

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 229
Grupo de Trabajo: Inclusión Social y Desarrollo

Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas

Cristian Leyton
Valentina Cortínez
Ignacia Fernández
Juan Fernández

Agosto 2017

Este documento es el resultado del trabajo realizado por el Programa de Inclusión Social y Desarrollo coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Social Inclusion and Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita | Citation

Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J. 2017. “Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas”, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo. Rimisp Santiago, Chile.

Autores | Authors:

Cristian Leyton, Investigador, Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
Email: cleyton@rimisp.org

Valentina Cortínez O’Ryan, Investigadora Adjunta, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: vcortinez@rimisp.org

Ignacia Fernández, Directora Ejecutiva e Investigadora Principal de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Email: ifernandez@rimisp.org

Juan Fernández, Investigador, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
Email: jfernandez@rimisp.org

Agradecimientos:

A Carolina Trivelli, miembro del Consejo Internacional de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, por sus comentarios a este documento.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

México: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF | +(52-55) 5096 6592 | +(52-55) 5086 8134

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
SUMMARY	1
INTRODUCCIÓN	2
RELEVANCIA DE LOS ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS	3
COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES Y NECESIDAD DE INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	4
DIVERSOS MODOS DE GOBERNANZA COMO MARCO PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y COORDINACIÓN EFECTIVA	5
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL	7
DESCENTRALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	9
ARTICULACIÓN, COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DE SERVICIOS	10
LA COORDINACIÓN EN LA PRÁCTICA: VALOR AGREGADO, CONDICIONES PARA LA EFECTIVIDAD Y MODELOS DE ARTICULACIÓN	12
A MODO DE CONCLUSIÓN	18
BIBLIOGRAFÍA	19

Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas

RESUMEN EJECUTIVO

Los límites a la eficacia de las políticas públicas están dados por problemas en su diseño o en su implementación. El presente trabajo se enfoca en los procesos asociados a la implementación, avanzando una revisión conceptual que busca contribuir a abordar el desafío de las políticas de tener que responder de manera integral a problemas sociales complejos. El desafío central es el de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental, cuya implementación supone la consideración de los modos de gobernanza, la arquitectura institucional, el alcance de la descentralización, las capacidades de los actores, los patrones culturales de comportamiento, entre otros. Luego, se avanza en una reflexión situada desde la experiencia de articulación de políticas públicas y particularmente de modelos de articulación de políticas sociales y productivas. Todo lo cual hace relevante profundizar este tipo de análisis en el proceso de políticas públicas para avanzar en su efectividad.

Palabras clave: políticas sociales, implementación, articulación, coordinación, institucionalidad.

SUMMARY

The limits to the effectiveness of public policies are given by problems in their design or implementation. This paper focuses on the processes associated with implementation, advancing a conceptual review that seeks to contribute addressing the policy challenge of having to respond comprehensively to complex social problems. The central challenge is that of intersectoral and intergovernmental articulation and coordination, whose implementation involves the consideration of the modes of governance, the institutional architecture, the scope of decentralisation, the capacities of the actors, the cultural patterns of behaviour, among others. Then, we advance in a reflection based on the experience of articulation of public policies and particularly models of articulation of social and productive public policies. All which makes it relevant to deepen this type of analysis in the public policy process to advance its effectiveness.

Keywords: social policies, implementation, articulation, coordination, institutionality.

INTRODUCCIÓN

El proceso de llevar a la práctica el diseño de una política pública está atravesado por un amplio rango de variables que determinan cómo el bien o servicio que la política genera es finalmente recibido por los usuarios para quienes fue diseñada.

Este documento realiza una revisión conceptual de la literatura sobre implementación de políticas públicas, que advierte sobre un conjunto de dimensiones y aspectos estratégicos, políticos y técnicos que deben ser tenidos en cuenta tanto al momento del diseño como de la ejecución de políticas efectivas. El análisis profundiza en los desafíos para la coordinación y articulación de políticas sociales, toda vez que ante la creciente complejidad y multi-dimensionalidad de los problemas sociales, se hace cada vez más necesario avanzar en la formulación de respuestas integradas en lo sustantivo y articuladas en lo operativo. Al mismo tiempo, el marco propuesto posibilita analizar los modelos de gobernanza operacional que se encuentran a la base del proceso de implementación. El documento busca servir así a un doble propósito: enmarcar las dimensiones a tomar en cuenta por parte de un investigador, como advertir de los asuntos críticos a atender por parte de un hacedor de políticas.

Se parte desde la relevancia de estudiar la implementación de las políticas públicas en general y el desafío que supone abordar problemas sociales complejos, luego se avanza hacia la descripción de los modos de gobernanza y sus características, para culminar con elementos centrales de la articulación concreta de políticas sociales.

RELEVANCIA DE LOS ESTUDIOS SOBRE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

Aunque el fracaso de las políticas suele ampararse en las fallas de implementación, muchas veces éste se explica por errores teóricos o técnicos de la decisión gubernamental, al plantear una estrategia que no produce el efecto esperado, así como un inadecuado diseño político desde la selección de los instrumentos, al no identificar las características y condiciones institucionales que llevan a esa selección (Fisher, 2007).

