

La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual

Nuria Cunill-Grau*

Actualmente observamos una recurrente invocación a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales. Incluso aparece como la nueva promesa en materia de gestión para acometer objetivos de transformación social. Sin embargo, usualmente existe tan escasa problematización sobre ella y se usa con sentidos tan generales, que suele diluirse la preocupación acerca de cómo se construye y cuál es el valor real que puede aportar a los resultados sociales. En este trabajo intentamos delimitar la especificidad de la acción intersectorial y nos proponemos aportar a la construcción de un marco analítico que, además de facilitar la comprensión de las especificidades de la acción conjunta entre diversos sectores gubernamentales, pueda usarse para clarificar sus resultados cuando existe el propósito de acometer integralmente un problema social. Nuestra intención es acercarnos a la intersectorialidad en tanto variable causada, además de causante, y examinar algunos de los factores que inciden en su concreción práctica y en sus intensidades.

Palabras clave: política social, cooperación intersectorial, relaciones intergubernamentales, América Latina.

*Nuria Cunill-Grau es profesora e investigadora del Centro de Investigaciones en Sociedad y Políticas Públicas, de la Universidad de Los Lagos, campo Santiago, institución en la que se encuentra adscrito el proyecto de investigación en el que se inscribe este trabajo. Es profesora también de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile y asesora especial del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Callao 3181, depto. 10, Las Condes, Santiago, Chile. Tel. (8562) 26 75 30 76. Correo-e: nuriacunill@vtr.net.

Este trabajo forma parte del Proyecto Fondecyt núm. 1120893 (Conicyt, Chile) "La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales: El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile", del cual la autora es la investigadora responsable y que se encuentra en ejecución desde el 15 de marzo de 2012.

Artículo recibido el 17 de septiembre de 2012 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2013.

*The Intersectorality in New Social Policies:
An Analytical-Conceptual Approach*

Currently we see a recurring invocation to the intersectorality as centerpiece of new social policies. The intersectorality even appears as the new promise about management issues to undertake social transformation goals. But usually there is so little questioning about it and is used with senses so general that it loses depth in its understanding, diluting the concern about how it is built and especially the real value it can bring to social outcomes. In this work we try to better define the specificity of intersectoral action and we intend to contribute to the construction of an analytical framework that, in addition to facilitating the understanding of the specificities of the joint action between different government sectors, can be used to clarify its results when there is a purpose to comprehensively undertake a social problem. Our intention is to approach to the intersectorality as variable caused, in addition to causing, and examine some of the factors that affect its practical realization and their intensities.

Keywords: social policy, cross-sectoral cooperation, intersectoral linkages, intergovernmental relations, Latin America.

INTRODUCCIÓN

Actualmente observamos una recurrente invocación a la intersectorialidad como eje central de las nuevas políticas sociales, al punto de que aparece como la nueva promesa en materia de gestión para acometer objetivos de transformación social. Sin embargo, en general existe tan escasa problematización sobre ella y se usa con sentidos tan generales que se tiende a diluir la preocupación acerca de cómo se construye y especialmente de cuál puede ser su contribución a los resultados sociales. Aportar a su comprensión, en un acercamiento analítico-conceptual, es el propósito de este trabajo.

Es necesario comenzar por reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, también la noción de intersectorialidad. Uno de ellos remite a lógicas de acción colectiva, distinguiéndose así entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En ese marco, la intersectorialidad alude a las relaciones entre tales sectores y cubre el estudio de las diferentes modalidades de asociación público-privada. Otro significado de sector remite más bien a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación,

salud, agricultura, etc. La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales.

Las asociaciones público-privadas han experimentado en las últimas décadas un crecimiento explosivo tanto práctico como teórico, fundamentalmente bajo el impulso del movimiento de reforma que preconiza las virtudes de la prestación de servicios públicos por entidades privadas —mercantiles o no—, con financiamiento público total o parcial. En particular, desde la década de 1980 tienen una amplia aceptación los partenariados público-privado (PPP), ya sea como una alternativa a la contratación externa y privatización de servicios, en especial de infraestructura, o como una estrategia para promover la inclusión laboral, en el entendido de que pueden ayudar a compartir recursos y riesgos además de responsabilidades.

La literatura es muy prolífica, sobre todo la que remarca alguna de las ventajas de la intersectorialidad así entendida (Agranoff y McGuire, 2001; Vernis, 2005) y ha cobrado vigor actualmente (Hodge *et al.*, 2010; Donahue y Zeckhauser, 2011; Osborne, 2010), a veces en un marco más amplio, el de las relaciones interorganizacionales (Cropper *et al.*, 2008). Ahora bien, lo que encontramos desde un punto de vista analítico es que la intersectorialidad, concebida como la relación del sector público con el sector privado, en cualquiera de sus manifestaciones, tiende a estar vinculada a una posible mejora del desempeño en la provisión de determinados servicios públicos que no se produciría si la acción se desarrolla unilateralmente, aunque tampoco si no se discierne con qué parte del sector privado se produce la relación (véase al respecto, por ejemplo, Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998; Andrews y Entwistle, 2010).

Cuando aludimos a la intersectorialidad en tanto relación entre distintos sectores gubernamentales, el foco cambia. Ya no es exclusivamente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos lo que se tiene a la vista. Aunque el desempeño puede estar presente, la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado

problema o situación social, lo que coloca en el centro la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales.¹

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. El supuesto es, pues, que si aspiramos a lograr, por ejemplo, el desarrollo integral de la primera infancia, no basta con que cada sector (salud, educación, etc.) haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos (proveer de cuidados a los niños para prevenir enfermedades, curarlos oportunamente, brindarles educación, etc.); ni siquiera significa evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.

Desde esta perspectiva, la noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente —aunque no sólo—² gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos cuya característica fundamental es su multicausalidad. Implica, además, relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales.³ Esta es la aproximación de la intersectorialidad que nos preocupa en este texto.

Los programas de protección social emergentes en América Latina han puesto la cuestión de la intersectorialidad en primer plano al plantearse enfrentar la multidimensionalidad de los factores que están en el origen de necesidades específicas de protección social. Así, al apelar a que varios sectores puedan converger, desde sus especialidades, para atender la variedad de causas que están tras los complejos problemas sociales actuales, las polí-

¹ Cabe señalar, en todo caso, que una parte de la literatura sobre las asociaciones público-privadas en la provisión de servicios públicos manifiesta (aunque entre varios y con un sentido algo ambiguo) el propósito de enfrentar problemas multidimensionales (Sandfort y Milward, 2008).

² Lo planteamos así porque en el sentido manejado (abordaje integral de problemas multidimensionales) son interpelados sobre todo los sectores gubernamentales, dada la división del trabajo que opera en las estructuras público-estatales. En este marco también son clave las relaciones con la comunidad y las familias, pero este asunto amerita un abordaje diferente que trasciende los límites de este trabajo.

³ La mayoría de los abordajes de las asociaciones público-privadas son contractuales. En cambio, en general, la intersectorialidad remite a relaciones de colaboración no contractuales.

ticas sociales depositan en la intersectorialidad la concreción de la promesa de la integralidad.

Sin embargo, la presunción dominante es que hay una conexión mecánica entre la intersectorialidad y el enfoque hacia la integralidad, asumiendo que la intersectorialidad es en sí misma un modelo de gestión. Según tal enfoque, la intensidad de la integración entre los sectores gubernamentales y los modos acerca de cómo lograrla no suelen ser asuntos respecto de los cuales cabe problematizar; por lo tanto, tienden a quedar soslayadas importantes interrogantes, como ¿existe más de un modelo de gestión de la intersectorialidad?, ¿qué factores inciden en que la intersectorialidad adopte un modelo en vez de otro?, ¿cómo determinar “cuál es el modelo adecuado” para atender integralmente un problema? Aún más, ¿hasta qué punto pueden incidir diferentes tipos de modelos de intersectorialidad en el logro de abordajes integrales a problemas sociales? o, por el contrario, ¿es posible producir similares resultados, cualquiera que sea el modelo de intersectorialidad adoptado?

A fin de acercarnos a estas cuestiones, intentaremos en este trabajo dar dos pasos. Uno es delimitar mejor la especificidad de la acción intersectorial. El otro es identificar, en una primera aproximación, cuáles factores intervienen en la producción de la intersectorialidad y cuáles la condicionan.

En tal sentido, adoptando como unidad de análisis la propia intersectorialidad, nos proponemos aportar a la construcción de un marco analítico que, además de facilitar la comprensión de las especificidades de la acción conjunta entre diversos sectores gubernamentales pueda, eventualmente, ser usado para clarificar sus resultados.

Nuestra intención es, pues, acercarnos a la intersectorialidad en tanto variable causada, además de causante, y examinar algunos de los factores que inciden en su concreción práctica y en sus intensidades. A tales efectos, usamos la noción de marco analítico en el sentido que le da Hufty (2010, 6), a saber, “un conjunto coherente de modelos (representaciones esquemáticas) asociado a una metodología que permita el pasaje entre generalizaciones teóricas y observaciones empíricas”. Por lo tanto, no buscamos analizar la intersectorialidad en programas sociales específicos, sino que, en un sentido más general y abstracto, tratamos de proveer algunas herramientas analíti-

cas que puedan facilitar abordajes más acuciosos sobre los programas y políticas que se fundan en la intersectorialidad.

El trabajo se compone de las siguientes secciones, además de esta introducción. En la primera, identificamos algunas de las tendencias en el campo de las políticas sociales que renuevan la importancia de la intersectorialidad. En la segunda sección buscamos ahondar más en las especificidades de la acción intersectorial. En las secciones subsiguientes nos adentramos en los factores de análisis de la intersectorialidad y sus variantes; para ello, nos basamos en la literatura pertinente y acudimos tangencialmente a algunos programas autocalificados como intersectoriales, esto último a fin de ilustrar posibles comportamientos de los factores en la práctica. Presentamos los factores por aproximaciones sucesivas, comenzando por aquellos que inciden de manera más directa en la modelación de la acción intersectorial y siguiendo con los que la condicionan. Tenemos en cuenta, en este último aspecto, algunos enfoques teóricos que sirven para iluminar la importancia que pueden adoptar ciertos factores sobre otros. Por último, ofrecemos algunas conclusiones.

