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional, bajo un enfoque deliberativo, pueden derivarse otros aprendizajes. Uno es que para lograr la integración de los sectores gubernamentales —necesaria para propender al tipo de enfoque integral que propugnan las nuevas políticas de protección social— puede ser útil un abordaje incremental que comience por enfatizar el reconocimiento de que los “otros” existen y en conocer quiénes son y qué hacen. El reconocimiento y conocimiento de los otros actores son, de hecho, las condiciones necesarias para cooperar y asociarse. A la vez, es probable que operen mejor en ambientes informales que formales. Por tanto, antes de pasar hacia grados más complejos de colaboración, un primer nivel que cabría considerar es el del relacionamiento mismo de los actores en red (*networked*) como fin específico (Winkworth y White, 2011). De manera correlativa, lo anterior

supondría aceptar no solo que la intersectorialidad debe ser construida, sino que es necesario visualizarla como un proceso. Finalmente, otro aprendizaje alude a la necesidad de un tratamiento diferencial de la intersectorialidad según la propensión a cooperar de los sectores involucrados. Un factor importante a considerar al respecto es que cuando se trata de sectores más consolidados —como salud y educación, por ejemplo—, con sólidas estructuras institucionales, presupuestarias y de personal, así como redes territoriales con capilaridad de equipamientos y contextos técnicos más consolidados, la percepción de interdependencia con otros sectores tiende a ser muy reducida. Incluso cuando dependen de las habilidades de otras áreas, las políticas más consolidadas tienen mayores recursos para evitar procesos complejos e inciertos de coordinación intersectorial.

En cambio, otros sectores, como la asistencia social, además de las complejidades intrínsecas a la naturaleza de problemas que enfrentan, se han conformado bastante más recientemente como política pública. Por tanto, tienen menos control sobre los recursos necesarios para aplicar, de forma coherente, sus servicios de red, dotarlos de los profesionales necesarios y lograr capilaridad de las redes en el territorio.

En suma, la trayectoria de los diversos sectores involucrados en la acción intersectorial, la naturaleza del problema, el legado de las políticas anteriores y las limitaciones políticas e institucionales constituyen factores que deben ser considerados al analizar la diferente propensión de los sectores para acciones colaborativas de naturaleza intersectorial (Veiga y Bronzo, 2014).

El ejemplo del programa *Bolsa Família* ilustra algunas de las tensiones que emergen cuando se buscan articular acciones de asistencia y de educación y salud, expresando además los dilemas de coordinación entre políticas focalizadas y políticas de corte universal, así como entre diversos niveles gubernamentales (véase el recuadro XI.2).

Recuadro XI.2
Intersectorialidad en los programas de transferencias
condicionadas: el *Bolsa Família* del Brasil

Con la coordinación del recién creado Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), *Bolsa Família* surge en 2003 en el Brasil unificando programas anteriores de transferencias de rentas, con una cobertura inicial de 1,2 millones de familias.

El proceso de acompañamiento de las condicionalidades en educación es complejo y ha exigido una articulación entre el Ministerio de Educación (MEC) y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, y también, principalmente, con el ámbito local de gestión, donde hay cerca de 36.000 profesionales involucrados en el control de la asistencia escolar de cerca de 17,5 millones de alumnos de 6 a 17 años, beneficiarios de *Bolsa Família* en las escuelas adscritas a las secretarías estatales y municipales de educación. El programa está presente en los 5.561 municipios brasileños.

Recuadro XI.2 (conclusión)

No todos los actores perciben las condicionalidades de la misma forma ni están dispuestos a revertir sus estrategias de acción para atender a públicos específicos. El tema de la atribución del acompañamiento de las condicionalidades es un aspecto que todavía genera tensión, como se puede observar al analizar el ámbito local de aplicación. El foco reside en el propio sentido del acompañamiento de esas condicionalidades: ¿Es una cuestión pedagógica, restringida al universo escolar, o remite a una condición de vulnerabilidad? ¿Debe ser hecha por los equipos de educación o de asistencia social? También en el nivel central existen dificultades para generar consensos entre los sectores involucrados (gestores del área de asistencia, de educación y de transferencia de renta) en relación a los objetivos y al significado del acompañamiento de la asistencia escolar, y ha sido necesario bastante trabajo para avanzar en esa comprensión y tratar de superar la compartimentación entre organizaciones y en la organización. Los equipos locales, e incluso los de nivel central, presentan resistencias para asumir el acompañamiento de la frecuencia de la asistencia escolar del público focalizado por el *Bolsa Família*, dada la naturaleza universal de la provisión de ese servicio. Sin embargo, el proceso de construcción de la intersectorialidad en el acompañamiento de las condicionalidades ha avanzado en años recientes, al punto que en la actualidad sobre 15 millones de alumnos tienen su frecuencia de asistencia escolar monitoreada bimestralmente.

Un punto importante se vincula con la relación bilateral entre los dos ministerios, considerando que el MDS no tiene una posición jerárquica respecto del MEC que garantice la cooperación para el acompañamiento de las condicionalidades. El programa *Bolsa Família* era prioritario para el MDS, pero no era parte de la agenda de educación, lo que dificultó su inserción en el MEC. El trabajo de construcción institucional ha significado numerosas reuniones, convencimiento, persuasión, y ha demandado de la actuación decisiva de las máximas autoridades de ambos ministerios, para que el proceso de acompañamiento se pudiese desarrollar en el ámbito del *Bolsa Família*. De forma paralela, se han creado protocolos de gestión, órdenes e instrucciones interministeriales, así como diversos instrumentos para concretar la articulación entre el MEC y el MDS.

El trabajo de acompañamiento de las condicionalidades experimenta un tipo de tensión adicional respecto a la relación del nivel central con el de los estados y municipios (y dentro de estos, con las escuelas y secretarías de educación). Las normas constitucionales reconocen la autonomía de cada nivel, lo que exige la generación de incentivos e inducciones del gobierno central para lograr la adhesión de los niveles locales de gestión. El establecimiento de protocolos, acuerdos y órdenes e instrucciones interministeriales ha dado forma a un modelo de gestión compartida con los estados y municipios, en que las atribuciones de estos últimos requieren ser establecidas en un Término de Adhesión, condición necesaria para que reciban recursos de incentivos del Gobierno Federal.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Filgueiras, "Parceria intersectorial na política social: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família", 2013, inédito [en línea] repositorio.enap.gov.br/handle/1/290.

El caso descrito de *Bolsa Família* (véase el recuadro XI.2) refrenda la importancia de construir consensos sobre los propósitos de las políticas capaces de superar las barreras y feudos institucionales, disciplinarios, así como técnicos y organizacionales. Refleja, además, que las normativas y los

protocolos son necesarios pero no suficientes para propiciar la intersectorialidad. Se requiere de tiempo para que las nuevas perspectivas y procedimientos se enraícen en los sectores más estructurados y consolidados, así como un esfuerzo de reconocimiento de las diferentes culturas organizacionales y lógicas de cada sector para que la colaboración pueda establecerse de forma efectiva.

2. Las relaciones intergubernamentales, el ámbito local y un gobierno de proximidad

Un gran reto para lograr una coordinación que aliente la integralidad consiste en que la formulación y gestión de la política social en general, y de la protección social en particular, no sea responsabilidad de un nivel único de gobierno. En países con extensiones territoriales vastas, marcados por desigualdades espaciales y sociales profundas, difícilmente en el nivel central de gobierno se pueden diseñar políticas con la flexibilidad necesaria para ajustarse a las diferencias socioespaciales y necesidades heterogéneas de la población. Incluso en países pequeños o relativamente homogéneos —en general, de organización unitaria—, los procesos de descentralización han devenido en que los niveles locales de gobierno asuman intervenciones críticas de protección social. Esto coloca en el primer plano no solo las cuestiones locales, sino también las relaciones entre niveles de gobierno, aspectos que forman parte de las transformaciones recientes que está experimentando el modo de enfrentar la temática social.