Por otro lado, muchos aspectos del diseño de las políticas son modificados durante la implementación (Pressman & Wildavsky, 1973; Hargrove, 1975; Mazmanian & Sabatier, 1983; Parsons, 1995; Hill and Hupe, 2009; entre otros) por lo que se vuelve necesario analizar el proceso que se desarrolla en la práctica en sus distintas fases. La implementación de una política considera una multiplicidad de participantes y perspectivas, que intervienen por las más diversas razones e intereses (Pressman & Wildavsky, 1973). Como bien señala Roth (2007), la aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural, habiendo un proceso continuo de interpretación y de reinterpretación que depende de los actores, de su número, del nivel de abstracción de la norma y de la estabilidad o no del contexto para la implementación.

Los enfoques para el análisis de la implementación pueden dividirse en tres generaciones (Peña, 2014). Los pioneros de los estudios de implementación son Pressman y Wildavsky (1973), con su obra, "Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland". Ellos analizaron el fracaso en la implementación y se ciñeron a la perspectiva de arriba hacia abajo o descendente (top-down), en la que primaban las relaciones institucionales desde el centro hacia los niveles operativos de la implementación a partir de una decisión política que se toma en el nivel central. La tesis de Pressman y Wildavsky (1973) sintetiza que la implementación concretiza "la hipótesis causal que constituye la política" (Aguilar, 1993: 47), esperando al final del tramo un curso de acción y una realidad efectiva; ordenes secuenciales y jerárquicas, a manera de eslabones de una cadena que repercuten y están en completa interacción con las metas propuestas.

La segunda generación de los estudios de implementación posiciona el debate entre las perspectivas top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba), logrando explicitar qué factores influyen en la implementación de las políticas públicas para que estas sean efectivas. El enfoque analítico de abajo hacia arriba da importancia a las interacciones organizacionales, bajo la estructura de mecanismos de negociación, persuasión e intercambio, que legitiman la política y complejizan la acción pública (Bardach, 1977 citado en Bousaguet, 2009). Se destacan las relaciones de acuerdo y conflicto que posibilitan analizar el ajuste o desajuste entre las intenciones y la realidad.

Sabatier (1993) plantea que estos dos enfoques no son contradictorios sino complementarios y conducen a una implementación más real de la política. El enfoque de arriba hacia abajo comienza con las decisiones del gobierno, examina el grado en que los administradores llevan a cabo estas decisiones y trata de encontrar las razones que subyacen a la aplicación. El enfoque de abajo hacia arriba comienza en el otro extremo de la cadena de implementación, insta a tener en cuenta las acciones de los llamados burócratas de primera línea o "street level" como los denominó Lipsky (1980). La integración de enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba favorecen una perspectiva institucional que destaca la complejidad de la política a través de las interacciones (Howlett, 2009).

Bajo el surgimiento de políticas públicas que deben responder a problemáticas sociales cada vez más complejas, se gesta una tercera generación de estudios que aborda las limitaciones de la primera y la segunda, y propone una elección de instrumentos de política mixtos, acorde a los arreglos de la nueva gobernanza como lo mencionan Howlett y Rayner (2007). Dentro de esta generación surgen numerosos estudios en torno a la integración de servicios, coordinación y articulación intersectorial para mejorar la entrega del servicio, así como acerca de las condiciones para su efectividad y de los beneficios que conlleva

(Winkworth y White 2011; Corbett y Noyes 2008; Moore 2008; Moore and Skinner 2010; Queensland Government 2013; Leigh 2008; Cunill et al 2015; Cunill, 2014; Cunill, Fernández y Thezá 2013; Repetto y Fernández 2012; Repetto 2010; Bressers, O'Toole, and Richardson 1995; Hudson and Hardy, 2002; Koppenjan and Klijn, 2004; Peters, 2006; Mcquaid, 2010). A su vez, los nuevos diseños institucionales y estrategias más integradas para el abordaje de lo social desafían las metodologías de investigación acerca de la implementación de políticas.

COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES Y NECESIDAD DE INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

A la base de las nuevas políticas con foco en la articulación e integralidad existe una comprensión de la pobreza y la vulnerabilidad social como un fenómeno complejo y multidimensional, cuya solución requiere de la acción conjunta de distintos sectores del Estado. Asimismo, se entiende que tales problemáticas comprenden dimensiones que superan al individuo, siendo necesario abordar otros elementos como su contexto familiar y el entorno que habita. La creciente especialización de funciones del Estado, sumado a la creciente complejidad de las problemáticas sociales, genera la necesidad de integrar tales ámbitos de acción.

Bajo esta constatación, la coordinación o articulación se entiende “como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública (David Marsh, 1998), al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005).

De este modo, el objetivo de la articulación intersectorial es lograr la integralidad en la prestación de servicios, de modo que aborden el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. La integración procura darle a la intervención del Estado una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira 2007 en Repetto 2010).