¿POR QUÉ EL TEMA DE LA INTERSECTORIALIDAD RENUEVA SU VIGENCIA EN EL CAMPO SOCIAL?

El tema de la intersectorialidad mantiene su vigencia por lo menos desde la década de 1980, impulsado originalmente por el sector de la salud. Para ese entonces, la toma de conciencia de que hay determinantes sociales de la salud que, a su vez, mantienen complejas interacciones entre sí, conduce a plantear la necesidad de un liderazgo y de una acción del sector salud que traspase el dominio de los programas de salud gubernamentales (World Health Organization, Commission on Social Determinants of Health, 2008). Actualmente, el discurso al respecto gira en torno a la “salud en todas las políticas”. De hecho, el sector salud es el más sensible a este tipo de demandas (OMS, 1997; OMS, 2008; PHAC, 2007; Shankardass *et al.*, 2012; Solar *et al.*, 2009; Frenz, 2007; Castell, 2003). También desde el sector de la educación existe preocupación por el trabajo intersectorial (UNESCO, 1990 y 2004).

Sin embargo, ahora la acción intersectorial no es requerida sólo desde un sector gubernamental determinado. Cada vez con mayor frecuencia aparecen referencias territoriales o a segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones o diseños que no se ajustan al modo compartimentalizado de organización del aparato del Estado y que, en consecuencia, precisan nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo.

En este sentido, ya no se trata de apelar solamente a la necesidad de vincular las instituciones relacionadas con las políticas sociales por medio de la conformación de una autoridad social, para elaborar agendas concertadas de desarrollo social o construir un marco común a las acciones (Repetto, 2003; Faria, 2003; Molina, 2003; Franco *et al.*, 1989).⁴ Hoy, en los países desarrollados, la noción ha renovado su importancia bajo el imperativo de una visión holística del gobierno, sea en términos de “gobierno conjunto” (*joined-up government*) (Pollit, 2003) o de “gobierno total” (*whole-of-government approach*) (Australian Public Service Commission, 2007),⁵ muy vinculada con la creciente conciencia de que la mayoría de los problemas que deben enfrentar los gobiernos corresponden a problemas perversos (*wicked problems*), ya que tienen muchos factores causales, objetivos de políticas en conflicto y desacuerdos acerca de las soluciones apropiadas, lo que requiere abordajes más interactivos que los tradicionales.

En América Latina, actualmente la acción intersectorial se asocia con una clara tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en términos

⁴ Para abordar intersectorialmente la formulación de las políticas sociales, la figura que ha sido más usada es la del gabinete social, que reúne a los diferentes ministerios sociales (y crecientemente también al Ministerio de Hacienda). Una estructura más sofisticada es la que ha surgido en México con la Ley de Desarrollo Social, expedida el año 2004, que contempla, entre otros, un Comité Intersectorial de Desarrollo Social, con la intención de garantizar la integralidad en el diseño y la ejecución de la política nacional de desarrollo social y de los planes respectivos (propone montos de gasto social en el anteproyecto de presupuesto, entre otros). Por otra parte, en años recientes hay una clara tendencia a constituir ministerios de desarrollo social.

⁵ Winkworth y White (2011) reconocen que el lenguaje y la narrativa sobre este tema han estado cambiando en los últimos 30 años. Señalan que, “por ejemplo, a finales del siglo xx y comienzos del xxi, el Reino Unido había modernizado su respuesta a la exclusión social a través de la retórica de la mentalidad de conjunto (*‘joined up’ thinking*)” (traducción propia). Sin embargo, Christensen y Laegreid (2007) insinúan que ésta también pudo haber sido una “moda”, advirtiendo, por ejemplo, que en el Reino Unido desde 2001 ya no se habla de *‘join-up*. Pero este no sería el caso de Australia (véase Australian Public Service Commission, 2007), aunque aparentemente la estrategia ha sido combinar la recentralización con la coordinación horizontal.

de que su abordaje debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos. Así, la perspectiva de la integralidad se constituye en la base de la intersectorialidad, asumiéndose que una comprensión ampliada del fenómeno de la pobreza y de la vulnerabilidad social exige algo más que una simple conexión o agregación de sectores gubernamentales entre sí y de éstos con otros sectores (Corbett y Noyes, 2008; Winkworth y White, 2011; Repetto, 2009; Bronzo, 2007; Cunill, 2005).

En los ámbitos subnacionales, esta tendencia tiene una larga historia. Por ejemplo, para el año 2005 documentamos algunas experiencias estatales y municipales de Brasil, en las que la intersectorialidad orientaba una nueva manera de planear, ejecutar y controlar las políticas públicas, abarcando toda la estructura gubernamental. Entre ellas figuraban las de la Alcaldía Municipal de Fortaleza del estado de Ceará y la del estado de Maranhão (Cunill, 2005); también hay experiencias documentadas en Belo Horizonte (Veiga y Bronzo, 2012). El foco en este tipo de experiencias suele ser una acción proactiva en función de una vida digna y de calidad de los habitantes de un territorio determinado, aunque algunas de ellas han tenido como principal móvil producir más eficiencia (reducción de gastos) en el desempeño gubernamental. Otras se asocian con agendas sociales de gobiernos subnacionales signadas por concepciones integradas territorialmente, ya sea de promoción de la salud (municipios saludables) o de desarrollo sustentable (Agenda 21), estimuladas por organismos internacionales (Mendes, 2004; Mendes y Fernandez, 2004).

En lo que concierne a políticas de carácter nacional, es evidente la emergencia de una tendencia en América Latina de nuevas políticas sociales centradas en derechos, que adoptan la intersectorialidad como uno de sus ejes principales. Esta tendencia tiene tras de sí una diversidad de causas, entre ellas los limitados efectos de los intentos previos de enfrentamiento de la pobreza y, con ello, el crecimiento de los riesgos de inestabilidad social y, consecuentemente, política (CEPAL, 2009). También es cierto que la tendencia no es uniforme, dada la incidencia de diferentes contextos institucionales, orientaciones ideológicas de los gobiernos y grados de influencia de los organismos internacionales (Acuña y Repetto, 2009; Repetto,

2009). Pero no es nuestra intención ahondar en las causas, sino exponer cómo se está moldeando actualmente el asunto de la intersectorialidad a partir de esta nueva tendencia en la región. Al respecto, podemos distinguir al menos tres encuadres distintos.

Primero, un encuadre lo ofrecen los programas de transferencias condicionadas que emergen a partir de la década de 2000, ejemplo de los cuales son originalmente el Programa Chile Solidario y el Programa Oportunidades en México.⁶ En ellos, el enfrentamiento de la pobreza, en vez de verse como el mejoramiento de las condiciones de vida en términos de servicios básicos, es asumido como el fortalecimiento de las capacidades individuales de las personas, en el sentido que plantea Sen (1995). Además, las prestaciones o subsidios se asocian con derechos, aunque por un plazo determinado y con compromisos expresos de esfuerzo familiar, formalizados habitualmente con la firma de contratos. Por otra parte, desde el punto de vista de la gestión, se trata de programas sociales que tienden a ser abordados en forma descentralizada. La descentralización recoge, a su vez, lo que parece ser un común denominador de los esfuerzos de intersectorialidad: adoptar el territorio como marco de acción, asumiéndose que “para que una estrategia social resulte eficaz en su propósito de integración debe operar en los espacios sociales e institucionales más cercanos a sus destinatarios, [o sea] en los territorios donde las familias residen” (Mideplan, 2004, 19).⁷ Según este marco,

⁶ Chile Solidario se define como un sistema de protección social, con una perspectiva integradora, que combina asistencia y promoción para abordar la extrema pobreza. Fue creado en 2002 y tiene tres componentes: apoyo psicosocial personalizado e intensivo y bono de protección familiar (componente temporal); subsidios monetarios garantizados, cuando proceda, y acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social. En junio de 2004, la Ley N° 19.949 le da marco legal a la iniciativa.

El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un programa para la población en extrema pobreza, iniciado en 2002 (como continuación de Progresá) que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. La premisa clave del programa es que la combinación de educación, salud y alimentación, como un paquete integrado, es un medio efectivo para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para una descripción de los mecanismos de gestión intersectoriales de Oportunidades y Chile Solidario, véase Cunill (2005).

⁷ Aunque, según Cabrero y Zabaleta (2009, 10), “este nuevo tipo de programas —que consisten en la transferencia directa de un subsidio monetario a las familias en pobreza extrema— no requiere necesariamente la participación de otros órdenes de gobierno para adaptar la política a los contextos locales, puesto que se trata de una estrategia homogénea. En este sentido, se observa en general que en estas iniciativas los gobiernos estatales y municipales desempeñaron roles de operadores con muy poca o nula injerencia en el curso de la política”. Retomaremos luego este asunto.

la intersectorialidad aparece reflejada en el giro experimentado por la forma de entrega de las prestaciones: en vez de prestaciones dispersas en muchos programas e instituciones, con lógicas de operación y focalización diversas, los programas se definen a sí mismos como “sistemas integrados de prestaciones dirigidas a un mismo grupo de población, con una institucionalidad única” (Mideplan, 2004, 20-22; Lendo, 2004) y una ejecución local.