La noción de redes multinivel amplía la perspectiva de las redes horizontales, relativas no solo a la articulación de actores de un mismo nivel, sino a la interdependencia entre niveles diferentes de gobierno, con un papel estratégico para el ámbito local (Blanco y Gomà, 2003). Por otra parte, la concepción de redes de políticas apunta hacia nuevas formas de gobernanza (Diniz, 2011), que se distancian de los modelos lineales o jerárquicos de producción de bienes y servicios públicos. Una visión renovada de la gobernanza remarca la importancia de una perspectiva que enfatice el nivel local y la constitución de redes horizontales (propias de un mismo nivel de gobierno) y multiniveles (referidas al vínculo entre actores de diferentes niveles de gobierno) (Blanco y Gomà, 2003). El reconocimiento de la complejidad, participación y pluralidad, así como de la emergencia de nuevos papeles, relaciones e instrumentos del poder público, exigen la configuración de un Estado relacional, que actúe a través de ambos tipos de redes, articulando distintos actores sociales, diferentes sectores de las políticas y diversos niveles de gobierno.

Además, es claro que en América Latina los gobiernos locales son actores indispensables en las redes que se conforman para gestionar la protección social. Es más, se les reconoce una capacidad potencial de desarrollo de políticas innovadoras, flexibles y territoriales, con componentes para

enfatar la dimensión personal y comunitaria de las iniciativas de protección social, que son requeridas para responder a las transformaciones en curso (UAB/Diputación de Barcelona/Centro de Investigación, Información y Asesoramiento, 1998). La idea de “gobierno de proximidad” (Blanco y Gomà, 2002 y 2003) acentúa el peso de los gobiernos locales en la formulación y provisión de bienes y servicios sociales, y pone de relieve la centralidad de los procesos participativos (Raczynski, 1999).

La valorización de la proximidad, entendida en el contexto del fortalecimiento del ámbito local, puede corresponder a una gestión pública más adecuada para lidiar con la diversidad de situaciones y más permeable a nuevas dinámicas de participación en los procesos de gobernanza. El espacio local constituye un *locus* en que la innovación en las políticas puede surgir a partir de la interacción de esfuerzos de un amplio conjunto de actores, para configurar nuevos ambientes favorables a modelos y prácticas de gobiernos relacionales, de proximidad, pautados por las directrices de la participación, gobernanza e intersectorialidad.

La jerarquización del papel de los gobiernos locales se inspira, además, en la expectativa que estos pueden desempeñar un papel eficiente y activo para diagnosticar y captar las demandas y necesidades heterogéneas de la población en cada territorio. Las experiencias recientes dan cuenta que en el ámbito local es más factible la actuación integral sobre los problemas identificados y se torna más viable la creación de vínculos y una participación efectiva de los ciudadanos en el desarrollo de las políticas.

Cabe destacar, sin embargo, que la importancia de políticas de protección social de corte selectivo, capaces de responder a demandas y necesidades heterogéneas, no puede traducirse en desconocer el papel clave de mantener y potenciar políticas universales, emanadas del nivel nacional. Ambas políticas son necesarias para que haya una protección social de alcance nacional y de corte universal, capaz a la vez de lidiar con los problemas de las desigualdades territoriales, junto con políticas más selectivas y focalizadas en el ámbito local, bajo la perspectiva del gobierno de proximidad.

Considerando lo anterior, un aspecto crucial se refiere a la construcción de capacidades institucionales en el terreno local para que los gobiernos municipales sean capaces de asumir estas funciones. Cuando no se aborda el fortalecimiento de las capacidades administrativas y políticas del nivel local, el proceso de descentralización puede reproducir e, incluso, ampliar las desigualdades territoriales, o favorecer que municipios con menor capacidad institucional queden a merced de modelos clientelistas de provisión de políticas públicas.

En el Brasil (véase el recuadro XI.3) y el Uruguay (véase el recuadro XI.4), dos países con diferente organización política y administrativa, han avanzado recientemente en la creación de capacidades locales aunque evidenciando nuevos desafíos.

Recuadro XI.3
El Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en el Brasil y los desafíos de la gestión territorial de una política sistémica

Creado en 2004, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil ha marcado una inflexión radical en el sentido y alcance de la protección social del país. La asistencia social ha pasado a ser organizada como un sistema, estructurado a partir de niveles de protección; básica, para situaciones de baja complejidad, con acciones de prevención; y especial, para situaciones de media y alta complejidad donde se registran violaciones de derechos.

La gestión de proximidad se efectúa en el ámbito territorial, a través de la inserción de las familias en las redes de servicios para brindar una provisión integral de acciones capaces de alterar las condiciones y trayectorias de vida de las familias atendidas por los servicios socioasistenciales.

En el diseño del SUAS, los servicios de protección básica en el ámbito local son coordinados y ofertados por los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)^a. Estos se encargan de la provisión de servicios socioasistenciales, tanto si se ejecutan de forma directa o en convenios con organizaciones no gubernamentales. Los CRAS son responsables de la coordinación de la red socioasistencial con la finalidad de garantizar niveles crecientes de protección y reducir los riesgos sociales (Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2005, pág. 94). Por otra parte, los Centros de Referencia Especializada de Asistencia Social (CREAS) actúan a nivel regional y están encargados de los casos de mediana complejidad, donde está envuelta la violación de derechos (explotación sexual, violencia, negligencia y abandono, entre otros). En enero de 2015 existían 8.113 CRAS en Brasil, siendo 7.511 cofinanciados por el MDS. Los restantes son financiados, en su gran mayoría, por los municipios, con una baja participación del nivel estadual. La red de CREAS es menor y cuenta con 2.324 unidades.

Un análisis sobre la aplicación del SUAS (Bronzo y Mendes, 2014) identifica como uno de sus desafíos contar con capacidades institucionales en los gobiernos municipales para lograr una efectividad de la protección social tal como se diseñó en el ámbito federal. La baja cobertura de los CRAS (su capacidad de atención es de 5 millones de familias, y el número de estas en situación de vulnerabilidad en los territorios cubiertos por CRAS es de sobre 10 millones), y la insuficiencia de cobertura de los servicios prestados, con ausencia de servicios para grupos en situación de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo los jóvenes, constituyen severos obstáculos para la protección social en el ámbito local.

La vigilancia socioasistencial, prevista como política del SUAS, pretende verificar la adecuación entre la demanda y las necesidades de poblaciones y territorios con la oferta de la red de servicios gubernamentales y no gubernamentales, a fin de lograr mayor efectividad de la protección. Sin embargo, todavía está en un incipiente proceso de aplicación en los municipios.

La actuación decidida del gobierno central en la creación, aplicación y financiamiento del SUAS, para definir las bases normativas y legales de su operación, establecer criterios de financiamiento, o tipificar los servicios prestados en los equipamientos, presupone, con todo, la adhesión de los gobiernos municipales y los equipos locales de los territorios que cubren los CRAS. Entretanto, y hasta que los gobiernos locales no dispongan de capacidades políticas e institucionales adecuadas, la gestión de proximidad constituirá un ideal normativamente correcto pero en la práctica muy difícil de hacer operativo.

Fuente: Elaboración propia.

^a Según la definición del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, los CRAS son "unidades de utilidad pública de la política de asistencia social, de base municipal, integrantes del SUAS, localizados en áreas con mayores índices de vulnerabilidad y riesgo social, destinadas a la prestación de servicios y programas socioasistenciales de protección básica a familias e individuos, y la articulación de estos servicios en su territorio de cobertura, y la acción intersectorial, con miras a potencializar la protección social" (Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 2005, pág. 94).

Recuadro XI.4
Los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación
Territorial (SOCAT) del Uruguay

Desde la creación en 2005 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en el Uruguay se ha avanzado en una modalidad de trabajo intersectorial e interinstitucional tendiente a garantizar las intervenciones integrales que requieren los problemas sociales, complejos y multicausales. Durante los últimos años, principalmente desde la Dirección Nacional de Gestión Territorial, se ha ido conformando una concepción de gestión territorial de la protección social que define al territorio como un espacio que no simplemente recibe, sin intervención, las decisiones del nivel central de política, sino como una trama organizacional, económica, cultural y humana, con capacidad de movilización para resolver problemas y elaborar propuestas.

El Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) es uno de los dispositivos de presencia descentralizada del MIDES en el territorio. Su objetivo es promover la accesibilidad de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios de este ministerio y de otros organismos públicos, así como contribuir a que las iniciativas públicas incluyan en su diseño y acción las dinámicas de los territorios y comunidades.

Los SOCAT concentran su alcance en territorios pequeños (en total, 78 barrios o regiones) y son implementados por organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Los equipos técnicos de los SOCAT están formados por entre dos y cuatro técnicos del área social.

En relación a la atención ciudadana, los SOCAT tienen a su cargo la conformación y/o consolidación y gestión de la red social asistencial de protección local. Para cumplir esta tarea, actúan a través del Servicio de Orientación y Consulta (SOC): toman contacto con las diversas necesidades del territorio (en el plano individual, familiar, barrial o comunitario), realizan la primera recepción y orientación para su resolución, y articulan con la oferta programática del MIDES y de otros organismos públicos presentes en este nivel. En la tarea de articulación se conforman nodos temáticos, consistentes en espacios de articulación intersectorial, que convocan a técnicos de los distintos organismos a trabajar en torno a problemas específicos (a nivel familiar y/o comunitario) para hacer acciones focalizadas de atención, derivación y seguimiento.

Además, los SOCAT promueven la conformación de las Mesas de Coordinación Zonal, que convocan a vecinos, organizaciones barriales y técnicos de diversos organismos con el objetivo de identificar colectivamente los principales problemas de la zona y plantear propuestas de resolución. Las Mesas cuentan con un Fondo de Pequeñas Inversiones Comunitarias para facilitar algunas acciones. Muchos programas hoy institucionalizados y considerados prioritarios a nivel nacional (Cercanías, Tránsito entre Educación Primaria y Secundaria, Formación Profesional Básica Comunitaria) identifican como antecedentes de su diseño a las acciones realizadas por las Mesas y los equipos de la SOCAT en conjunto con técnicos de otros organismos.

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, en todo caso, que algunos hallazgos de la experiencia regional sugieren que en sistemas de cobertura nacional existe a veces una mezcla de intensidades intersectoriales, según cuál sea el nivel gubernamental aludido, a saber, por ejemplo, baja en el nivel central y media en el nivel regional y en el nivel local (Cunill-Grau, Fernández y Thezá Manríquez,

2013). Al incorporar como variable de análisis la dimensión local se descubre que pueden coexistir diferentes modelos de intersectorialidad en una misma política o sistema. Esto es importante de considerar porque puede ser reflejo de fallas en el diseño del modelo de intersectorialidad o del propio proceso de descentralización. En este último sentido, cuando no se ha producido una real transferencia de competencias al ámbito local, inclusive puede ocurrir una intensidad alta en el nivel central y una intensidad baja (no deseada) en el nivel local. También puede acontecer que una combinación de intensidades de intersectorialidad forme parte de una estrategia deliberada en un sistema integrado de relaciones intergubernamentales; o bien, que este exija una total consistencia en la intensidad intersectorial (por ejemplo, alta) en todos sus niveles. Ciertamente, este asunto requiere de mayor estudio, en especial respecto de su potencial impacto en la política de protección social.

B. Importancia de la política en la tarea de coordinar hacia la integralidad de la protección social

Los diferentes alcances de la intersectorialidad tendiente a promover la integralidad de la protección social, cuyas tendencias fundamentales se describieron más arriba, requieren del ejercicio de una función esencialmente política, gobernar (actividad denominada en algunos casos como “rectorar”) la política de la protección social. Esto tiene expresiones y retos diferentes según los rasgos políticos, institucionales y culturales de cada país, pero en cualquier caso se constituye en una condición necesaria para que la intersectorialidad y las relaciones entre niveles de gobierno se orienten hacia un abordaje más integral de problemáticas sociales y territoriales altamente complejas y multicausales.

Por cierto, esto no se trata de un mero ejercicio de verticalidad, propio de un modo de gestionar la cuestión social, que parece inapropiado en la creciente multidimensionalidad que la afecta en el presente. Consiste, más bien, en tener presente que frente a la diversidad de actores estatales (sectores y niveles de gobierno), y el riesgo que esto conlleva de bloqueos, vetos cruzados, dispersión de responsabilidades, saberes compartimentados, celos institucionales (e incluso personales), se requieren definiciones claras respecto de quién hace qué y, sobre todo, de una instancia capaz de arbitrar, en última instancia y cuando estos surgen, conflictos entre actores estatales de la protección social.

El ejercicio pleno de una función de gobierno en materia de protección social redundaría en que alguna instancia legitimada por las partes, y con respaldo político alto (en general, presidencial), asume en la práctica (más allá de una institucionalidad formal que no siempre es consistente con la realidad) tareas vinculadas con:

- la definición de los objetivos y metas de la política pública que guiará el sistema;
- la selección de las prioridades y estrategias de intervención;
- la asignación de responsabilidades y funciones a las áreas y organismos involucrados;
- la incidencia en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades relacionadas a las responsabilidades y funciones asignadas;
- el monitoreo del avance de las actividades, el cumplimiento de la metodología de intervención y el alcance de metas en tiempo y forma;
- la sistematización de la información pertinente y la evaluación consiguiente de la aplicación de la política, y
- la redefinición de la política (alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación (Acuña y Repetto, 2009).

Sin duda la lista anterior es incompleta, pero sitúa en primer plano un conjunto de acciones eminentemente políticas, y por ende asociadas a conflictos de intereses y relaciones de poder. Esto conlleva a establecer cuáles son las capacidades que dicha instancia debería tener para ejercer la función de gobierno, tan necesaria como la de coordinación al momento de construir políticas (y más aún, sistemas) integrales de protección social. Como podrá observarse de forma más estilizada en las conclusiones de este capítulo, una capacidad fundamental se asocia al respaldo que la figura presidencial otorgue a quien(es) lidera(n) estos espacios, y sus consecuencias en materia de asignación y reasignación presupuestaria. Otra condición crítica se relaciona con el grado de legitimidad que la instancia de gobierno tiene respecto de los actores involucrados, sean de sectores de política social o niveles de gobierno. Una tercera condición, más asociada a capacidades técnicas, se vincula con el avance y potencial de instrumentos situados dentro de la órbita de esta instancia de gobierno; el ejemplo más paradigmático es todo lo relacionado con sistemas de información, seguimiento y evaluación (véase el capítulo XII de este libro).

No sería factible lograr la integralidad si no se cuenta, como aspecto básico pero no único, con un entorno político y una coalición de actores capaces de ayudar a armonizar el conjunto de tareas, que podrían reagruparse en cuatro cuestiones críticas fundamentales: i) la definición estratégica del rumbo elegido en materia de política social; ii) los arreglos institucionales formales e informales pertinentes al rumbo elegido; iii) la oferta de servicios y programas intersectoriales de acuerdo al rumbo elegido, y iv) las herramientas

de gestión que respondan a las características específicas de los servicios y programas que conforman la oferta (Repetto, 2010 y 2004).

Un camino posible para avanzar en esa ruta crítica es la idea de pactos sociales para la protección social. Maldonado Valera (véase el capítulo X en este libro) enmarca estos pactos dentro de la lógica de “ventana de oportunidad política” y resalta una serie de aprendizajes de experiencias prácticas recientes. Por un lado, destaca situaciones donde las crisis económicas o los cambios políticos generan condiciones para nuevas orientaciones de las políticas, como sin duda significaría transitar hacia un sistema integral de protección social con enfoque de derechos. Destaca también la importancia de la inversión intertemporal por parte de los actores, lo que redundaría en compromisos y concesiones asimétricas entre las partes. Agrega dos elementos de gran importancia: por un lado, la relevancia de las ideas y los marcos conceptuales; por otro, la importancia de la visión estratégica y habilidad técnico y política de los actores involucrados.