CUADRO 1. EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS ANTE PROBLEMAS COMPLEJOS: EL CASO DE BRASIL SIN MISERIA

El Plan Brasil Sin Miseria (BSM) es una iniciativa de superación de la pobreza que articula en una sola estrategia un gran número de programas sociales ya existentes en Brasil, y los focaliza para la atención de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Surge de la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional en sus causas, y multifacético en sus expresiones, que requiere de la acción conjunta de distintos servicios sociales y por lo tanto, de la acción intersectorial del Estado. BSM coordina a 22 ministerios y se organiza en torno a tres ejes de actuación: a) Ingreso mínimo, que garantiza una renta mínima a través de transferencias monetarias a aquellas familias en situación de pobreza; b) Inclusión productiva, con estrategias específicas de empleabilidad para sectores urbanos y rurales; y c) acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social.

Fuente: Síntesis propia en base a documentos oficiales del programa.

DIVERSOS MODOS DE GOBERNANZA COMO MARCO PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y COORDINACIÓN EFECTIVA

La literatura referida a la implementación y las experiencias documentadas, dan cuenta de una variedad de modelos de gobernanza y grados de descentralización en el nivel local, que representan distintas formas de organización y espacios de toma de decisiones que influyen en la eficacia de la implementación, incluyendo en ese marco los modos y alcance de la articulación y coordinación.

Desde los estudios de implementación de políticas públicas Hill y Hupe (2011) proponen enmarcar estos análisis en las discusiones sobre gobernanza operacional. Desde una mirada más general, se puede plantar que la noción de gobernanza es controvertida (Flinders 2002; Kooiman, 2003; Hill and Hupe, 2009, 2011). En este sentido Hill y Hupe (2009) señalan cinco formas en que se está utilizando actualmente el término "governabilidad": 1) como una etiqueta para identificar la fase contemporánea en la evolución de los gobiernos occidentales (Era de la gobernanza); 2) como una forma específica de «gobierno»: vía redes (Stoker, 1991; Rhodes, 1997; John, 2001); 3) como un término general para referirse a la acción del gobierno. (Kooiman (2003) "formas de gobierno" y Pierre y Peters (2000) "modelos de gobierno"); 4) como una etiqueta para conceptualizar el carácter multidimensional de 'governar como gobernanza' (Kooiman (2003) "governar como gobernanza"; "gobierno en acción" O'Toole (2000), Lynn y Heinrich (2000, 2001) como estudio de la "lógica de la gobernanza"; y 5) como norma para la conducta del gobierno. (Banco Mundial, 2007 "indicadores de gobernanza").

En el marco de este trabajo, la noción de gobernanza refiere al modo de llevar a cabo la acción de gobierno, particularmente cuando ponemos el foco en el análisis de la implementación de políticas. Desde esta forma de comprender la noción de gobernanza, la coordinación juega un papel esencial, especialmente cuando se trata de abordar complejo problemas sociales (Kooiman, 2003). Hill and Hupe (2011) sobre la base de los planteamientos de Ostrom (1982) respecto del análisis y el desarrollo institucional (IAD sigla en inglés) y considerando el marco de gobernanza multinivel vinculan el estudio del proceso de la política explícitamente con el concepto de gobernanza. Así, el análisis se centra en la acción más que sólo en las instituciones en el sentido tradicional-legalista del término; en la combinación de una orientación "vertical" con una "horizontal"; pone el acento en niveles de análisis específicos y distingue asuntos empíricos de los normativos. Se entiende que las actividades de gobierno toman formas específicas de acuerdo a su localización en una gama de relaciones político-sociales. El enfoque de la gobernanza multinivel quita los supuestos microeconómicos arraigados en la ciencia social dominante, para establecer vínculos con los temas académicos clásicos de la administración pública (Hill y Hupe, 2009: 127-8).

En general este marco considera en el análisis de tres niveles de gobierno (constitutivos, direccionales y operativas) -donde en el caso de la implementación se refiere al nivel operativo- y tres escalas de acción (del sistema, organizativos e individuales). Además, en el nivel de la gobernanza operacional plantean diferentes actividades y tres modos de gobernanza a saber: "enforcement" (regulación), "performance" (rendimiento) and "co-production" (co-producción).

Desde este enfoque se establece que la gestión de la implementación de las políticas puede tomar la forma de gestión de procesos de política (en la escala del sistema), gestión de relaciones entre organizaciones (en la escala de las organizaciones) y gestión de contactos internos y externos (por personas individuales), respectivamente. En este sentido, se plantean tres diferentes enfoques en la gobernanza operacional (como se muestra en el Cuadro N° 1).

FIGURA N° 1: MODOS DE GOBERNANZA OPERACIONAL

Actividades operacionales	Modos		
	“Enforcement” ¹ (Gestionando vía inputs)	“Performance” ² (Gestionando vía outputs)	“Co-Producción” ³ (Gestionando vía outcomes como resultados compartidos)
Gestionando procesos de política	Haciendo explícitos los mandatos	Creando interfaces	Apelando a la responsabilidad
Gestionando relaciones inter-organizacionales	Creando claridad en las tareas y competencias Cuidando que los recursos sean suficientes	Mejorando el cumplimiento del contrato	Generando partneriados
Gestionando (externos e internos) contactos interpersonales	Mejorando la motivación e internalización Conscientes del cumplimiento de los procedimientos normalizados Liderazgo Entrenamiento en el trabajo	Mejorando y manteniendo la orientación al servicio Recompensando el cumplimiento de los objetivos	Mejorando la profesionalización Organización de la respuesta
Mecanismo de gestión central	Reglas	Contrato	Confianza
Modos de gobernanza	Basado en autoridad	Basado en la transacción	Basado en la persuasión