Un segundo encuadre lo proporcionan las nuevas políticas sociales dirigidas a públicos específicos que, más que el enfrentamiento de la pobreza, buscan promover derechos de modo integral en un determinado segmento de personas como, por ejemplo, los adultos mayores o la niñez. Las políticas de envejecimiento activo, como las que han emergido en Colombia y Chile, ilustran estos intentos de crear condiciones, desde un enfoque intersectorial, para que las personas mayores sean saludables, integradas y reporten niveles de bienestar subjetivo tan altos como los jóvenes.⁸

Un tercer encuadre está constituido por la emergencia de sistemas de protección social que asumen la intersectorialidad como su distintivo y que, además de adoptar una perspectiva de derechos, suelen tener un foco más amplio que la pobreza. Un ejemplo al respecto es el chileno; de hecho, en el mensaje presidencial del 4 de diciembre de 2008, que da inicio a la discusión en el Congreso del proyecto de ley que crea el denominado Sistema Intersectorial de Protección Social, la presidenta Bachelet afirmó:

La multidimensionalidad del desarrollo personal, familiar y social, requiere acciones y prestaciones sociales integrales e intersectoriales que, a partir de una necesidad específica de protección social, puedan influir positivamente en las demás. Dicha integralidad se justifica porque se requiere abordar simultáneamente más de una necesidad de protección social; la intersectorialidad se justifica en que la provisión de los servicios que son requeridos proviene de distintas instituciones o sectores de la administración del Estado, que deben articularse adecuadamente para brindar los servicios y otorgar oportunamente

⁸ Véanse Gobierno de Chile, Servicio Nacional del Adulto Mayor (2012) y República de Colombia, Ministerio de la Protección Social (2007).

los beneficios que las personas y sus familias requieren para estar protegidas de los riesgos y contingencias que los afectan a lo largo de todo su ciclo vital (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009, 5).

El Sistema Intersectorial de Protección Social queda constituido por dos subsistemas: el Chile Crece Contigo⁹ y el Chile Solidario. De esta manera, explícitamente, la ley busca institucionalizar un mecanismo de gestión para aquellas acciones dirigidas a un grupo de familias o personas, de carácter homogéneo, que requieran la articulación entre diversos organismos conformando así “subsistemas” dentro del sistema de protección social.

Este tipo de sistemas adquiere cada vez más peso en América Latina como sello de las políticas sociales, asociando crecientemente la situación social con las oportunidades en el mercado de trabajo, además de los riesgos individuales y colectivos y la reproducción intergeneracional de los problemas sociales, entre otras cuestiones sociales (Repetto, 2009). Sistemas similares, por lo menos en lo que concierne a desarrollo infantil integral, surgen en otros países, como Bolivia, Ecuador y Panamá, entre otros.

Esta última tendencia, al poner la intersectorialidad en el centro de las nuevas políticas sociales, revela la importancia de profundizar en su conocimiento y en las formas que puede adoptar.

DELIMITANDO LA ESPECIFICIDAD DE LA INTERSECTORIALIDAD

Según hemos notado (Cunill, 2005), la reflexión en torno a la intersectorialidad se ha articulado con base en dos premisas fundamentales. La primera de ellas, como advertíamos, es que la integración entre sectores posibilita la

⁹ El Sistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo, fue creado en 2006 e institucionalizado por ley a fines de 2009. Es concebido como una “oportunidad para abordar integralmente el desarrollo infantil”, reconociéndose que “la multidimensionalidad en el desarrollo significa que cada niño o niña necesita contar con condiciones básicas de salud, vivienda, alimentación, soporte emocional, cuidado, educación, relaciones sociales, seguridad, por mencionar las más importantes, para desplegar todo su potencial como persona” (Gobierno de Chile, Ministerio de Salud, 2010, 21). Contiene prestaciones universales para las mujeres embarazadas y niños(as) que se atienden en el sistema público de salud, y prestaciones diferenciadas con base en vulnerabilidad, entre las que se cuentan acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles hasta los cuatro años.

búsqueda de soluciones integrales. Tal premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en el supuesto de que todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales tienen que ser planificadas o ejecutadas “intersectorialmente” (véanse también Winkworth y White, 2011; Repetto, 2009; Corbett y Noyes, 2008; Akerman, 2004). La segunda premisa es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa nos remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad, que consiste en la idea de que ésta crea mejores soluciones (en comparación con la sectorialidad) porque permite compartir los recursos (saberes, experiencias, medios de influencia, recursos económicos, etc.) que son propios de cada sector, sean estos gubernamentales, mercantiles, no mercantiles, etc. (Kalegaonkar y Brown, 2000; Bryson *et al.*, 2006; McQuaid, 2010; Cropper *et al.*, 2008).

El fundamento político es el que le asigna especificidad a la intersectorialidad, en tanto la asocia con la transformación de los servicios públicos de un modo que propendan a un cambio integral en los sujetos sociales mismos. Por ello, la pregunta que está detrás de la intersectorialidad es cómo hacer converger las acciones educativas, sanitarias, de empleabilidad y cualquier otra que se requiera para abordar integralmente un problema social multidimensional; o sea, cómo promover la integración de los sectores gubernamentales en torno a una situación social que amerita la integralidad en su abordaje.

Entendida así la noción de intersectorialidad se diferencia de la de transversalidad, ya que ésta, como lo resalta Serra (2005), no pretende sustituir las estructuras sectoriales existentes, aunque presupone la introducción de nuevos puntos de vista, nuevas líneas de trabajo y de objetivos en diversos sectores. La transversalidad es un instrumento intraorganizativo y sus áreas de trabajo no afectan la gestión operativa ni la producción sino sólo el diseño de los objetivos, la planeación y la evaluación (Serra, 2005). Lo que es específico de la transversalidad es la introducción de nuevos asuntos generalmente asociados con la protección de derechos (por ejemplo, la equidad de género) que no pueden ser asignados verticalmente y que no corresponden a objetivos específicos de un sector u organización, pero que se busca

que sean asumidos por todos. En suma, la transversalidad no es un concepto interorganizacional, mientras que la intersectorialidad sí lo es.

Por otra parte, la intersectorialidad no es meramente un sinónimo de la coordinación interinstitucional. Sin duda, la coordinación siempre se requiere para asegurar que las diversas organizaciones y sectores encargados de implementar una política no produzcan redundancias o inconsistencias. Pero la coordinación en sí misma no se traduce en integración, salvo que se adopte un significado muy amplio (Repetto, 2009; Cabrero y Zabaleta, 2009; Molina y Licha, 2005). En términos generales, la coordinación, aunque es necesaria para lograr la integración (por lo que sus herramientas pueden ser muy útiles), no siempre la aseguraría.

En este sentido, el abordaje de la intersectorialidad que proponemos sugiere que su especificidad radica en su fundamento político, así como también en que implica un grado de intensidad más alto de relación entre sectores que la coordinación.

La distinción entre diferentes tipos de colaboración es consistente con la idea emergente en la literatura en términos de que las estrategias colaborativas requieren estar alineadas a los propósitos específicos que se persigan. Esto significa que pueden existir diferentes grados de relación entre los sectores gubernamentales, según los propósitos de las políticas sociales. Pero también significa que toda vez que se pretende un abordaje integral de un problema social, la integración entre sectores, o sea, la intersectorialidad propiamente, emerge como asunto a ser construido. Así, integralidad e integración aparecen como las dos caras de una misma moneda.

Se han construido varios modelos heurísticos siguiendo esta misma línea. Por ejemplo, Winkworth y White (2011), a partir de varias tipologías de colaboración, identifican tres amplios espacios de colaboración entre sectores: trabajo en red (*networking*), coordinación e integración, asociando la intensidad y complejidad de la colaboración con los niveles de vulnerabilidad, y riesgo de los niños y niñas y de sus familias.¹⁰ Por su parte, Horwath

¹⁰ En términos de Winkworth y White (2011): “cuanto mayor sea el nivel de riesgos para los niños, mayor será el nivel de colaboración necesario dentro y entre sistemas para protegerlos” (traducción propia).

y Morrison (2007) distinguen cinco tipos de colaboración, a saber: comunicación, cooperación, coordinación, coalición e integración, mientras que Sandfort y Brinton (2008) aluden a un posible continuo que va de la cooperación hasta la integración de servicios, y ubican en el medio la coordinación y la colaboración. Corbett y Noyes (2008) construyen una tipología de intensidades de las relaciones interagenciales según cuáles sean los propósitos perseguidos, distinguiendo los siguientes tipos de relación: comunicación, cooperación, coordinación, colaboración, convergencia y consolidación. Estos últimos autores, específicamente, señalan que los últimos tipos de relación ocurren en

programas y agencias que son transformativas en carácter. [Que] tienden a trabajar con familias o comunidades enteras y [que] están diseñados para cambiar la forma en que las personas se relacionan entre sí y con la sociedad en general. Estos programas tienden menos a la entrega de beneficios específicos y más al cambio de comportamiento. A menudo tienden a centrarse en las familias con múltiples cuestiones que deben abordarse (Corbett y Noyes, 2008, 5, traducción propia).¹¹

La UNESCO (2004, 25), al referirse a las políticas y programas de la primera infancia, distingue entre la coordinación intersectorial y la integración intersectorial.¹² En el campo de la salud, encontramos que se diferencia la intersectorialidad de la cooperación entre sectores gubernamentales (Health Canada, 2000; Shankardass *et al.*, 2012).

Desde el marco adoptado, es claro que la intersectorialidad no se requiere siempre. Un factor crucial para discernir al respecto es el grado de control o influencia que cada sector gubernamental tiene sobre un objetivo o resultado previsto. Si un solo sector ejerce un control completo o casi completo sobre

¹¹ Corbett y Noyes (2008, 7), sin embargo, suponen una “escalera” de niveles de relación, en la que para ascender a un nuevo peldaño hay que haber pasado antes por el anterior.

¹² Entiende que el objetivo de la coordinación intersectorial es “reunir a los diferentes sectores sociales y armonizar sus políticas de cuidado y educación, así como sus sistemas de prestación de servicios con el fin de evitar superposiciones, pero sin llegar al extremo de fusionar las estructuras”. La integración intersectorial alude a la fusión de estructuras, que no es exactamente el concepto manejado aquí, como se apreciará luego.

una cuestión, la acción monosectorial puede ser la adecuada, sobre todo porque la acción intersectorial es costosa en todos sentidos (Lundin, 2007a y 2007b; O’Flynn, 2009). En cambio, cuando varios sectores comparten el control sobre una cuestión, o cuando un sector desea influir sobre un objetivo sobre el cual tiene menos control, la acción intersectorial puede ser la más apropiada (OMS, 2008). Pero, además, la necesidad de la intersectorialidad, entendida como integración entre sectores, estaría asociada con la complejidad de los propósitos perseguidos (Winkworth y White, 2011) y con la medida en que se busca promover transformaciones profundas en el comportamiento humano (Corbett y Noyes, 2008), según hemos advertido.