Estas aproximaciones a la importancia de la política para transitar hacia abordajes integrales, cuando estos se proponen concretar un enfoque de derechos, conducen a la revisión de un asunto largamente debatido en América Latina: el concepto de autoridad social. Gran parte de los países de la región han creado en las últimas dos décadas un Ministerio de Desarrollo Social (o su equivalente). Casi todos los países tienen además figuras como gabinetes sociales o nomenclaturas cercanas. Aunque las articulaciones posibles entre ambas figuras son variadas (en ciertos países estos ministerios lideran política y técnicamente los gabinetes sociales⁶, en otros dicha responsabilidad está bajo la órbita de la Vicepresidencia —como los casos de la República Dominicana y Costa Rica— a veces, incluso, con la activa presencia de las Primeras Damas, como aconteció en Guatemala en un período anterior de Gobierno), todavía no se han logrado éxitos notorios en materia de coordinación en pro de la integralidad cuando se busca abarcar el conjunto de la protección social, en el sentido que se la interpretó al inicio

⁶ Un caso interesante, al menos en términos de diseño institucional, lo representa en el Perú la reciente creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Se propone liderar los temas de protección social del país y en su documentación oficial, afirma: “Este proceso requiere gobernar con prioridades establecidas en procesos participativos, el compromiso para lograr el mismo objetivo, la implementación de intervenciones efectivas, la asignación de recursos de acuerdo con resultados, el seguimiento y el uso de incentivos y sanciones según el desempeño, la rendición de cuentas con transparencia y participación, y la decisión de reformar o mejorar las acciones sobre la base de evaluaciones rigurosas. Se propone que el MIDIS ejerza su rol rector a partir del diseño e implementación del SINADIS. Esto significa trascender la implementación de programas temporales de alivio de la pobreza y dirigirse, más bien, hacia una acción intersectorial e intergubernamental. Para ello, se requieren mecanismos efectivos que permitan una acción territorial basada en la implementación de intervenciones efectivas, estandarizadas y con acuerdos de gestión. En el diseño previsto, cada sector o nivel de gobierno tendrá claramente identificados su rol, sus metas, las restricciones que tiene que superar, la asignación presupuestal requerida, los arreglos organizacionales que serán implementados, y los incentivos y correctivos a los que está expuesto” (MIDIS, 2013, págs. 7 y 8).

de este capítulo. Lo anterior, a pesar de que hubo buenos avances en materia del diseño formal de las reglas de juego.

Dar cuenta de “la política de la política social” redundante en tareas como las recién presentadas, y además requiere avanzar más allá de la institucionalidad formal e informal que enmarca el campo de acción. Se necesita, en esencia, reconocer el protagonismo de los actores involucrados, con sus intereses, ideologías y recursos de poder. Cunill-Grau (2014a) resalta una serie de factores políticos importantes, asociados al papel de sus actores y sus capacidades: i) los recursos que controla o moviliza cada actor; ii) la percepción que tengan los actores de los grados de dependencia mutua de recursos; iii) los marcos culturales; iv) los mecanismos para promover la influencia mutua y manejar los conflictos, y v) los tipos de liderazgos.

Quizás la experiencia más relevante de los últimos años, en lo relativo al abordaje del liderazgo político de la protección social, sea el caso del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social del Ecuador. Creado en 2008 y relanzado recientemente con fuerza, posee un conjunto de atribuciones que lo asemejan bastante a las funciones caracterizadas aquí como propias de quien gobierna la protección social. Se describen a continuación algunas de estas atribuciones:

- recolectar, consolidar, analizar, clasificar, proveer y difundir la información sectorial e intersectorial;
- coordinar y articular las políticas sectoriales e intersectoriales;
- realizar el análisis político del sector;
- verificar y avalar los programas y proyectos de inversión sectorial;
- coordinar, verificar y aprobar la planificación institucional y sectorial;
- coordinar y dar seguimiento a las agendas sectoriales e intersectoriales;
- coordinar la aplicación de los procesos y proyectos de mejoría de gestión;
- coordinar, supervisar, monitorear, evaluar y dar seguimiento a la gestión de los objetivos estratégicos y operativos, así como programas, proyectos de inversión, gasto corriente, compromisos presidenciales, sectoriales e internacionales, entre otros;
- hacer el seguimiento y evaluación de las decisiones del Consejo Sectorial, y
- emitir un informe favorable sobre la proforma presupuestaria sectorial para su posterior aprobación en el Ministerio de Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), o las entidades de su sector.

A pesar de que el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social del Ecuador tiene desafíos importantes, su joven recorrido permite captar la enorme relevancia de aunar en un mismo ámbito dosis importantes de poder político (derivados del apoyo presidencial) y sólidos equipos técnicos, capaces de ayudar a traducir en estrategias intersectoriales específicas la direccionalidad estratégica del rumbo a seguir, y el horizonte de política pública, que en el caso ecuatoriano se enmarca en el Plan Nacional del Buen Vivir y en la Agenda Social.

C. Algunos instrumentos operativos para avanzar en la coordinación

La coordinación intersectorial en pro de la integralidad entre las instituciones e intervenciones que forman parte de la protección social en América Latina constituye uno de los desafíos centrales para lograr niveles más elevados de justicia social en la región. Se ha explicado el relieve de la dimensión política en ese proceso. Entretanto, cabe preguntarse, ¿qué instrumentos y mecanismos operativos se requieren para plasmar una estrategia integral de protección social, por ejemplo, respecto al ciclo de vida y/o el abordaje territorial?

1. Planeamiento participativo de tipo estratégico

El planeamiento estratégico de carácter integrado y participativo puede transformarse en uno de los instrumentos que viabilice la intersectorialidad en la oferta de políticas de protección social y su integración en estas. Dicha modalidad de planeamiento, en tanto posibilita compartir objetivos convergentes y metas pactadas por diversos sectores, contribuye a fomentar la coherencia entre los fines de las diferentes políticas. La elaboración conjunta de diagnósticos sobre las situaciones que son un problema, el planeamiento compartido, la negociación de metas y la identificación de los recursos del conjunto de actores, entre otros, serían medios que permiten hacer viable la intersectorialidad, en alguna de sus intensidades posibles.

El planeamiento participativo, integrado y estratégico constituye una herramienta importante para viabilizar la sustentabilidad política de las acciones, con ganancias de legitimidad y de compromiso de los actores involucrados. Presupone un planeamiento de nuevo cuño, dotado de inteligencia, capaz de anticipar acciones intersectoriales y articuladas, así como favorecer, a través del establecimiento de metas y objetivos comunes, una provisión coordinada de los servicios y políticas de protección.

Martínez Nogueira agrega valor al debate sobre este punto: “El planeamiento estratégico es una herramienta y modo operativo contribuyente al tránsito de un conjunto de políticas y programas a un sistema de protección social. Es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas. En primer lugar, el planeamiento de programas y organizacional debe alinearse con el planeamiento del sistema y sectoriales (regidos ambos por el planeamiento nacional) pues son éstos los que dan sentido a las políticas a implementar y determinan las misiones a cumplir. Por consiguiente, este planeamiento tiene esas contribuciones si existen políticas explícitas y mandatos claros. Sin una definición precisa de los objetivos de política pública, la incorporación de innovaciones de gestión es meramente simbólica. Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos, ya que con frecuencia el planeamiento estratégico pasa a ser un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades. Además, esos objetivos deben formularse como aspiraciones pero también como estados a alcanzar en tiempos definidos que puedan servir para la evaluación de la gestión. Por último, dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados buscados por las políticas públicas con aspiraciones de integralidad, este planteamiento estratégico no puede elaborarse en aislamiento, sino que debería ser una tarea compartida por aquellos que participan en una determinada red de políticas” (2013, pág. 8).