Fuente: Elaborado en base a Hill and Hupe (2011: 189)

Este enfoque de gobernanza operacional implica incorporar un análisis multinivel para estudiar los arreglos generados para implementar la política. Este concepto de gobernanza y sus modos, aporta distinciones analíticas relevantes, dado que posibilita relacionar su forma de gestionar este proceso con los potenciales resultados obtenidos de estas coordinaciones y articulaciones. En este mismo sentido, incorpora la idea de gobernanza como proceso, que implica poner el foco no sólo en el diseño institucional sino también en la interacción entre las instituciones, los ciudadanos, el control y accountability del proceso de política. Además, propone focalizar la atención tanto en las relaciones de gobierno horizontales, entre distintos sectores de

¹ La perspectiva del enforcement (regulación) es consistente con un modo de gobernanza basado en la autoridad. Bajo esta perspectiva la gestión vía inputs es central, y la gestión del proceso de política implica la evaluación del cumplimiento de una responsabilidad explícita. Para la gestión de las relaciones inter-organizacionales la claridad de las tareas y las esferas de competencia son esenciales; y para los profesionales de primera línea, por ejemplo, la gestión de los contactos internos y externos significa cuidar el cumplimiento de los procedimientos.

² La perspectiva basada en performance (rendimiento) es consistente con el modo de gobernanza basado en la transacción. En este caso, los productos son claves para la gestión, por lo que en la gestión del proceso de política la creación de interfaces es muy importante. Para la gestión de las relaciones inter-organizaciones el potenciamiento o mejoría del cumplimiento de los contratos es central. En el manejo de las interacciones, la atención se centra en la orientación al servicio prestado, mejorando éste constantemente, pues el cumplimiento del producto es lo más importante.

³ En el caso de la co-producción que es consistente con un modo de gobernanza basado en la persuasión, el foco está puesto en la gestión de los resultados como un logro compartido. En este caso, gestionar el proceso de política implica dejar discrecionalidad a los otros actores e invitarlos a participar. Para la gestión de las relaciones inter-organizacionales implica por ejemplo el establecimiento de partneriados para implementar la política. En la dimensión micro de la gestión implica la profesionalización e institucionalización de la participación del cliente, la incorporación de la evaluación de pares y el establecimiento de un procedimiento de quejas.

gobierno, como en las verticales entre los actores de las políticas ubicados en distintos niveles de gobierno (Kickert et al. 1997; Flinders, 2002, 2007; Hill and Hupe, 2009; 2011).

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL

El análisis sobre entrega de servicios integrados y la articulación interinstitucional e intergubernamental que requiere, conlleva necesariamente la discusión respecto a la arquitectura político-institucional que lo sustenta. Así como existen múltiples experiencias de articulación en la práctica, con diferentes propósitos y niveles de intensidad, también los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo son variados, tanto como los actores, las instituciones y las funciones que realizan.

Las variables político-institucionales construyen el marco de distribución de poder y reglas de juego en que tienen lugar las negociaciones entre los actores que inciden (o pretenden incidir) sobre las políticas. Considerando además que los actores (estatales, privados y sociales) que intervienen en el proceso de la política tienen capacidades, intereses e ideologías que los mueven, una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos (instituciones o juegos) en los que el actor puede estar simultáneamente envuelto (Acuña y Repetto 2006).

Esto implica que para llevar a cabo un análisis político-institucional del diseño y de la implementación es necesario identificar los actores e instituciones que intervienen, y las características de aquellos. Es necesario identificar las **instituciones** relevantes, entendidas como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Las instituciones o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). “La forma en que estas distintas reglas interactúan estructura el conjunto de opciones y probabilidades de éxito diferenciales que enfrentan los actores cuando planifican e intentan implementar estrategias” (Acuña y Repetto 2006: 7).

Los **actores (privados, sociales o estatales)** son “sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar dicho curso de acción” (Acuña y Repetto 2006: 8).

A su vez los actores son movidos por intereses, recursos/capacidades e ideologías.

Las ideologías “son aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales” (Acuña y Repetto 2006:10).

Los actores sociales y estatales manejan distintos recursos que definen su nivel de incidencia sobre las decisiones de la política. Los actores sociales cuentan con las siguientes (Acuña y Repetto 2006:10):

- “La capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean);
- la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública):

- la capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, esto refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su "base" de sustentación; en lo que refiere a los actores estatales, refiere al respaldo legal y político que ampara su accionar administrativo);
- la capacidad de movilización social (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número –y sus formas de expresión- en ciertos momentos y lugares);
- la capacidad de acción colectiva (esto es la posibilidad de conjurar el problema del free-rider)".