LA INTEGRACIÓN INTERSECTORIAL, ¿QUÉ IMPLICA?

De acuerdo con lo señalado, un paso necesario para adentrarnos en la problemática de la intersectorialidad es aclarar en qué consiste la integración. Según lo advertíamos, en principio, ésta remite a que los sectores trabajan juntos para resolver un problema que definen y asumen como común. Es evidente que así definida, la integración es el resultado y a la vez la expresión de la acción intersectorial. Sin embargo, tanto teórica como prácticamente existen distintas maneras de entender y buscar la integración entre sectores.

Si nos atenemos a algunas definiciones de intersectorialidad, veremos que expresan distintos alcances de la integración. Hay definiciones que ponen el acento en “actividades realizadas con un objetivo común” (OMS, 2008; PHAC, 2007). Otras, en cambio, le dan un sentido más abarcador, al afirmar que el reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotético) de “cotos cerrados” o “feudos” (UNESCO, 1990, 95), al punto de llegar a sostener que la integración intersectorial implica contar con una sola entidad donde confluya la unidad organizacional o estructural de los diversos sectores (por ejemplo, integrar todas las responsabilidades por el cuidado de la infancia en un ministerio específico) (UNESCO, 2004, 25).

Por otra parte, si retomamos las clasificaciones de Winkworth y White (2011) y de Horwath y Morrison (2007), constatamos que la integración

CUADRO 1. Expresiones y tipos de integración intersectorial

<i>Colaboración</i>	<i>Convergencia</i>	<i>Consolidación</i>	<i>Integración</i>
Estándares de cualificación del personal.	Disposiciones contractuales para la transferencia / reasignaciones de fondos.	Planes y presupuestos multiagencias / multiáreas / multidisciplinas.	Acuerdos formales entre servicios.
Formularios/procesos de solicitud únicos.	Acuerdos contractuales con una "agencia rectora".	Equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios.	Metas y objetivos compartidos claramente definidos.
Protocolos de manejo de casos comunes.	Aportes presupuestarios / recursos compartidos (<i>Pooled resource</i>).	Planificación interagencias fusionada / división del trabajo / responsabilidad.	Legislación que requiere asociación entre agencias.
Administración funcional centralizada.		Capital humano / activos físicos fijos compartidos.	Fusión de algunos sistemas de gestión. Fondos compartidos.
Autoridad de coordinación / (re) programación de TIC.			Arreglos comunes de gobernanza. Enfoque de conjunto para la capacitación, la información y las finanzas.

Fuente: la descripción de "colaboración", "convergencia" y "consolidación" es de Corbett y Noyes (2008, 7), y la de "integración" es de Horwath y Morrison (2007, 57 y 58) (traducciones propias).

en sí misma constituye el más alto nivel de colaboración, tanto en términos de intensidad como de complejidad de las relaciones entre los sectores implicados en el logro de un propósito compartido. Asimismo, para Corbett y Noyes (2008) la integración se identificaría con los más altos niveles de colaboración. En el cuadro 1 aparecen las descripciones ofrecidas por algunos de esos autores.

En suma, lo que conseguimos son alusiones a diferentes grados de integración entre los sectores. Cabe, pues, interrogarse cómo se puede llegar a tales diferencias.

Cuatro asuntos aparecen implicados en las diferentes opciones posibles:

- a) Qué se integra / comparte
- b) Quiénes intervienen en la integración

- c) Dónde se produce la integración
- d) Cómo se realiza la integración.

Antes de pasar a examinarlos, en principio cabe conjeturar que una alta integración de los sectores devendría en una intersectorialidad de alta intensidad y, por ende, en una mayor probabilidad de enfrentamiento integral de los tipos de problemas sociales enunciados. Así, la integración de los sectores (o sea, la propia intersectorialidad) se comportaría como una variable causante de la integralidad y, a la vez, causada (o sea dependiente) de las elecciones que se hagan en relación con cada una de esas cuatro preguntas.

POSIBLES MODOS DE GESTIÓN, ORGANIZACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA ACCIÓN INTERSECTORIAL

Responder a qué se integra y comparte, quiénes intervienen en la integración y dónde se produce la integración supone, en principio, definir el modo de gestión, organización y ejecución de la intersectorialidad y, con ello, las intensidades de la integración. Nuestra asunción es que, de manera expresa o no, al respecto resultan relevantes por lo menos tres variables que inciden en la modelación de la intersectorialidad, a saber: su grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas, el grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones y el grado de alteración de las formas organizacionales previas de los sectores gubernamentales involucrados. Las examinaremos a continuación, mostrando sus posibles alcances y, a la vez, dando cuenta de que constituyen tanto causas como resultados de la intersectorialidad.

Grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas

En donde hay más acuerdo es que cuando está planteada una acción intersectorial, un primer cambio remite a la manera cómo se definen los problemas y se planifican las soluciones (Kalegaonkar y Brown, 2000). En términos más generales, a partir de una revisión comprensiva de la literatura, Bryson *et al.* (2006, 47) plantean que “la forma y el contenido de los

acuerdos iniciales de colaboración, así como los procesos utilizados para formularlos, afectan los resultados del trabajo colaborativo”.¹³

En este sentido, la planificación conjunta es reseñada prácticamente por todos los organismos que abordan la cuestión de la intersectorialidad (Health Canada, 2000, UNESCO, 2004, OMS, 2008). Es más, se ha resaltado que cuando las instancias creadas para facilitar la relación entre los sectores operan con posterioridad a la planificación del trabajo de cada sector, se tornan estériles tales instancias (Correa, 2001).

Pero también se ha remarcado que para adoptar una racionalidad integradora hay que introducirla en el presupuesto, ya que rubros por especialidades chocan con la pretensión de intersectorialidad (Sanguinetti, 2002, Winkworth y White, 2011, Horwath y Morrison, 2007, Corbett y Noyes, 2008).

Un cambio similar es demandado en los sistemas de evaluación del desempeño debido a que si éstos imponen resultados solamente por sectores como criterios de valoración de la gestión pública, no le conceden a las metas transversales el mismo estatus que el de las metas específicas, o bien se circunscriben a medir productos (*outputs*) en vez de impactos (*outcomes*),¹⁴ la intersectorialidad encuentra serias dificultades para desplegarse (Horwath y Morrison, 2007, Christensen y Laegreid, 2007; Cunill, 2005); también porque una responsabilización (*accountability*) colaborativa necesitaría un sistema de medición que permitiera documentar los resultados conjuntos a lo largo del tiempo (Page, 2004, citado por Bryson *et al.*, 2006, 51).

Un sistema unificado de administración, a partir de objetivos compartidos claramente identificados, constituiría la expresión de una integración plena (Winkworth y White, 2011); o sea, se traduciría propiamente en “inclusividad del ciclo de políticas”, por lo tanto, supondría que las formas de planificación, de formulación del presupuesto y de seguimiento y eva-

¹³ Traducción propia.

¹⁴ Hogan y Murphy, 2002 (citados por Horwath y Morrison, 2007, 65) definen *outcomes* “como el ‘estado de bienestar de unas personas en un lugar’. Unos *outcomes* sólidos están claramente definidos, son emocionalmente elevados, positivos, cualitativos y medibles en el tiempo. El trabajo integrado sólo ocurrirá cuando las agencias compartan la responsabilidad colectiva de definir tanto la naturaleza de los *outcomes* como su logro” (traducción propia).

luación han dejado de ser sectoriales para ser intersectoriales. Así, cuando encontramos inclusividad, estaríamos constatando tanto un resultado (o expresión) de la intersectorialidad como una causa de ella.

Aunque nuestro foco son los sectores gubernamentales, cabe destacar que la implicación del público-sujeto, al menos en las fases de planificación y evaluación, es también reseñado como un asunto crítico para el éxito de la colaboración intersectorial (Cunill, 2009 y 2005; Horwath y Morrison, 2007).¹⁵

Grado de mancomunidad en la ejecución y el financiamiento de las acciones

En términos generales, una mancomunidad remite a la unión, en este caso de sectores, para conseguir un fin común, teniendo en cuenta que se pueden unir personas, fuerzas o caudales para un fin. En este sentido, cuando aludimos a ella, el foco está puesto en qué comparten los sectores en la fase de ejecución de las acciones para el logro de un mismo fin.

Al respecto, donde hay más consenso es en cuanto a que la acción intersectorial significa establecer sistemas de información comunes o, por lo menos, compartir (o enlazar) un mismo sistema de información (Bryson *et al.*, 2006, 44). De cualquier manera, implicaría al menos la existencia de sistemas o mecanismos que faciliten el intercambio de información (Horwath y Morrison, 2007, 63).

La mancomunidad también se puede expresar en compartir recursos para un propósito común (Corbett y Noyes, 2008; Horwath y Morrison, 2007). En esta situación, los sectores hacen aportes presupuestarios que se traducen en fondos compartidos.

No obstante, la mancomunidad puede expresarse sólo en un compromiso de ejecución de acciones en función de un mismo objetivo o simplemente en la normalización de ciertos procesos de modo que sea previsible y uniforme su realización.

¹⁵ La relación entre intersectorialidad y participación ciudadana constituye el objeto de un próximo trabajo, en el marco del proyecto de investigación referido. De hecho, en él tratamos de mostrar que el involucramiento y la incidencia social son clave para el abordaje integral del desarrollo social.

El caso de mayor integración en la fase de ejecución de las acciones estaría dado por compartir recursos, responsabilidades y acciones (Mendes y Fernandez, 2004, 121); o sea, por la existencia de recursos compartidos (*pooled funds*) y sistemas unificados de información (Winkworth y White, 2011). En este caso, la integración se expresaría propiamente en “mancomunidad”.