Debe resaltarse la necesidad de una articulación del planeamiento, el presupuesto y los programas operativos. Igualmente, la exigencia, cada vez más presente, de que las decisiones presupuestarias se basen en evidencias capaces de fundamentar la política o el programa en términos teóricos y permitir la ejecución y el acompañamiento de las acciones. Esto, mientras los mecanismos de financiamiento de las acciones intersectoriales pueden operar como elementos integradores o afianzar la lógica sectorial (Cunill-Grau, 2014a).

La inclusión de las comunidades y familias como actores clave en el diseño y control de las políticas y programas que los conciernen es otro asunto de la mayor importancia en la actualidad e, incluso, ineludible desde un enfoque de derechos (véase el capítulo IX de este libro). Sin embargo, la participación ciudadana y la contraloría social persisten como asignaturas pendientes que también enfrentan el desafío de la integralidad⁷.

⁷ Véanse, por ejemplo, Cunill-Grau (2009, 2010), respectivamente, para un análisis general y otro referido a las interfaces del Estado y la sociedad en el Brasil.

2. Los sistemas de información social y la evaluación de la intersectorialidad

Se planteó previamente que los PTC constituyen un punto de partida de los actuales esfuerzos de los países latinoamericanos para transitar hacia sistemas integrados de protección social, incluyéndolos, pero avanzando más allá de este tipo de intervenciones. Uno de los aportes de estos programas a la institucionalidad social regional ha sido la jerarquización de sistemas de informaciones, que deben ser robustos y consistentes. La creciente demanda por coordinación entre los sectores y actores de los sistemas de protección social incipientes ha impulsado el desarrollo de sistemas únicos de información, que agregan informaciones tanto de los programas y beneficios como de los beneficiarios. Sin embargo, todavía predominan en la región programas no articulados y, en consecuencia, dificultades de integración de los sistemas de información. Un estudio que ha analizado este tipo de instrumentos de forma comparativa (los casos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS), en la Argentina; el Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico), en el Brasil (véase el recuadro XI.5); el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) Registro de Información Social (RIS), en Chile; el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), en Colombia; el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN), en Costa Rica, y el Padrón de Oportunidades, en México) muestra que los programas de transferencias condicionadas están asociados a sistemas de informaciones de beneficiarios, pero de forma general encuentra que estos sistemas se vinculan a programas específicos, sin alcanzar otros sectores de políticas (Irarrázaval, Azevedo y Bouillon, 2011). Además se manejan de forma prioritaria por los niveles nacionales, lo que se traduce en dificultades de apropiación por parte de los actores locales, aunque estos son, simultáneamente, proveedores de información y agentes de planeamiento en el ámbito local, en una concepción renovada de gobernanza local.

La existencia de sistemas de información sólidos y confiables constituye una de las condiciones más importantes de un sistema integral de protección social. La integración —o, al menos, el intercambio— de las informaciones pertinentes es además la base de las acciones intersectoriales. Por tanto, es clave un esfuerzo de coordinación estatal, entre sus diversos niveles administrativos y sectores, a fin de construir sistemas de informaciones sociales capaces de identificar a los beneficiarios y organizar la oferta de servicios y beneficios y su registro, ampliando la efectividad y el alcance de los resultados de transformación social (Irarrázaval y otros, 2011).

Recuadro XI.5 El Catastro Único de Beneficiarios en el Brasil

En el Brasil se ha puesto de relieve el uso de un registro único de beneficiarios (creado en 2001 y fortalecido tiempo después con la puesta en marcha de *Bolsa Família*), que permite la identificación y selección del público prioritario de los programas sociales del gobierno.

El Catastro Único de Programas Sociales (CadÚnico) es un instrumento que identifica y caracteriza a las familias con ingresos mensuales de hasta medio salario mínimo por persona o tres salarios mínimos en total. El CadÚnico es alimentado por los equipos locales de *Bolsa Família* en los gobiernos municipales y constituye una parte fundamental de la planificación y control de la ejecución de este programa de transferencias condicionadas y de los otros programas que conforman la estrategia de protección social en el Brasil. El registro permite conocer la realidad socioeconómica de las familias, proporcionando información sobre todo el núcleo familiar, de las características de los hogares, formas de acceso a los servicios públicos esenciales y de los datos de cada uno de los componentes de la familia. En la actualidad, el CadÚnico sirve como base para identificar el público prioritario de diez programas sociales en diversos sectores, que conforman la estrategia del Plan Brasil sin Miseria, dirigido a familias en situación de extrema pobreza.

Sin embargo, a pesar de los enormes avances en la constitución del registro, persisten desafíos para que la prestación de servicios, incluso en el ámbito estricto de *Bolsa Família*, pueda producirse de forma integrada. La dificultad de la integración se puede observar no solo entre los distintos ministerios, sino en un ministerio, lo que complica aún más la provisión integral de bienes y servicios de protección social. Los retos de la creación de un sistema integrado de información, capaz de identificar a los beneficiarios y las medidas desarrolladas por los diferentes sectores, se tornan complejos al insertar otros componentes del sistema de protección social en el Brasil, como serían los servicios socioasistenciales, componentes básicos del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Todavía no existe una relación directa entre los sectores de la transferencia de ingresos a través de *Bolsa Família* y la asistencia social mediante el SUAS. El uso compartido de estos sistemas aún no se hace efectivo, los registros de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) acerca de las familias atendidas no están integrados al CadÚnico y los técnicos de la asistencia en el nivel local, en la mayoría de los casos, no tienen acceso al registro.

Fuente: Elaboración propia.

Los sistemas de información social no pueden restringirse a consolidar datos y registros demográficos y socioeconómicos de la población potencialmente priorizada por la protección social. Para disponer de un real Sistema Integrado de Información Social (denominados SIIS), es necesario que se incorpore información valiosa y pertinente de toda la oferta de programas y servicios y que la demanda y la oferta dialoguen con inteligencia más allá de la bienvenida interoperabilidad tecnológica. Hace años que Chile avanzó con la creación de un Banco Integrado de Programas Sociales⁸ así como el

⁸ Véase en: <http://www.programassociales.cl/programas>.

Uruguay con el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS). En tiempos más recientes, el Ecuador, a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, también está avanzando en conformar un registro sistemático de la oferta de programas de protección social, el Registro Interconectado de Programas Sociales. Sin embargo, a pesar de sus avances en la etapa de formulación y puesta en marcha, todavía no ha logrado transformarse en un instrumento de plena legitimidad en las instituciones que deben coordinar sus acciones bajo la órbita de este ministerio coordinador.

En síntesis, las distintas experiencias en materia de sistemas de información revelan que es clave utilizar instrumentos que mapeen estratégicamente la oferta existente y su vinculación con las características de las problemas a informar. Esto persiste como un desafío ineludible de enfrentar, incluso para poder erigir los sistemas de monitoreo y evaluación en efectivos potenciadores de las acciones intersectoriales y, por tanto, de sistemas más integrales de protección social.

El exhaustivo trabajo de Martínez (véase el capítulo XII de este libro) busca responder ¿qué significa evaluar?, ¿cuál es su sentido y qué papel tiene en la protección social?, ¿cuándo y cómo aplicarla?, ¿qué diferencias y complementariedades se observan en los tipos de evaluación utilizados en la gestión social? y ofrece importantes instrumentos y técnicas esenciales, que permiten conocer los resultados y tomar decisiones. Uno de los asuntos que remarca es la importancia de escalar en el desarrollo y la utilización de la evaluación a nivel de toda la política de protección social, a fin de analizar de manera más comprensiva los hallazgos, logros y limitaciones.

Desde esta perspectiva, el desarrollo de sistemas de información que generen insumos para la comprensión y construcción de los problemas, así como dimensionar los resultados alcanzados constituye un instrumento fundamental de los sistemas de monitoreo y evaluación de la política de protección social. La gestión de la información, cuando es realizada de forma estratégica, entendida como eje de un sistema de monitoreo y evaluación, permite agregar de forma más consistente las acciones de los diversos sectores y ampliar la efectividad de las políticas (Raczynski, 2002; Filgueira y otros, 2006; Cunill-Grau, 2005). La gestión de la información, más que una cuestión técnica o burocrática, asume un carácter central en la implementación de un sistema de protección social integral, al posibilitar intervenciones más adaptadas a las necesidades y demandas de la población y un acompañamiento más efectivo de sus productos y resultados.