Por su parte, para el análisis de los actores estatales se debe identificar las capacidades de quiénes intervienen y el modo en que las mismas repercuten en los procesos de gestión concretos de las políticas y programas en cuestión. Los autores distinguen tres tipos de capacidades de los actores estatales (Acuña y Repetto 2006:10):

- **“Política:** la fuerza relativa que posee la/s instancias con responsabilidades de gobernar y coordinar el sistema de políticas y programas de combate a la pobreza, lo cual implica fijar objetivos, movilizar ciertos recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación. Implica prestar atención tanto a la autoridad formal que emana de la institucionalidad del sistema político como a los aspectos informales que permiten conformar coaliciones, sean éstas de apoyo u oposición
- **Presupuestal:** la relación entre la dotación de recursos financieros que el Ministerio u área de acción social obtiene en la distribución del presupuesto a fin de llevar adelante sus tareas y los problemas sociales que deberá enfrentar con esos recursos
- **Organizacional:** el modo en que la definición de roles y funciones, los procedimientos administrativos y los recursos humanos permite, o no, hacer frente a los problemas de gestión que tiene el área social que se esté analizando”

Bajo este mapa, uno de los principales enfoques para analizar las brechas de implementación de las políticas es la teoría de la agencia, que aborda las relaciones contractuales desde la perspectiva de la relación principal-agente (Ross, 1973; Van der Meulen, 1998; Stauvermann, 2004; Lane, 2013). Es útil para mirar el marco en que se dan las coordinaciones y articulaciones, en un contexto de asimetría de información y donde hay incentivos para que en una relación donde hay un “mandante” (principal) y un “mandatado” (agente), éste último haga efectivamente lo que el primero desea.

El enfoque postula que existe un problema denominado de “riesgo moral” (el agente actúa, pero las consecuencias de su acción son de responsabilidad del principal –pues lo hace en su representación-); y hay restricciones de participación (el principal quiere que el agente realice una acción, o sea, participe en el proceso) y de incentivos (el principal quiere que el agente realice una acción “a” y no otra “b” -considerando que ambos pueden tener objetivos diferentes- por lo que debe hacer que para el agente sea más beneficioso “a” que “b”).

Estos elementos pueden incorporarse en el análisis de la articulación de políticas en su dimensión institucional, indagando acerca de (i) la existencia de incentivos, (ii) la existencia de mecanismos de control, (iii) las características de los incentivos (qué se ofrece y a cambio de qué; por ejemplo, el principal desea del agente “que ofrezca el servicio”, “que cubra efectivamente a los beneficiarios con el servicio” o “que incremente los ingresos del beneficiario mediante el servicio” y para ello ofrece recursos, competencias, etc.) y (iv) las características de los mecanismos de control definidos en los arreglos institucionales que enmarcan la articulación (por ejemplo, reportes a una autoridad, rendición de actividades o gastos u otros).

DESCENTRALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Desde una perspectiva amplia, la descentralización puede ser entendida como un proceso multidimensional de carácter administrativo, territorial, y político. Tomando como base los planteamientos de Finot (2001) y Boisier (2004), es posible afirmar que los mecanismos de transferencia de competencias pueden ser: la descentralización, que se entiende como el traspaso de poder de decisión a entes legalmente constituidos, con reconocimiento social general y jurisdiccional; la desconcentración, que se refiere a la transferencia de poder de decisión a cierto nivel y sector específico, y la deslocalización entendida como el traslado de acciones de tipo administrativo sin poder de decisión.

Rofman (2007) define tres categorías en las que se puede clasificar a los gobiernos locales según el nivel de poder que les es transferido y el grado de participación que tienen en el ciclo de la política. Está el gobierno local con un rol proactivo, y se refiere a cuando participa activamente en el diseño o implementación del programa; cuentan con autonomía para decidir acerca de la utilización de los recursos económicos, estructuras y procedimientos de gestión vinculados con los planes, y para evaluar los programas implementados. El rol de gestor refiere a cuando el gobierno local interviene sólo como mediador entre el nivel gubernamental a cargo del diseño/financiamiento y los beneficiarios. La mayor parte de las acciones se concentran en la realización de actividades administrativas, de coordinación, de promoción de actividades. Finalmente, el rol de ejecutor corresponde al gobierno local que sólo realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel. Los programas en los que el municipio interviene como delivery son típicamente aquellas políticas asistenciales, en que sus acciones se centran casi exclusivamente en la entrega de dinero, bienes y/o servicios. Las decisiones que inciden en el nivel municipal siguen estando concentradas en el Estado nacional y provincial.

En cuanto a la transferencia de responsabilidades hacia el nivel local, Ziccardi (2001, 2008) advierte sobre la necesidad invertir en el desarrollo institucional para que los gobiernos locales jueguen un papel relevante en las nuevas políticas y programas sociales. Este aspecto es clave en el análisis de la implementación en América Latina, donde se observan altos niveles de inequidad en la capacidad institucional y humana de los gobiernos locales (Rimisp, 2012).