Cobertura de las estructuras orgánicas suprasectoriales e intersectoriales

Es importante notar que la intersectorialidad se traduce en alteraciones en las dinámicas y en los procesos organizacionales (Winkworth y White, 2011; Horwath y Morrison, 2007; Corbett y Noyes, 2008; Frenz, 2007; Akerman, 2004; Bronzo, 2007; Junqueira, 2000 y 1998; Mendes, 2004). Esto abona la idea de que producir intersectorialidad es una tarea distinta (y más difícil) que la de conseguir la coordinación entre sectores.

Los arreglos intersectoriales pueden constituir una parte *soft* de la organización (por ejemplo, un comité interministerial) o pueden implicar alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado al punto de dar lugar a una nueva estructura (Bronzo, 2007; Cunill, 2005). Puede incluso traducirse en la creación de una entidad diferente que fusione todas las anteriores (UNESCO, 2004; Corbett y Noyes, 2008). En todo caso, la variada literatura sobre colaboración intergubernamental llama la atención sobre la necesidad de establecer arreglos comunes de gobernanza, o sea espacios o instancias donde los sectores involucrados en una acción intersectorial puedan por lo menos expresar sus intereses y tratar de zanjar sus diferencias o conflictos.

Si tenemos en cuenta todo lo anterior, la integración entre los sectores puede aludir a todo (o parte) del ciclo de políticas, traducirse en la creación de una mancomunidad (total o parcial) respecto de la información, recursos y responsabilidades, y suponer alteraciones (fuertes o débiles) en las estructuras organizativas de los sectores. Por lo tanto, es evidente que hay distintas elecciones posibles. En tales sentidos, la mayor integración se produciría cuando hay inclusividad en la formación de las decisiones junto con mancomunidad en su ejecución, y estructuras para la gobernanza común.

El cuadro siguiente ilustra las situaciones polares.

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

<i>Alta integración</i>	<i>Baja integración</i>
<p><i>Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluación</i> (Inclusividad del ciclo de políticas)</p> <p>Planificación conjunta</p> <p>Programación presupuestaria común</p> <p>Seguimiento y evaluación compartidos</p>	<p><i>Sólo se abarca una parte del ciclo de políticas</i></p> <p>Por ejemplo, un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico</p> <p>Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente</p>
<p><i>Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recursos</i> (Mancomunidad)</p> <p>Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red.</p>	<p><i>Sólo se comparten asuntos operacionales</i></p> <p>Por ejemplo, transferirse información sobre un mismo público</p> <p>El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central</p>
<p><i>Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales</i> (Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza común)</p>	<p><i>No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial</i></p>
<i>Intersectorialidad de alta intensidad</i>	<i>Intersectorialidad de baja intensidad</i>

Fuente: Elaboración propia.

POSIBLES MODOS DE DIRECCIÓN DE LA ACCIÓN INTERSECTORIAL

Responder a cómo se produce la integración implica adoptar una decisión sobre el modo de dirección de la intersectorialidad; por lo tanto, las respuestas pueden producir distintas consecuencias. Las decisiones adoptadas respecto a qué se integra y qué se comparte, quiénes intervienen en la integración y dónde se produce la integración entre los sectores gubernamentales perfilan, en la práctica, la dirección de la intersectorialidad.

Es claro que cualquier acción intersectorial, en primer lugar, interpela a una autoridad central. De hecho, todos los sistemas de protección social recientes están bajo la tuición del ministerio encargado de la cuestión social

en cada país. Es, en general, desde ese ministerio que se coordinan las acciones intersectoriales, investido para tal fin de potestades legales. Sin embargo, el grado de control sobre el resto de los sectores gubernamentales puede variar y, con ello, la propia orientación de la integración que se produce entre los sectores. Ocurre así que los procesos de planificación, formulación presupuestaria, seguimiento, evaluación y el presupuesto pueden estar centralizados en esa autoridad central o bien ser manejados por los propios sectores a través de instancias *ad hoc* de carácter intersectorial propiamente dichas. Los hallazgos empíricos muestran que es clave quién maneja el presupuesto (Cunill, 2005).

Eso determina que puede haber distintos modos de lograr la integración a nivel nacional. Uno, en el que la colaboración y la integración se logran básicamente por medio de una autoridad-ministerio que tiene el control del presupuesto; por ende, donde la integración se produce “verticalmente”. Otro, donde es más “horizontal”, ya que se logra con la colaboración de los propios sectores.

Dos ejemplos pueden ilustrar tales modos. Uno lo proporciona el caso del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile, donde la gestión presupuestaria del Sistema se ejecuta a través de lo que el Ministerio de Desarrollo Social denomina “un diseño institucional vinculante”.¹⁶ Esto significa que los recursos para desarrollar las acciones de cada sector relacionados con el sistema se asignan en la Ley de Presupuesto al Ministerio de Desarrollo Social; o sea, son traspasados íntegramente a dicho ministerio a través de líneas presupuestarias especiales. Para su operacionalización, el ministerio suscribe con las instituciones respectivas un convenio de transferencia de recursos. En caso de incumplimiento del convenio, la sanción máxima a la que se exponen las instituciones puede ser no contar con más recursos para los programas.¹⁷

El otro ejemplo lo proporciona Oportunidades de México. En este sistema existe un esquema de presupuesto compartido entre tres secretarías (mi-

¹⁶ www.chilesolidario.cl.

¹⁷ Información suministrada por Verónica Silva en comunicación electrónica del 7 de marzo de 2005 respecto del Chile Solidario (Cunill, 2005).

nisterios), las de Desarrollo Social, Salud y Educación Pública. Según una fuente consultada,¹⁸ uno de los factores que explica el éxito de la intersectorialidad de Oportunidades es que “cada sector tiene un importante incentivo para trabajar en forma coordinada en tanto aporta parte del presupuesto del Programa”.¹⁹

A partir de todo lo anterior, un primer foco de análisis de la intersectorialidad estaría constituido por los siguientes factores:

- a) Los mecanismos de formulación de las decisiones y su expresión en los procesos de planificación, formulación presupuestaria, seguimiento y evaluación.
- b) Las modalidades de ejecución de las acciones, de asignación de los recursos para su financiamiento y de intercambio de información.
- c) Los formatos organizativos suprasectoriales e intersectoriales (los arreglos comunes de gobernanza).

Tales variables inciden en los alcances de la acción intersectorial (planificación y ejecución conjuntas, sólo planificación conjunta, sólo ejecución conjunta) y en los modos de dirección de la intersectorialidad (vertical, horizontal), lo que afecta el grado de intensidad de la integración entre los sectores. No obstante, habría más elementos a considerar.

LA INTRODUCCIÓN DE LA INTERSECTORIALIDAD EN LO LOCAL.

OTROS FOCOS DE ANÁLISIS

Como ya fuera anotado, las estrategias de reducción de la pobreza y los sistemas de protección social están cada vez más fundados en la combinación de acciones entre el orden nacional y el local. Es más, según lo evidencian

¹⁸ Mónica Tapia, Coordinadora General de Alternativas y Capacidades A.C. de México, en comunicación electrónica del 16 de febrero de 2005 (Cunill, 2005).

¹⁹ Este mecanismo se habría debido a una coyuntura particular: el creador de Progres, luego Oportunidades, fue subsecretario en la Secretaría de Hacienda, posición clave desde donde influyó y creó este mecanismo (Cunill, 2005).

estudios de caso, la cooperación para la planificación, implementación y evaluación se facilita cuando tiene lugar a varios niveles de gobierno simultáneamente, especialmente cuando la labor de cada uno de esos niveles se integra mediante políticas o legislación (OMS, 2008).

En la práctica, sin embargo, suelen existir distintas combinaciones posibles en lo que respecta a la participación de los distintos niveles de gobierno. Nuevamente los casos de Oportunidades de México y del Sistema Intersectorial de Protección Social de Chile pueden servir para ilustrarlas.

Si seguimos a algunos especialistas, en Oportunidades de México (país federal) al parecer no hay un énfasis en lo municipal, no obstante que el programa llega a ese nivel. Según lo expresan Cabrero y Zabaleta (2009, 12), los gobiernos estatales y municipales tienen solamente facultades operativas sobre Oportunidades, y los recursos (de origen federal) se asignan directamente a las familias beneficiadas con base en un padrón predeterminado a escala nacional, y en el que intervienen marginalmente los estados.

En cambio, en los dos subsistemas chilenos (Chile Solidario y Chile Crece Contigo) que integran el Sistema Intersectorial de Protección Social, las municipalidades tienen asignado un rol preeminente en su ejecución. En ambos, además, se crean redes como dispositivos especiales a nivel comunal, también de carácter intersectorial, coordinadas por las municipalidades.

Todo ello permitiría inferir que, en el caso chileno, mientras a escala nacional la integración se produce “verticalmente”, a nivel local el diseño institucional de la intersectorialidad contempla un amplio margen de acción y decisión. Lo contrario pareciera ocurrir en el caso de Oportunidades de México, donde se combinaría una integración más “horizontal” a nivel nacional con un modelo más centralizado en lo que concierne a la intervención de los ámbitos subnacionales.

Sin embargo, si observamos los modos de gestión de las redes comunales y sus mecanismos de financiamiento, las conclusiones en el caso chileno pueden cambiar y, con ello, iluminar sobre otros elementos que cabría considerar en el análisis de la intersectorialidad. Mientras en el Chile Crece Contigo (CHCC) los sectores y organismos cuentan con financiamiento propio (a través de Mideplan, ahora Ministerio de Desarrollo Social) establecido

anualmente en la Ley de Presupuestos, las actividades a cargo de las municipalidades (y por lo tanto de las redes comunales) dependen de fondos variables. En consecuencia, los convenios asociados a ellas son prorrogables en la medida en que los programas cuenten con la disponibilidad presupuestaria. Aún más importante, la obtención de tales fondos está supeditada a la presentación de proyectos ante Mideplan. De hecho, en el caso del CHCC, para ofrecer prestaciones diferenciadas las municipalidades y redes se deben adjudicar proyectos, para cuyos fines tienen que presentarse a fondos concursables y competir con otros entes del nivel nacional o regional o del ámbito privado. Un esquema similar existe respecto al Chile Solidario, ya que los municipios deben presentar proyectos, los que en caso de ser aprobados dan origen a un convenio que tiene que ser firmado por el ente ejecutor (Fosis) y el alcalde; luego comienza el traspaso de los fondos, que provienen de Mideplan.