3. La gestión territorial

Se sabe que todo esfuerzo de coordinación intersectorial circunscrito a acuerdos políticos y técnicos de alto nivel (en la esfera del gobierno central) corre el riesgo de no generar resultados concretos en la calidad de vida de

la población que reside en los territorios donde requiere ser plasmada la reclamada integralidad. Esto coloca en primer plano los propios límites de los procesos de descentralización en América Latina que, salvo algunas excepciones, no han conseguido erigir a los gobiernos locales en sólidos actores políticos, dotados de capacidades financieras y administrativas para acometer las tareas que les han sido encomendadas. Las formas como ocurren los procesos de descentralización, las reglas del juego y los mecanismos de incentivo son diversos y, en ciertos casos, como el brasileño, la autonomía concedida a los entes federados para adherir o no a las directrices nacionales produce un escenario de gran heterogeneidad de trayectorias y capacidades institucionales de los estados y municipios, con el ámbito local presentando enormes diferencias en las realidades y necesidades sociales, coberturas y tipos de servicios ofertados, así como de redes disponibles para la provisión de los servicios, sean o no gubernamentales. Los efectos de la descentralización no son automáticos y dependen de una ingeniería institucional compleja, que incluye la construcción de capacidades de todos los niveles de gobierno involucrados, en los ámbitos financiero, político, técnico y organizacional.

Resulta pertinente llamar la atención sobre tres mecanismos tendientes a promover una gestión integral en el territorio. Por un lado, los incentivos a los gobiernos locales; por otro, lo referido a la creación de espacios de coordinación local, y finalmente, la tendencia creciente a instaurar la figura del acompañamiento familiar (con diversos nombres en cada país). A continuación se describen brevemente estos mecanismos.

En cuanto a los mecanismos que pueden favorecer la intersectorialidad en la provisión de protección social a través de incentivos a los gobiernos locales para lograr su colaboración destaca el caso brasileño de *Bolsa Família*. El mecanismo consiste básicamente en una relación directa del nivel central y los municipios, considerando que al ámbito estadual de gestión solo le competen acciones de apoyo a los gobiernos municipales y la capacitación de los equipos municipales. Un papel central cabe a los municipios en catastrar a las familias y en el acompañamiento de las condicionalidades. Considerando lo anterior, el Gobierno Federal desarrolló mecanismos de incentivos para inducir la cooperación de los municipios, siendo el principal el traspaso de recursos financieros, a partir de un Índice de Gestión Descentralizada (IGD). La estrategia del IGD estimula el trabajo coordinado que se espera a nivel de los municipios, mientras que se calcula a partir del desempeño de los gobiernos municipales en completar y actualizar el CadÚnico y el monitoreo de la frecuencia escolar a través del sistema del Ministerio de Educación (MEC).

Otro instrumento operativo para la producción de intersectorialidad en el ámbito territorial se refiere a la apertura de espacios de intercambio de información y demás recursos estratégicos entre los actores locales. Esto,

considerando que es en el ámbito del territorio donde se sitúan las acciones intersectoriales. En el mencionado Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile, las municipalidades tienen la responsabilidad de constituir y coordinar las Redes Comunales de Chile Crece Contigo, formadas por directivos de los sectores de educación, salud y otros prestadores de servicios, y que entre otras tareas se encargan de monitorear la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas, en especial de aquellos más vulnerables, con soporte del nivel regional. Sin embargo, este y otros casos reflejan que las redes locales pueden vaciarse de contenido si no son capaces de sustentar una visión común, una comunidad de sentido que sirva como elemento de convergencia y coherencia para lograr una efectiva cooperación entre los actores.

Un tercer mecanismo que los países latinoamericanos están usando para promover la coordinación de la protección social en el territorio se relaciona con la figura del acompañamiento familiar; o sea, a la existencia de un tipo de recurso humano especializado en trabajar de modo muy cercano e intenso con las familias en situación de pobreza. El ejemplo quizás más citado ha sido el de acompañamiento psicosocial (Programa Puente) del Chile Solidario⁹ (véase el recuadro XI.6), una modalidad que ha ayudado a inspirar a otros países, tales como el Ecuador, Colombia y Costa Rica, por citar ejemplos en proceso de formulación y ejecución de este tipo de abordaje. Se trata, en pocas palabras, de reconocer las heterogeneidades que caracterizan a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, buscando tender puentes entre demandas y derechos vulnerados específicos de cada núcleo familiar y la oferta de protección social.

Debe destacarse que las metodologías de intervención y de trabajo social con familias constituyen una cuestión compleja y desafiante para los países de la región¹⁰. El campo de los servicios sociales (más específicamente, de los servicios de asistencia social, o servicios socioasistenciales) se encuentra en proceso de transición, marcado por el pasaje desde un enfoque tradicional, centrado en los problemas, carencias y control, a un enfoque colaborativo, centrado en las competencias, soluciones, asociaciones y confianza. El cambio de perspectiva (Rodrigues y Sousa, 2014) requiere transitar desde servicios apoyados en estructuras muy burocráticas, competencias profesionales y

⁹ El Programa Puente se basa en la definición de compromisos mutuos durante 24 meses entre las familias y el programa; o sea, un contrato en el transcurso del cual las familias reciben apoyo para alcanzar condiciones mínimas de calidad de vida.

¹⁰ En Europa, principalmente en España, el modelo de los servicios personales se articula directamente con la propuesta de "itinerarios de inserción". Los "itinerarios personalizados de incorporación social" (Corera, 2002) configuran los caminos que deben ser recorridos por los individuos o "unidades de convivencia" para superar la condición de exclusión. El itinerario personalizado parte de la adhesión voluntaria de los participantes, del establecimiento de un contrato y no representa una contrapartida obligatoria al recibimiento de una renta básica. El reconocimiento de la diversidad de situaciones de exclusión se traduce en la flexibilización de la oferta de bienes y servicios de sectores diversos, a fin de que se correspondan con las demandas y necesidades identificadas en las poblaciones y territorios.

campos disciplinarios especializados, con un débil compromiso entre técnicos y familias, a servicios centrados en procurar soluciones, identificar lo que funciona y potenciar los recursos existentes en las familias y territorios.

Recuadro XI.6 **El apoyo familiar en el Programa Chile Solidario**

El Programa Puente es un modelo de intervención para la prestación de un servicio de apoyo psicosocial a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza y es parte del Programa Chile Solidario. Su estrategia de trabajo se concentra en el papel de los agentes sociales de apoyo, que interactúan directamente con las familias. La convicción que sustenta la estrategia de intervención (servicio psicosocial) y la metodología de trabajo (centrada en el apoyo familiar) del Programa Puente es que la calidad de la relación que se establece entre los agentes y las familias afecta el curso y el resultado de la intervención (FOSIS, 2004).

El trabajo del apoyo familiar del Programa Puente se concentra en la construcción de una relación con las familias, considerando las intervenciones no como acciones en sí mismas, sino como procesos de cambio de actitudes y prácticas para el desarrollo personal. Este tipo de programa se basa en una apuesta de las capacidades y el potencial de las familias y sus miembros para reducir la vulnerabilidad. El apoyo familiar es el catalizador del proceso, en calidad de conector de las familias a varias redes que, junto con la garantía de la satisfacción de las necesidades básicas, intentan fortalecer su capacidad de respuesta, reduciendo su vulnerabilidad. La intervención, en un proceso a largo plazo, está orientada a crear la confianza necesaria para que las capacidades latentes de las familias y de sus miembros puedan surgir (FOSIS, 2004). Estabilidad, coherencia, adecuación y transparencia en las acciones son algunos de los elementos vitales para permitir los procesos de empoderamiento, así como de fortalecimiento de las habilidades individuales, familiares y de la comunidad.