CUADRO 2. EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN DE REDES LOCALES: EL CASO DE CHILE CRECE CONTIGO

El programa Chile Crece Contigo (ChCC) tiene por propósito acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su gestación y hasta su ingreso al sistema escolar, permitiendo la construcción de condiciones sociales que contribuyan a romper el círculo vicioso de la vulnerabilidad social. Contempla acciones que consideran el aporte de diversos organismos públicos, que articulan sus ofertas en virtud del acompañamiento a la trayectoria de desarrollo de niños y niñas, tales como un programa educativo masivo, un programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, un Programa de apoyo al recién nacido y un conjunto de prestaciones diferenciadas para niños y niñas en situación de vulnerabilidad (Ayudas Técnicas, Acceso preferente a sala cuna, jardín infantil). Incluye además un cuarto componente relacionado con la gestión intersectorial requerida para la entrega de las prestaciones, que es el componente de Programas de apoyo a la gestión e implementación del Subsistema de Protección Integral a la Infancia. En ChCC el nivel comunal es el ejecutor del programa, pues es el encargado de llevar a cabo las acciones diseñadas en el nivel nacional. Además, es en el nivel comunal donde se lleva a cabo la integración de los servicios, a través del intercambio de información y la derivación de casos entre los profesionales que trabajan en cada sector. La articulación intersectorial está a cargo de las Redes Comunales del ChCC, dispositivos de gestión local lideradas por un encargado comunal dependiente de la municipalidad en la cual participan todos los servicios públicos y municipales que proveen servicios de apoyo a niños y niñas y sus familias. Para responder al desafío de la pertinencia territorial, el programa considera líneas de financiamiento que permite flexibilizar la oferta a través de prestaciones complementarias. Sin embargo, es un diseño homogéneo para todas las comunas del país.

Fuente: Síntesis propia en base a documentos oficiales del programa.

ARTICULACIÓN, COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DE SERVICIOS

Al interior de los estudios relativos a la articulación, coordinación, e integración de servicios, se generan un sinnúmero de discusiones respecto a las modalidades de integración y la arquitectura institucional que un modelo integrado requiere. Como bien evidencian Corbett y Noyes (2008), se ha implementado una combinación distinta de estrategias, procesos y articulación que da como resultado una amplia gama de posibilidades para la implementación de programas. Dentro de la diversidad de los programas revisados por los autores, desarrollan una gradiente de seis niveles según el nivel de intensidad de la articulación de los programas (Cunill et al. 2015: 413):

- **“Comunicación:** Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación.
- **Cooperación:** Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con el objetivo de ayudar a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación.
- **Coordinación:** Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance. Las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones conjuntas, procedimientos contractuales para

resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados

- **Colaboración:** Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada
- **Convergencia:** Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membecías, presupuestos, misiones, objetivos, y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.
- **Consolidación:** El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido reasignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos”.

Cunill (2014) presenta tres variables clave que ayudan a definir el modelo de articulación que requiere o caracteriza a una determinada política o programa:

- a) El grado de inclusividad en el ciclo de formulación y evaluación de las políticas, que en una articulación de alta intensidad consideraría la elaboración de objetivos compartidos, planificación conjunta, metas concordadas, presupuesto y evaluación conjunta entre las instituciones.
- b) El grado de mancomunidad en la ejecución de las acciones, referido a los elementos que comparten los sectores en la fase de implementación. La mancomunidad en una articulación de alta intensidad se reflejaría el intercambio de información y de recursos, y en la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones.
- c) El nivel de alteraciones en las dinámicas y en los procesos organizacionales, previos a la articulación, lo que implicaría en una articulación de alta intensidad, alteraciones profundas en las estructuras organizativas y metodologías de trabajo de cada sector involucrado, al punto de generar una nueva estructura especialmente para la implementación de la política articulada.

Considerando estos elementos, una intersectorialidad de alta intensidad (también llamada integración o consolidación) emerge cuando los sectores participan de forma conjunta en el diseño, la ejecución y la evaluación de la política, intercambian información y, en ocasiones, recursos financieros en pos de la solución de un problema que definen entre todos, junto con estructura de gobernanza común (Cunill et al. 2015).

Sin embargo, no todo el quehacer de la política requiere necesariamente un nivel de integración de alta intensidad. Para algunos casos, solo es necesario que exista coordinación entre las acciones de los diversos sectores a modo de no sobreintervenir ni traslaparse. De este modo, el nivel de intensidad de la articulación y por ende, las estrategias de colaboración que se definan entre los sectores, depende de los propósitos específicos que se persiga. La colaboración de alta intensidad “es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como por ejemplo para desarrollar capacidades, alterar comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica. Solo correspondería buscar una integración de los sectores cuando el problema es altamente complejo, se debe lidiar con niveles enormes de vulnerabilidad y si son necesarios cambios profundos en el comportamiento de los individuos, sus familias y su entorno” (Cunill et al. 2015: 415).

Para arribar a un análisis integrado que relacione intensidad con capacidades, un ejercicio posible es vincular los niveles de articulación descritos por Cunill et al. (2015) con las capacidades de los actores involucrados en la implementación de las políticas señaladas por Acuña y Repetto (2006). De este modo, una propuesta es analizar las políticas según su ubicación en la gradiente de articulación y el nivel y tipo de capacidades que tienen quienes lideran los procesos de gestión, ubicándolas en uno de los cuadrantes. Así, en el cuadrante

superior derecho (B) se ubicarían experiencias con alto nivel de articulación y altas capacidades de los actores, y en el inferior izquierdo (C) aquellas con un nivel bajo de articulación y bajas capacidades⁴.