Por lo tanto, si seguimos la clasificación de las modalidades de coordinación intergubernamental sugerida por Agranoff y McGuire (2001), puede concluirse que en el caso chileno en vez de un modelo descentralizado opera una dinámica de arriba-abajo, en la que se busca una lógica de integración centralmente dirigida. Esta es la misma conclusión a la que arriban Cabrero y Zabaleta (2009, 11) en su estudio que incluyó a Oportunidades y Chile Solidario, reconociendo que la estrategia de descentralización de arriba hacia abajo ha consistido, primordialmente, en una transferencia de responsabilidades y recursos hacia los gobiernos subnacionales, pero manteniendo el control de las facultades más importantes del proceso decisorio por parte de las autoridades nacionales.²⁰

Cabe destacar que, con este tipo de diseño institucional de las relaciones intergubernamentales, pueden resultar afectadas no solamente las capacidades de los municipios para implementar sus redes intersectoriales, sino el propio carácter de las instancias intergubernamentales a través de las cuales se supone que los distintos niveles deben negociar y concertar soluciones ajustadas a las especificidades territoriales. Respecto del Chile Solidario,

²⁰ Las otras modalidades aludidas por Cabrero y Zabaleta (2009) son esquema de donante-receptor, el jurisdiccional y el de redes de política. Por otra parte, señalan como deseables: la regulación suave, las redes profesionales y el gobierno multinivel.

Neves y Pichott (2011, 32-33) concluyen que “los canales de coordinación vertical están fuertemente intervenidos por el modelo de puesta en marcha *top-down*, por lo que no existen canales bidireccionales de trabajo que beneficien un modelo híbrido en el sentido clásico de la definición”. Con ello, agregamos, puede resultar reforzado el modelo de “arriba-abajo”.

Así, cuando el diseño de la intersectorialidad de una política social abarca los niveles locales, se muestra de fundamental importancia el tipo de instancias de comunicación intergubernamental. El supuesto es que mientras más canales bidireccionales (dispositivos de gobernanza común entre niveles gubernamentales) que permitan la concertación con los propios niveles municipales y propendan a un modelo más interactivo de relaciones intergubernamentales, más se verá favorecido el abordaje integral de los problemas.

Aparecen, por lo tanto, nuevos focos de análisis: la orientación de las relaciones entre los niveles gubernamentales y los formatos de las instancias y canales intergubernamentales de comunicación.

COMPLEJIZANDO EL CUADRO: FACTORES CONDICIONANTES

Hemos sugerido que los modos de gestión, ejecución y organización de las relaciones entre los sectores, así como sus modos de dirección, constituyen factores que median la producción de la intersectorialidad. Su alcance se revela clave porque, según advertimos, puede implicar distintos grados de integración entre los sectores involucrados en la ejecución de una política que aspira a enfrentar de manera integral un problema social. Esto corrobora cuán significativas pueden ser las respuestas a que se integra, quiénes intervienen en la integración, dónde se produce la integración y cómo se realiza la integración entre los sectores gubernamentales. Revela, además, cuáles factores mínimamente habría que observar para analizar los modelos de intersectorialidad de las nuevas políticas sociales.

A esta altura cabe, sin embargo, tener en cuenta que las respuestas no están condicionadas exclusivamente por el tipo de propósito perseguido. Tampoco son respuestas meramente técnicas ni voluntaristas.

EL CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Un asunto importante es el papel que tienen las instituciones como constrictoras o facilitadoras de la acción intersectorial. A estas alturas la literatura es tan prolífica que resulta casi imposible de citar. Lo que resulta claro, en cualquier caso, es que las acciones de los individuos y colectividades se encuentran insertas en significados y prácticas compartidas que fijan constricciones o estímulos y dirigen y limitan el comportamiento de los distintos agentes en sus relaciones (March y Olsen, 1997, 43). Esto es especialmente clave en el caso de la intersectorialidad, no sólo porque el ambiente institucional suele incluir amplios sistemas de relaciones que cruzan distintas áreas jurisdiccionales (Bryson *et al.*, 2006, 45), sino porque los propósitos colaborativos, la estructura y los resultados pueden resultar afectados por el marco institucional de cada sector gubernamental.

Todo lo anterior obliga a colocar la atención en el contexto político-institucional. Por ejemplo, según lo muestra Acuña (2005) en un análisis sobre Argentina, “los ministerios y muchas veces las propias secretarías y subsecretarías dentro de un mismo ministerio, cubren, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúan en un contexto de reglas de juego distintas. Cada ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos”. De hecho, pueden existir constreñimientos institucionales en el nivel ejecutivo. Dichos constreñimientos son mayores cuando “los ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o la coalición gobernante” (Acuña, 2005), situación que caracteriza a varios países de la región. En el caso de Brasil se ha llegado a afirmar²¹ que la práctica de la intersectorialidad es en extremo difícil por la tradición sectorializada a la cual se superponen dos “camadas” de poder: el poder de las corporaciones sectoriales y el poder político partidario, con las prácticas de “repartir” las secretarías (el equivalente de los ministerios) para

²¹ Rose Marie Inojosa y Luciano Prates Junqueira en comunicación electrónica del 28 de febrero de 2005 (Cunill, 2005).

grupos o partidos que apoyan a los gobiernos. La existencia de gobiernos de coaliciones, incluso, puede tornar muy vulnerables los órganos creados para la acción intersectorial a nivel de la formulación de políticas. Cabe considerar, entonces, que ciertos contextos político-institucionales dificultan más la intersectorialidad.

Es muy importante considerar lo anterior si se tiene en cuenta que la intersectorialidad de las políticas sociales, como lo hemos apreciado, no sólo interpela a distintos sectores gubernamentales sometidos a diferentes constricciones institucionales, sino también a las relaciones entre el nivel nacional y los subnacionales. En este sentido, Jordana (2000) destaca que “en un contexto de asentamiento del pluralismo institucional, las reglas formales articulan los mecanismos de coordinación, establecen responsabilidades y definen incentivos y controles entre niveles de gobierno”. De allí que la estabilidad de los equilibrios de poderes y responsabilidades dependa tanto del diseño de reglas institucionales sobre el sistema político (reglas electorales, diseño institucional, etc.) como de los mecanismos vinculados directamente a las relaciones intergubernamentales.

En este marco, también resulta relevante el grado de capacidad institucional del respectivo espacio local, entendiéndola como la combinación de capacidades políticas y administrativas. Al respecto, Repetto y Potenza (2005) sostienen que la [potencial] capacidad administrativa remite a aspectos institucionales formales e informales fundamentales, como la claridad en la definición funcional entre los organismos burocráticos involucrados y el componente meritocrático de la estructura de servicio civil afectada. La [potencial] capacidad política, por su lado, implica también factores institucionales de peso, tanto formales como informales, tal es el caso de las reglas que regulan la lucha de poder y los mecanismos de inclusión-exclusión en las negociaciones. Destacan, además, que ambas capacidades operan en forma conjunta y que, en todos los casos, están estrechamente asociadas con la capacidad extractiva fiscal que tengan las instancias de gobierno.

Afloran, por lo tanto, los siguientes elementos de análisis: las normas que moldean las instituciones políticas, las relaciones intergubernamentales y las capacidades institucionales locales.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTERSECTORIALIDAD Y LA FISONOMÍA DE LOS ACTORES COLECTIVOS E INDIVIDUALES

Aun reconociendo que el contexto político institucional fija limitaciones (u oportunidades) a la conducta de los actores, no puede obviarse que ellos, por sí mismos, disponen de distintos márgenes de maniobra tanto para colaborar con otros como para resistirse a hacerlo. De hecho, las diferencias entre los sectores (y niveles) gubernamentales, si bien pueden proveer la racionalidad para trabajar juntos, también generan resistencias. Es sabido que la autonomía organizacional suele visualizarse (y usarse) como un recurso de influencia política y que, en general, los recursos de todo tipo, incluidos el capital simbólico y el social, que controla cada actor son clave en la economía política de la intersectorialidad.

El análisis de los recursos de los actores requiere considerar su grado de interdependencia. En este sentido, puede resultar útil el enfoque de la “teoría del intercambio y de la elección racional”,²² uno de cuyos supuestos es que los actores buscan maximizar su utilidad decidiendo racionalmente cuáles son los cursos apropiados para ello. Según esta propuesta, si la obtención de recursos involucra a otros actores, aparece una buena oportunidad para acciones de cooperación mutua entre ellos (Elster, 1986; March, 1986). La interdependencia “simbiótica” versus la interdependencia “competitiva” de recursos (McQuaid, 2010, 141) y, especialmente, la percepción que se tenga de ella resulta así un elemento a analizar.²³ Esto es especialmente relevante cuando la acción intersectorial no se origina por un mandato exterior a los propios sectores concernidos.

En cualquier caso, cuando introducimos en el análisis a los actores (con agendas y capacidades de agencia propias) se muestra la necesidad de comprender la economía política de la intersectorialidad (quiénes ganan y quié-

²² Debemos esta aproximación a José Sulbrandt, con quien compartimos inquietudes sobre la intersectorialidad.

²³ Cabe destacar que en la literatura de los PPP (*partnership public-private*) se señala la importancia de la interdependencia de objetivos y beneficios mutuos, como por ejemplo, expansión de la competencia e influencia, logro de los objetivos organizacionales, apertura de nuevos mercados, aseguramiento de un mercado, control sobre determinados temas, etc. (McQuaid, 2010).

nes pierden, cuáles son sus respectivas estrategias, cuáles son sus recursos de influencia y peso específico, etc.) y en especial cuáles modos resultan más efectivos para lidiar con ella. Aunque, como lo hemos insinuado, hay ya un camino empírico recorrido que permite reconocer que algunas respuestas funcionan mejor que otras, cabe notar que muchas respuestas pueden estar condicionadas por los enfoques teóricos que se adopten para observar la realidad e intervenir sobre ella.