Es fundamental que haya un conjunto de acuerdos, metas claras y compartidas, con las definiciones de tiempo, espacio, actores, roles, tareas y claridad respecto del contexto institucional en que se desarrollan las acciones sociales. La formalización de estos acuerdos, a través de un contrato, permite establecer la base sobre la que se producen las relaciones de los operadores y las familias. La confluencia de los agentes y las familias es clave para el logro de los procesos de autonomía personal y familiar y la expansión de sus capacidades, con la consiguiente reducción de sus condiciones de vulnerabilidad (FOSIS, 2004).

Tal tipo de modelo de intervención, arraigado en la perspectiva de los itinerarios de inserción y basado en el apoyo personalizado a las familias y sus miembros, con acuerdos y compromisos contractuales suscritos entre estas y los funcionarios de gobierno, marca el principio de corresponsabilidad (de las familias y el gobierno) para el empoderamiento y la autonomía de las familias.

Fuente: Elaboración propia.

La escasez de recursos o activos materiales e “inmateriales” (emocionales y sociales) de las familias exige que la oferta sea flexible, integral y capaz de proveer ayudas prácticas y recursos materiales, así como de soporte de naturaleza psicosocial. Lograr romper el círculo de la desesperanza

constituye el desafío central para los encargados de la provisión de los servicios. Según el enfoque colaborativo, esa metodología de trabajo exige ajustar las intervenciones a las características de las familias y sus patrones de funcionamiento. Todo esto en una postura no jerárquica o de confrontación, sino de colaboración entre técnicos y familias, entendiendo la intervención como algo relacional y considerando sus efectos psicosociales (Corera, 2002).

D. Conclusiones

Después del análisis de algunos casos en América Latina en materia de coordinación en pro de la integralidad, donde quedó de manifiesto que los logros alcanzados dejan al descubierto asignaturas pendientes, se sintetizan a continuación aquellas lecciones posibles de extraer sobre la base de la experiencia regional contemporánea, que derivan en retos muy variados e interrelacionados.

- **La coordinación intersectorial debe servir como instrumento cuando realmente se necesita, mientras que el logro de los objetivos de protección integral constituye un fin.** La coordinación intersectorial es costosa en múltiples sentidos. En consecuencia, solo debe promoverse cuando se requiere lograr integralidad para enfrentar problemas insolubles desde “el saber hacer” sectorial y que impliquen interdependencia entre los sectores y niveles de gobierno involucrados (actores también involucrados de algún modo en la definición de estos problemas).
- **Una coordinación intersectorial de “alta intensidad” es la contrapartida de un enfoque integral de la protección social.** Por tanto, es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como desarrollar capacidades, alterar comportamientos, enfrentar un alto nivel de riesgos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. Esta requiere ser “construida” desde la propia concepción del problema y la política social, y plasmada en nuevos modos de gestión que faciliten el trabajo conjunto de los sectores gubernamentales para lograr integralidad en las intervenciones sociales. Una de las condiciones básicas para la construcción de un sistema integral de protección social es la existencia de procesos más densos de gobierno, coordinación y gestión de los diversos sectores gubernamentales, y entre estos y los distintos niveles gubernamentales.
- **Función de gobierno de la política social.** Sería conveniente que un actor organizacional con alto respaldo político y liderazgo técnico e institucional asuma la rectoría de los procesos y tenga la última palabra, en caso de parálisis debido a la existencia de posiciones

encontradas o por responsabilidades difusas. ¿Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes están en condiciones de jugar ese papel? ¿Lo pueden ejercer en la práctica los gabinetes sociales o figuras semejantes? ¿Se requiere un ministerio especializado en coordinación? La región ha experimentado con esas posibilidades, aunque está pendiente un análisis más sistemático de los pro y contra de cada experiencia.

- **El papel de los objetivos, las metas y las condiciones de factibilidad.** Como expresión concreta de la dimensión política de la búsqueda de integralidad, es fundamental tener objetivos claros y metas precisas que brinden un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, ordenando las prioridades, estableciendo con precisión quién hace qué, considerando un tiempo políticamente aceptable. También es clave que cada país se plantee una coordinación de su protección social, que tenga alcances consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales, así como políticas e institucionales propias de esa realidad nacional.
- **El papel de la autoridad presupuestaria.** La coordinación y el gobierno de la protección social requieren del respaldo de quien administra el presupuesto. Su compromiso constituye un elemento político de singular importancia en la promoción de acciones entre organismos sectoriales y niveles de gobierno con intereses en conflicto y responsabilidades específicas. La voluntad de estas autoridades es clave para la formulación de presupuestos que faciliten la integralidad. Asimismo, es determinante el papel potencial que pueden desempeñar las instancias de coordinación y gobierno de la protección social para “filtrar” los requerimientos presupuestarios sectoriales, antes de que estos lleguen a la autoridad responsable en la materia.
- **Coordinación de un sistema y no solo una aplicación de programas.** Apesar que la construcción sistémica es un proceso menos explorado que la reconocida práctica de ejecutar una oferta programática focalizada, los diseños y capacidades institucionales en pro de la integralidad necesitan responder a ambas funciones de manera exitosa. Se trata de actividades diferentes que precisan una clara división de tareas entre sectores y niveles de gobierno. Por tanto, es una necesidad estratégica reflexionar en qué medida la nueva generación de ministerios de desarrollo social logra cumplir en la práctica, más allá de su diseño formal, con este papel dual, en especial cuando se pretende entregar a este organismo la función de liderazgo de la protección social.

- **La difícil conjunción de técnica y política.** Es esencial dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación y gobierno de una apropiada confluencia de solidez técnica y autoridad política, dado que la primera sin la segunda quedan restringidas a simples “condiciones necesarias”, pero no “condiciones suficientes”. Es importante reflexionar sobre cómo transitar desde diseños que dan por supuesta la preexistencia de estas capacidades, a su construcción real. Son procesos extensos, que requieren mucha negociación política y bastantes acuerdos entre equipos técnicos acostumbrados a sectorializar sus saberes y prácticas (por ejemplo, en materia de sistemas de información o seguimiento, o modalidades de intervención territorial). Por ende, esto redundaría en la necesidad de una apropiada institucionalidad social en pro de la integralidad.
- **La necesidad de sólidos instrumentos de gestión pública, enmarcados en un plan de gobierno general y en la construcción de una intersectorialidad de alta intensidad como un proceso.** Para lograr la coordinación efectiva, se requiere al menos de: a) planificación intersectorial con carácter participativo y horizonte temporal intermedio o extenso; b) presupuestos con partidas específicas de naturaleza intersectorial; c) sistemas integrados de información social, y d) sistemas de seguimiento y evaluación orientados a políticas y sistemas, y no sólo a programas. Tales instrumentos, asociados más claramente a lo que podría definirse como “la gestión pública”, revisten real sentido y potencian su papel cuando forman parte de un plan de gobierno formulado nítidamente y que cumple el papel de “hoja de ruta” de todas las áreas gubernamentales, más allá de las sociales. Sin embargo, considerando entre otras las resistencias a la intersectorialidad, cabe abordarla como un “proceso” donde se combinen enfoques estructurales y culturales para propender al desarrollo de una intersectorialidad de alta intensidad.
- **Importancia de la gestión territorial.** La coordinación en pro de la integralidad no puede restringirse a acuerdos políticos y técnicos en el nivel central de gobierno, generalmente asociado a la fase de formulación, que incluye la decisión y el diseño. Para que efectivamente la integralidad sea tal, se necesita que esta coordinación intersectorial influya en las capas jurisdiccionales y políticas y operativas en el nivel local, por lo que resulta crucial contar con protocolos de intervención apropiados, instrumentos técnicos legitimados y recursos humanos especializados en el abordaje de cercanía. Esto se torna más complejo según cada

experiencia nacional, y los términos formales y reales de los vínculos políticos y fiscales entre diversos niveles de gobierno involucrados, procesos de descentralización mediante.