FIGURA N°2: PROPUESTA ANÁLISIS RELACIONAL ENTRE NIVELES DE ARTICULACIÓN Y CAPACIDADES DE LOS ACTORES

a. Capacidad política ↑	b. Capacidad presupuestal →	c. Capacidad organizacional →	A			B		
			C			D		
			Comunicación	Cooperación	Coordinación	Colaboración	Convergencia	Consolidación
			Niveles de articulación →					

LA COORDINACIÓN EN LA PRÁCTICA: VALOR AGREGADO, CONDICIONES PARA LA EFECTIVIDAD Y MODELOS DE ARTICULACIÓN

En los siguientes puntos se realiza una aproximación situada en la práctica de la implementación coordinada de las políticas públicas, destacando sus beneficios, los obstaculizadores, los factores institucionales que facilitarían su puesta en marcha y los algunos modelos concretos de articulación entre políticas sociales y productivas, relevados desde la experiencia de América Latina y África.

a) El valor agregado de la coordinación e integración de servicios para una implementación eficaz

Existe abundante literatura que da cuenta de los variados beneficios de la coordinación intersectorial. A continuación, se identifican algunos argumentos centrales en favor de la coordinación intersectorial (Martínez y Ditzel, 2012; Consejo de la Infancia, 2015; Oyarzún et al, 2008; Plan y visión mundial, 2014; Castañeda y Convers, 2014; Fernández, 2013; Riveros, 2012; Degueudre, 2011; Sur Profesionales, 2014; Zanzi, 2005; Vargas, 2010; Moore and Skinner, 2010; Moore, 2008; Saracostti y otros, 2011; Alcalá Consultores, 2009; Queensland Government, 2013; Leigh, 2008):

- Evita o minimiza la duplicación y superposición de políticas.
- La entrega de servicios es más efectiva, al reducir la fragmentación de los servicios.
- Mejora el acceso de los usuarios/as y su experiencia, ante una oferta comprehensiva e integrada.
- Incrementa la eficiencia, al lograr más acciones con el uso de los recursos limitados.
- Incrementa la eficacia, logrando mejores resultados para consumidores y financistas.
- Incrementa la eficacia de las organizaciones involucradas, atendiendo simultáneamente múltiples necesidades a través de un servicio.

⁴ Se presenta como propuesta conceptual a ser verificada en el futuro mediante el análisis de casos concretos.

- La eliminación de contradicciones o tensiones entre políticas, programas o intervenciones resulta en un despliegue más eficiente de recursos, una mejor relación calidad-precio, y economías de escala derivadas de la eliminación de la duplicación y reparto de los gastos generales.
- Ahorra trabajo para los equipos y para las familias.
- Se incrementa el entendimiento y la confianza entre las instituciones, dando lugar a la innovación y mejoramiento de logros.
- Disminuye los costos operativos.
- Facilita un uso eficiente de los fondos públicos.
- Fortalece el sentido de pertenencia al ámbito público.

b) Condiciones para la efectividad de la articulación: obstaculizadores y facilitadores

Varios estudios, especialmente estudios de caso o sistematización de servicios integrados, señalan aspectos que pueden dificultar o facilitar la coordinación intersectorial e intergubernamental. Analizan los aspectos estructurales y culturales, de las instituciones y de quienes las conforman, que dificultan el trabajo colaborativo entre sectores y niveles de gobierno.

Las resistencias al trabajo intersectorial constituye uno de los factores clave que dificulta avanzar en su aplicación. Se puede identificar resistencias de tipo institucional: reglas del juego que fijan restricciones a las acciones intersectoriales, el centralismo, predominio de lógicas de mercado en la organización y gestión del sector público, la lógica sectorial del presupuesto y de las evaluaciones, y las relaciones intergubernamentales de índole vertical (Cunill 2014; FAO, 2016; Fernández, 2016).

También se encuentran resistencias culturales que afectan en especial la gestión de la información y se expresan en particular en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y usar bases de datos comunes. Las resistencias políticas operan principalmente a partir de los desbalances de poder entre los distintos sectores y niveles gubernamentales y de las relaciones de afinidad política y partidaria entre ellos (Cunill 2014).

Repetto (2012: 42) señala algunos aspectos estructurales de las instituciones del Estado que dificultan la coordinación:

- “Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.
- Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.
- La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.
- Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
- Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.
- Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.
- Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).
- Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.
- Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo”.

Por otro lado, una fuente adicional de obstáculos a la implementación corresponde a la corrupción y clientelismo, prácticas que afectan con fuerza a los Estados de América Latina y que se expresan en todo el ciclo de la política pública. La definición más ampliamente aceptada de corrupción es el mal uso de un cargo público para un beneficio personal. Esta definición incluye todas las actividades en que los funcionarios

públicos, burócratas, legisladores y políticos usan el poder delegado en ellos para promover sus propios intereses económicos a expensas del bien público (Anderson et al., 2003).

En la entrega de servicios públicos, la literatura indica que la corrupción afecta directamente el acceso a los servicios y la calidad de los mismos. Los principales mecanismos de corrupción en la gestión local son el pago de sobornos, ya sea para acceder al servicio o para recibirlo de forma más rápida, la malversación de fondos, la mala asignación de profesionales en los cargos por la compra de cargos o su politización y la falta de transparencia en la asignación de contratos con terceros. Estas prácticas distorsionan el sentido de la política, y dificultan que el Estado pueda llegar con la oferta pública hacia los ciudadanos de forma efectiva y eficiente, en la cantidad y calidad requerida, en el lugar y momento oportuno (Kayode et al., 2013; Anderson et al., 2003).