Uno de tales enfoques, el de la “deliberación”, se muestra particularmente relevante porque nos revela la importancia que pueden tener unos modos de gestión y dirección de la intersectorialidad sobre otros. Hay que notar que los estudios no son concluyentes al respecto, atendiendo a que la coordinación a través de la deliberación es improbable que ocurra en marcos formales donde los discursos son mayormente acerca de la acomodación de los intereses existentes (véase, por ejemplo, Baccaro y Papadakis, 2009). Sin embargo, en general, precisamente porque suelen existir intereses sectoriales que en algunos aspectos pueden divergir e incluso ser conflictivos, la cooperación lograda por medio del diálogo se revela más eficaz que la lograda a través de la autoridad. El conocimiento acumulado al respecto muestra que los procesos participativos de deliberación entre los actores pueden contribuir a zanjar conflictos, a crear significados compartidos y a aumentar la percepción de su interdependencia (Innes y Booher, 2003; Fung, 2003; Hardy, Phillips y Lawrence, 1998; Lane y Bachmann, 1998).

Lo anterior es muy importante si tenemos en cuenta que hay dos elementos que constituyen, en la práctica, obstáculos significativos para la acción intersectorial. Uno son los desbalances reales o percibidos de poder entre los distintos sectores (Huxham y Vangen, 2005, citados por Bryson *et al.*, 2006; Cunill, 2005; Machinea y Cruces, 2006; Acuña y Repetto, 2009). Otro, los esquemas compartimentalizados de pensar que imprimen las distintas disciplinas.

Promover la influencia mutua en la toma de decisiones para balancear las diferencias (reales o percibidas) de poder y propiciar una sostenida comunicación recíproca para generar visiones compartidas, en la perspectiva de las teorías de la deliberación, son vitales para remontar tales obstáculos.

En tal sentido, Bryson *et al.* (2006, 48), a partir de una revisión del estado del arte sobre colaboración intersectorial, concluyen que, “dado que el conflicto es común en las asociaciones, la colaboración intersectorial tendrá más probabilidad de éxito cuando los socios utilizan recursos y tácticas para equilibrar el poder y manejar eficazmente los conflictos”.²⁴ Reder y Duncan (2003, citados por Horwath y Morrison, 2007, 65 y 84) destacan que la comunicación es un proceso interpersonal, con dimensiones psicológicas e interactivas que requieren ser atendidas, sin lo cual los remedios prácticos y técnicos son una solución parcial. Sulbrandt (2005), en un estudio empírico, muestra que mientras más canales de comunicación estén abiertos y más omnidireccionales sean, mayores son las oportunidades para la acción intersectorial.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que “entre una persona y un incentivo social hay más que la sola racionalidad del cálculo de utilidad”; hay condicionamiento social, a partir del cual “las personas desarrollan emociones, temores, expectativas, interpretaciones, necesidades, y toman decisiones que no pueden caracterizarse como puramente “racionales” en el sentido instrumental del término” (González y Güell, 2012, 8). Los referenciales, en el sentido utilizado por Jobert (2004) y los marcos culturales que permiten la interpretación, valoración y confianza en los incentivos que se diseñen, según González y Güell (2012), no pueden soslayarse, sobre todo respecto de los actores individuales.

Asimismo, teniendo como foco específico a los actores, aparece la incidencia del liderazgo que puede ejercer un sector específico sobre los demás. Horwath y Morrison (2007, 62) sostienen que “el estilo de liderazgo es fundamental en cuanto al compromiso de los miembros de la asociación”. Bryson *et al.* (2006, 52), en su análisis de los factores que influyen en el trabajo colaborativo, sostienen que el éxito depende del liderazgo (en el sentido de “hacer que las cosas ocurran”). Serían importantes, dependiendo del contexto, los roles que adopta el liderazgo, sea como patrocinador, apoyador, articulador con el entorno o facilitador (Bryson *et al.*, 2006).²⁵

²⁴ Traducción propia.

²⁵ Traducciones propias.

En suma, respecto de los actores involucrados en una acción intersectorial, aflorarían los elementos de análisis siguientes:

- Los recursos que controla o moviliza cada actor.
- La percepción que tengan los actores de los grados de dependencia mutua de recursos.
- Los referenciales y marcos culturales.
- Los mecanismos para promover la influencia mutua y manejar los conflictos.
- Los tipos de liderazgos.

LA FISONOMÍA DE LAS REDES Y LOS FACTORES CONTINGENTES

Por último, cabe volver a las redes locales, pero en lo que concierne específicamente a la manera en que su configuración puede incidir en su eficacia. Esto es especialmente relevante si consideramos que la acción intersectorial y, en general, las estrategias de “gobierno total” tienen muchas más posibilidades de realización en los niveles locales que en el nacional (Christensen y Laegreid, 2007). Hemos apreciado que las redes locales constituyen piezas claves del trabajo intersectorial en los sistemas de protección social pero que, a la vez, suelen ser uno de sus puntos más frágiles. Por todo ello, en esta aproximación a un marco analítico de la acción intersectorial cabría considerar la importancia que puede tener la teoría del análisis de redes para acercarse al funcionamiento de las redes locales. Goldsmith y Eggers (2006), por ejemplo, al aludir a distintos tipos de redes, sostienen que la estructuración de una red exige responder una serie de preguntas, entre las cuales está la de cómo deben ser estructuradas y dirigidas, existiendo distintas opciones posibles, entre otros asuntos según las metas establecidas. En un sentido similar, Provan y Kenis (2008) reconocen que se ha escrito mucho sobre las bondades de las redes pero muy poco acerca de cómo su funcionamiento incide en su efectividad y aportan evidencias sugerentes. Su principal conclusión es que no hay un modelo que sea universalmente superior o más efectivo. Por lo tanto, el hecho de que una red opere de forma centralizada (dirigida por

un miembro líder o por una organización externa) y que otra lo haga de manera descentralizada (a través de sus propios participantes) no significa necesariamente que una sea más efectiva que la otra. Eso dependería de cuáles son sus condiciones de efectividad de acuerdo con factores contingentes. Los autores en referencia apuntan cuatro elementos que habría que conocer para determinar cuál es el diseño más efectivo: *a)* confianza (alta, baja o moderada), *b)* número de participantes (pocos, muchos, moderados), *c)* consenso sobre los objetivos (alto, moderadamente alto, moderadamente bajo), *d)* necesidades de competencias (baja, moderada, alta). La propuesta, por consiguiente, consistiría en determinar cómo se comportan cada uno de estos elementos en la realidad para determinar cuál es el diseño más efectivo.

En todo caso, lo que queda sugerido es que en tanto los espacios subnacionales son reconocidos como el ámbito por excelencia de integración de la política social, no puede soslayarse el análisis de las condiciones de efectividad de las redes locales. De este último punto surge, por lo tanto, el elemento de análisis: el modelo existente de las redes locales *versus* sus condiciones de efectividad, de acuerdo con los factores contingentes.

CONCLUSIONES

En contra de la idea que suele subyacer las nuevas políticas sociales de que la intersectorialidad en sí misma es un modelo de gestión, hemos buscado mostrar que no es un dato dado sino una variable causada por una multiplicidad de factores; por lo tanto, que si aspiramos a analizar sus diseños o intervenir en ellos, cabe tenerlos en cuenta.

Ahora bien, si retomamos la conjetura levantada al comienzo, en el sentido de que una alta integración de los sectores devendría en una intersectorialidad de alta intensidad y, por ende, en una mayor integralidad en el enfrentamiento de problemas sociales multidimensionales, la decisión respecto a cuál es el modelo de intersectorialidad apropiado sería relativamente sencilla (aunque su implementación, obviamente, es en extremo compleja). Bastaría, en términos del diseño institucional de la intersectorialidad, por optar por aquellas configuraciones que pueden producir los ma-

yores grados de integración y, por lo tanto, las mayores intensidades de acción intersectorial. Sin embargo, hemos apreciado que el contexto político institucional, tanto a nivel nacional como local, puede imponer restricciones a los grados de integración intersectorial. También hemos notado que factores contingentes pueden determinar que un determinado arreglo “bueno” en un caso no lo sea en otro. De ahí que *a priori* no pueda ser reconocido “un solo modelo” para el diseño, implementación o evaluación de la acción intersectorial de los programas y políticas de protección social. Pero también hemos advertido que si nos apoyamos en los factores que los diversos estudios relevan como coadyuvantes de la colaboración intersectorial, hay muchos que sí dependen de las elecciones que hagamos al momento de definir el arreglo institucional a adoptar. Esto resulta aún más claro si, además de tener en cuenta lo que nos dice la práctica, consideramos lo que aportan algunas teorías recientes, en especial aquellas que aluden a las redes así como también las más generales sobre la cooperación por deliberación, que pueden iluminar sobre factores que inciden en la decisión de iniciar y, sobre todo, mantener un esfuerzo intersectorial.