- **Relevancia de contar con servicios sociales de cobertura amplia y calidad alta.** En la región se han registrado en tiempos recientes avances conceptuales importantes, sobre todo políticos, en términos de transitar hacia una concepción de protección social que tiende a complementar acciones focalizadas y selectivas con servicios sociales universales. Esto sitúa en primer plano la cobertura real de estos servicios y remite a la calidad de las políticas públicas sanitarias, educativas y de cuidado, que conforman tres campos de intervención fundamentales.
- **Importancia de una comunidad de sentido y de la participación y control ciudadano.** Se requiere que actores con recursos de poder vigorosos (en el Estado, la sociedad civil y el mercado, así como la comunidad internacional) construyan acuerdos básicos sobre los principios, ventajas y condiciones de factibilidad de un rumbo específico de la política social (más universal e integral), adecuando las estrategias y rutas críticas a cada contexto nacional. La experiencia acumulada refleja también que el papel de la ciudadanía es clave, en especial de las comunidades y de las familias en los procesos de formación de las decisiones y en su posterior seguimiento y evaluación.
- **La relevancia del recurso humano con saberes más allá de lo sectorial.** Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación precisan de personal técnico muy bien formado e innovador. Se necesita transitar desde el saber especializado hacia un saber que, sin perder la experiencia de cada sector, sume conocimientos y herramientas de gestión más transversales, que no sean propios de una disciplina o sector específico. En particular, en los ámbitos propiamente especializados en la coordinación intersectorial es clave que la tarea de este recurso humano sea reconocida por los sectores sociales a quienes debe ayudar a coordinarse.
- **Las potenciales ganancias de eficiencia.** Aunque no abundan estudios que den cuenta de cuánto se ahorra en tiempo y presupuesto con una gestión social más coordinada, comienza a observarse en la región una preocupación por esta arista de la gestión intersectorial coordinada. Evitar la superposición de esfuerzos en la movilización de recursos humanos o logísticos tiene un claro correlato en el mejor uso de los recursos del presupuesto público. La región ha aprendido que ser eficiente es parte sustantiva de una gestión social progresista.

Bibliografía

- Acuña, C. y F. Repetto (2009), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (coords.), México, D.F., Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alwang, J., P.B. Siegel y S. Jorgensen (2001), "Vulnerability: A view from different disciplines", *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 0115, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Barrientos, A. y A. Shepherd (2003), "Chronic Poverty and Social Protection", documento presentado en la Conferencia sobre Pobreza Crónica, Manchester, Universidad de Manchester.
- Blanco, I. y R. Gomà (2003), "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", *Gestión y política pública*, año 12, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____(2002), "Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias", *Gobiernos locales y redes participativas*, Ismael Blanco y Ricard Gomà (coords.), Barcelona, Ariel Social.
- Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (2005), *Norma operacional básica. NOB-SUAS*, Brasilia.
- Bronzo, C. (2007a), "Políticas locais de inclusão social, autonomia e empoderamento: reflexões exploratórias", *Serviço Social & Sociedade*, N° 89, São Paulo, Ed. Cortez.
- _____(2007b), "Intersectorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza", documento presentado en el XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?", Caracas.
- Bronzo, C. y M.C. Mendes (2014), "A política de assistência social no Brasil e a provisão de serviços socioassistenciais nos municípios: entre o ideal e o real", documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, 11 a 14 de noviembre.
- Brugué, Q. (2010), *Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa*, Barcelona, Gobierno de Aragón, Dirección General de Participación Ciudadana.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Christensen, T. y P. Laegreid (2007), "Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos", *Gestión y Política Pública*, vol. 16, N° 2, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Corbett, T. y J.L. Noyes (2008), "Human services systems integration: A conceptual framework", *Discussion Paper*, N° 1333-08, Madison, Wisconsin, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison.

- Corera, C.O. (2002), "Nuevas formas de exclusión-inclusión: Una propuesta de intervención desde el trabajo social", documento presentado en el IX Congreso Estatal de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, Madrid.
- Cunill-Grau, N. (2014a), "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual", *Gestión y Política Pública*, vol. 23, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____(2014b), "Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales", *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, año 14, N° 23, Santa Fé, Universidad Nacional del Litoral, diciembre.
- _____(2010), "La gobernanza democrática en la administración federal brasilera. Una valoración de la contribución a la *accountability* y a la democratización de la gestión pública de los modelos de participación implantados", *Relatorio*, N°2, Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión/Banco Mundial/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre.
- _____(2009), "Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad", *Gestión y Política Pública*, vol. 18, N° 1, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- _____(2005), "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Cunill-Grau, N.C., M. Fernández y M. Thezá Manríquez (2013), "La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile", *Revista Polis*, vol. 12, N° 36, Santiago de Chile, Universidad de Los Lagos.
- Diniz, E. (2011), "Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado", *Lua Nova*, vol. 45, São Paulo.
- Filgueiras, C. (2013), "Parceria intersectorial na política social: o controle da frequência escolar no Programa Bolsa Família", inédito [en línea] repositorio.ena.gov.br/handle/1/290.
- Filgueira, F. y otros (2006), "Universalismo básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida latinoamericanas", *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, C. Molina (ed.), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), junio.
- FOSIS (Fondo de Inversión Social) (2004), "Los apoyos familiares: Los otros constructores del Puente", *serie Reflexiones desde el Puente*, N° 4, Santiago de Chile.
- Gobierno de Australia (2007), *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*, Commonwealth of Australia.
- Gomà, R. (2004), "Processos de exclusão e políticas de inclusão social: Algumas reflexões conceituais", *Gestão social: o que há de novo?*, vol. 1, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- Horwath, J. y T. Morrison (2007), "Collaboration, integration and change in children's services: Critical issues and key ingredients", *Child Abuse & Neglect*, vol. 31, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Hulme, D., K. Moore y A. Shepherd (2001), "Chronic poverty: Meanings and analytical frameworks", *CPRC Working Paper*, N° 2, Chronic Poverty Research Centre, noviembre.

- Irarrázaval, I., V. Azevedo y C. Bouillon (2011), *Sistemas integrados de información social: Su rol en la protección social*, Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Maldonado Valera, C. (2015), "La construcción de pactos sociales para la protección social", inédito.
- Martínez, R. (2015), "Seguimiento y evaluación de las políticas y programas de protección social", inédito.
- Martínez Nogueira, R. (2010), "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires Jefatura de Gabinete de Ministros.
- MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social) (2013), *Lineamientos básicos de la política de desarrollo e inclusión social*, Lima.
- Raczynski, D. (2002), "Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y los programas sociales", documento presentado en el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, Santiago de Chile, 23 y 24 de mayo.
- _____(1999), "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza", *Pobreza y desigualdad en América Latina: Temas y nuevos desafíos*, V.E. Tokman y G. O'Donnell (orgs.) Buenos Aires, Paidós.
- Repetto, F. (2010), "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____(2004), "Los aspectos políticos de la coordinación de programas y/o políticas sociales: Sus implicancias para Guatemala", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 a 5 de noviembre.
- Rittel, H.W.J. y M. Webber (1973), "Dilemmas in a general theory of planning", *Policy Sciences*, vol. 4, N° 2, Springer.
- Rodrigues, S. y L. Sousa (2014), Presentación en el Encuentro Regional del BID, Lima.
- Solar, O. y N. Cunill-Grau (2014), "Intersectorialidad y equidad en salud en América Latina: Una aproximación analítica", Organización Panamericana de la Salud (OPS), borrador.
- Tenti Fanfani, E. (1991), "Pobreza y política social: Más allá del neoasistencialismo", *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, E. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- UAB (Universidad Autónoma de Barcelona)/Diputación de Barcelona/Centro de Investigación, Información y Asesoramiento (1998), *Mapa de los servicios personales locales. Hacia un modelo integral, estratégico, comunitario y participativo*, Barcelona.
- Weiga, L. y C. Bronzo (2014), "Estratégias intersectoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: A experiência de Belo Horizonte", *Revista Administração Pública*, vol. 48, N° 3, Río de Janeiro, mayo/junio.
- Winkworth, G. y M. White (2011), "Australia's children 'safe and well'? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, N° 1, marzo.