Reconociendo la naturaleza dinámica de la acción intersectorial (Bryson *et al.* 2006), el acercamiento analítico que hemos propuesto pretende ser un paso para profundizar en su comprensión. El hecho de que un foco clave de las políticas sociales actuales sea la acción intersectorial entre diversos sectores y niveles gubernamentales, da cuenta de que la profundización de esta tarea requiere ser contemplada en la agenda de las investigaciones futuras. Más imperativa se torna esta tarea si tenemos en cuenta que no sólo los *trade offs* pueden amenazar la validez del trabajo intersectorial sino usos y diseños que no sirven a los propósitos perseguidos. Al final, el asunto que se releva verdaderamente crítico es cuán bien estamos logrando un abordaje integral de los problemas sociales. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, Carlos (2005), “Notas metodológicas para comprender (y mejorar) las características político-institucionales de las estrategias de re-

- ducción de la pobreza en América Latina”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, 18-21 de octubre.
- Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009), “La institucionalidad de las políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina”, Washington, D.C., Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire (2001), “American Federalism and the Search for Models of Management”, *Public Administration Review*, 61 (6), pp. 671-681.
- Akerman, Marco (2004), “Território, governança e articulação de agendas”, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Andrews, Rhys y Tom Entwistle (2010), “Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 20 (3), pp. 679-701.
- Australian Public Service Commission (2007), *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*, Commonwealth of Australia.
- Baccaro, Lucio y Konstantinos Papadakis (2009), “The Downside of Participatory-Deliberative Public Administration”, *Socio-Economic Review*, 7 (2), pp. 245-276.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2009), Historia de la Ley N° 20.379. Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo, 12 de septiembre.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nuria Cunill Grau (1998), “Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal”, en Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós.
- Bronzo, Carla (2007), “Intersectorialidade como princípio e práticas nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da

- pobreza”, XX Concurso del CLAD: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby y Melissa M. Stone (2006), “The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature”, *Public Administration Review*, número especial, pp. 44-55.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solís (2009), “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 43, pp. 27-62.
- Castell Florit-Serrate, Pastor (2003), *La intersectorialidad: Conceptualización: panorama internacional y de Cuba*, La Habana, Escuela Nacional de Salud Pública.
- CEPAL (2009), “América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación”, borrador para comentarios, Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), “Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos”, *Gestión y Política Pública*, XVI (2), pp. 539-564.
- Corbett, Thomas y Jennifer L. Noyes (2008), “Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework”, documento de trabajo núm. 1333-08, University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty.
- Correa Díaz, Germán (2001), “Descentralizar el Estado desde la región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local”, Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas.
- Cropper, Steve, Mark Ebers, Chris Huxham y Peter Smith Ring (eds.) (2008), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, Washington, D. C., Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- _____ (2009), “Contraloría social y derechos sociales: El desafío de la integralidad”, *Gestión y Política Pública*, XVIII (1), pp. 3-37.
- Donahue, John D. y Richard J. Zeckhauser (2011), *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Elster, John (1986), “Introduction”, en John Elster (ed.), *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press.
- Faria, Vilmar Evangelista (2003), *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*, Serie Políticas Sociales de la CEPAL, núm. 64.
- Franco, Rolando, Ernesto Cohen y Dolores Rufián Lizana (1989), “Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social”, Santiago, ILPES/OEA, Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina.
- Frenz, Patricia (2007), “Innovative Practices for Intersectoral Action on Health: A Case Study of Four Programs for Social Equity Chile Barrio, Chile Solidario, Chile Emprende, Chile Crece Contigo”, *Country Case Studies on Intersectoral Action for Health*, WHO Commission on Social Determinants of Health.
- Fung, Archon (2003), “Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences”, *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), pp. 338-367.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Salud (2010), “Objetivos Nacionales de Salud Chile 2010-2020: Desde un sistema de control de enfermedades a un sistema de producción social de salud”, Subsecretaría de Salud Pública, enero.
- Gobierno de Chile, Servicio Nacional del Adulto Mayor (2012), *Política integral de envejecimiento positivo para Chile para el periodo 2012-2025*, mayo.
- Goldsmith, Stephen y William D. Eggers (2006), *Governar em rede: O novo formato do setor público*, Brasilia, UNESP.
- González, Pablo y Pedro Güell (2012), “Sentidos subjetivos: Su rol estructural en las políticas de inclusión social”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, junio, pp. 5-20.

- Hardy, Cynthia, Nelson Phillips y Tom Lawrence (1998), “Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and Façades of Trust”, en Christel Lane y Reinhard Bachmann (eds.), *Trust within and between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Oxford University Press.
- Health Canada (2000), “Intersectoral Action Toolkit: The Cloverleaf Model for Success”, disponible en: www.health-santecanada.net.
- Hodge, Graeme A., Carsten Greve y Anthony E. Boardman (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- Horwath, Jan y Tony Morrison (2007), “Collaboration, Integration and Change in Children’s Services: Critical Issues and Key Ingredients”, *Child Abuse & Neglect*, 31 (1), pp. 55-69.
- Hufty, Marc (2010), “Gobernanza en salud pública: Hacia un marco analítico”, *Revista de Salud Pública* 12 (1), disponible en: <http://doi.org/10.1590/SO124-0064010000700004>.
- Innes, Judith E. y David E. Booher (2003), “Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue”, en Maarten A. Hajer y Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-59.
- Jobert, Bruno (2004), *Estado, sociedad, políticas públicas*, Cátedra UNESCO de Políticas Públicas-INAP-Universidad de Chile, Santiago de Chile, LOM Ediciones.
- Jordana, Jacint (2000), “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”, documento de trabajo, Washington, D. C., Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea.
- Junqueira, Luciano Antonio Prates (1998), “Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 12, octubre, pp. 89-108.
- _____ (2000), “Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde”, *Revista de Administração Pública*, 34 (6), pp. 35-45.
- Kalegaonkar, Archana y David L. Brown (2000), *Intersectoral Cooperation:*

- Lessons for Practice*, Boston, Institute for Development Research (IDR Reports, 16.2).
- Lane Christel y Reinhard Bachmann (1998), *Trust within and between Organizations: Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Oxford University Press.
- Lendo Fuentes, Tomislav (2004), *Hacia una política integral de superación de la pobreza: Un recuento de los programas focalizados en México*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Análisis Social.
- Lundin, Martin (2007a), “Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17 (4), pp. 651-672.
- _____ (2007b), “When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?”, *Policy Studies Journal*, 35 (4), pp. 629-652.
- Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), “Instituciones de la política social: Objetivos, principios y atributos”, Serie Informe Estudios Especiales, núm. 17, Santiago, CEPAL.
- March, James (1986), “Bounded Rationality, Ambiguity and the Engineering of Choice”, en John Elster (ed.), *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press, pp. 142-170.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997), “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional”, *Gestión y Política Pública*, VI (1), pp. 41-73.
- McQuaid, Ronald W. (2010), “Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages, and Success Factors”, en Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres y Nueva York, Routledge-Taylor & Francis Group.
- Mendes, Rosilda (2004), *Redes de municipios saludables en Brasil*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Mendes, Rosilda y Juan Carlos Aneiros Fernandez (2004), *Práticas intersectoriais para a qualidade de vida na cidade*, São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.

- Mideplan (2004), *Conceptos fundamentales: Sistema de protección social Chile Solidario*, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Molina Silva, Sergio (2003), *Autoridad social en Chile: Un aporte al debate*, Santiago, CEPAL, Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas, núm. 71.
- Molina, Carlos Gerardo e Isabel Licha (2005), “Coordinación de la política social: Criterios para avanzar”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, 18-21 de octubre.
- Neves Müller, Antonieta y Francisco Pichott Carpo (2011), “Coordinando políticas sociales: El caso de Chile Solidario”, Seminario de Grado II, Magister Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- O’Flynn, Janine (2009), “The Cult of Collaboration in Public Policy”, *The Australian Journal of Public Administration*, 68 (1), pp. 112-116.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (1997), *Intersectoral Action for Health: A Cornerstone for Health-for-All in the Twenty-First Century*, Informe ante la Conferencia Internacional celebrada del 20 al 23 de abril de 1997 en Halifax, Canadá.
- _____ (2008), *Equidad en salud a través de la acción intersectorial: Un análisis de estudios de casos en 18 países*, informe presentado a la Agencia de Salud Pública de Canadá.
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres y Nueva York, Routledge-Taylor & Francis Group.
- Pollit, Christopher (2003), “Joined-up Government: A Survey”, *Political Studies Review*, 1, pp. 34-49.
- Provan, Keith y Patrick Kenis (2008), “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18 (2), pp. 229-252.
- Public Health Agency of Canada (PHAC) (2007), *Crossing Sectors: Experiences in ISA, Public Policy and Health*, Ottawa, Public Health Agency of Canada.
- República de Colombia, Ministerio de la Protección Social (2007), *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, 2007-2019*.

- Repetto, Fabián (2003), *Autoridad social en Argentina: Aspectos político, institucionales que dificultan su construcción*, Santiago, CEPAL, Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas, núm. 62.
- ____ (2009), “Coordinación de políticas: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27-30 de octubre.
- Repetto, Fabián y Fernanda Potenza dal Masetto (2005), “Trayectorias institucionales y políticas frente a la pobreza: Los casos de Argentina, Chile y México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31.
- Sandfort, Jodi y H. Brinton Milward (2008), “Collaborative Service Provision in the Public Sector”, en Steve Cropper *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Sanguinetti, Juan (2002), *Los determinantes políticos e institucionales de las políticas sociales: Un análisis de los procedimientos presupuestarios*, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Serra, Albert (2005), “La gestión transversal: Expectativas y resultados”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32.
- Shankardass, Ketan, Orielle Solar, Kelly Murphy, Lorraine Greaves y Patricia O’Campo (2012), “A Scoping Review of Intersectoral Action for Health Equity Involving Governments”, *International Journal of Public Health*, 57 (1), pp. 25-33.
- Solar, Orielle, Nicole Valentine, Marilyn Rice y Daniel Albrecht (2009), “Moving Forward to Equity in Health: What Kind of Intersectoral Action is Needed? An Approach to an Intersectoral Typology”, documento preparado para la VII Global Conference for Health Promotion, 23-30 de octubre, Nairobi, Kenya.
- Sulbrandt, José (2005), *Relaciones interorganizacionales y el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico: Una experiencia de “gobierno conjunto”*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- UNESCO (1990), “Políticas sociales integradas en las perspectivas de la intersectorialidad y de la acción de la UNESCO en el apoyo a las estrategias de desarrollo para América Latina y el Caribe en el marco del ajuste”, *Revista Educación Superior y Sociedad*, 1 (1), Caracas.
- _____ (2004), *Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina*, Santiago, UNESCO.
- Vernis Domenech, Alfred (2005), “Asociaciones entre lo público y lo privado: En búsqueda de la complementariedad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, pp. 61-100.
- Veiga, Laura da y Carla Bronzo (2012), “Estratégias intersetoriais de gestão em contextos vulneráveis: reflexões a partir da experiência de Belo Horizonte”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, Colombia, del 20 de octubre al 2 de noviembre.
- _____ (2005), *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusión: Marco conceptual y caracterización de los programas*, s/d, abril.
- Winkworth, Gail y Michael 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*, 70 (1), pp. 1-14.
- World Health Organization (2008), “Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health”, reporte final de la Commission on Social Determinants of Health, Génova, World Health Organization.