En cuanto al acceso, en América Latina el pago de sobornos en el nivel local para acceder a la oferta pública tiene una alta incidencia. Estas prácticas desalientan el uso de los servicios públicos entre los ciudadanos, y afecta mayormente a las personas pobres donde el pago de sobornos representa una mayor proporción de su presupuesto (Anderson et al., 2003).

En América Latina, el mal uso de los recursos públicos es mayor en el nivel local que nacional. En el caso de Perú, por ejemplo, el 27% de los funcionarios públicos a nivel local indicaron que existían prácticas de soborno por parte de los proveedores del gobierno local para adjudicarse un contrato público, versus un 16% en de los profesionales encuestados a nivel nacional. Del mismo modo, el 33% de los funcionarios públicos a nivel local señala que el mal uso de los recursos públicos es una práctica común versus un 17% en el nivel nacional (Anderson et al., 2003).

La inadecuada asignación de los profesionales en los cargos debilita la capacidad del Estado de entregar servicios de calidad. A partir de encuestas en Colombia, Honduras y Perú, entre el 20% y el 40% de los agentes a nivel local señala que las decisiones respecto al presupuesto y el personal están politizados y basados en la existencia de vínculos personales (Anderson et al., 2003). Esto implica que los profesionales que detentan un cargo no son necesariamente los mejores para ejercerlo (Anderson et al., 2003).

Por su parte, Corbett y Noyes (2008) analizan la semejanza institucional y los desafíos para la articulación que emergen de las disimilitudes en estructura, procedimiento y normas. Establecen tres tipos de servicios e instituciones: **a) Rutinizados**, programas o instituciones donde el centro de su trabajo está dirigido por normas y actividades que deben repetir sin variaciones significativas; **b) Mixtos**: programas o instituciones que contienen algunos elementos automatizados y otros con mayor discreción; **c) No rutinizados**, programas o instituciones caracterizados por normas construidas entre los profesionales, mayor horizontalidad en sus jerarquías, y una mayor discreción en el trabajo de implementación (primera línea). De este modo, articular programas con culturas organizacionales disímiles tendrá mayores desafíos que articular programas o instituciones similares en su estructura organizacional.

Sumado a la similitud/disimilitud en la cultura organizacional, las instituciones y programas están marcados por intereses e ideologías que establecen hipótesis a veces contradictorias acerca de lo que se quiere lograr con determinada política o programa. Como bien lo define Repetto y Acuña “se trata de aquellas ideas e identidades que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de la provisión de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales”(2009: 11). Comprender la ideología e intereses objetivos y subjetivos de los actores que interaccionan en una política o programa es relevante para comprender eventuales divergencias entre la implementación y el diseño (Pressman y Wildavsky, 1973).

Diversas investigaciones concluyen que para gestionar las diferencias entre instituciones es clave “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”. Asimismo, la

cooperación lograda a través de espacios de diálogo resulta ser 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” (Cunil 2014: 34).

Reconocer las distintas formas de resistencias al trabajo intersectorial permite desarrollar estrategias diversas para promover la colaboración, y alerta contra la tendencia de producir la intersectorialidad exclusivamente a través de enfoques estructurales y formales. Asimismo, revela la importancia de considerar también una perspectiva cultural e institucional orientada a construir un sentido de valores unificado y de una cultura común, incidiendo en las afinidades profesionales y organizacionales (Cunill 2015).

c) Modelos de articulación aplicados a la inclusión social y productiva

El análisis de los casos de articulación de políticas de protección social (transferencias monetarias condicionadas) y de desarrollo productivo en América Latina (Maldonado et al. 2016) distingue dos formas institucionales de articulación entre ambas políticas: i) Programas diseñados en forma complementaria, a cargo de una misma institución, que conforman una estrategia integrada, y ii) Programas diferentes, con objetivos complementarios, a cargo de instituciones distintas que se articulan entre sí.

Los primeros procuran evitar las dificultades que trae consigo la coordinación, siendo los mismos ministerios sociales los que diseñan sus propios programas productivos, definen la población objetivo y los criterios de entrada y salida, así como los montos de recursos involucrados y los mecanismos de traspaso de recursos de uno a otro componente. No obstante las evidentes facilidades prácticas, hay algunos aspectos clave a los que esta alternativa parece no dar respuesta satisfactoria, que se relacionan con la eventual duplicidad de la oferta de programas productivos y con la falta de conocimientos especializados de los técnicos de los ministerios sociales para abordar aspectos específicos de asistencia técnica a pequeños productores.

CUADRO 3. EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN MEDIANTE UNA ESTRATEGIA INTEGRADA: EL CASO DE ENDIS Y HAKU-WIÑAY

La Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) -“Incluir para Crecer”, es la estrategia fundacional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú (MIDIS), creado en 2011. La ENDIS se concibe como una herramienta de gestión para ordenar y orientar la totalidad de la política social y no solo los programas sociales del sector.

Dicha estrategia se basa en el concepto de protección social durante todo el ciclo de vida de los usuarios, para lo que se estructura en torno a cinco ejes principales: i) nutrición infantil (0-5 años), ii) desarrollo infantil temprano (0-5 años), iii) desarrollo integral de la niños y la adolescencia (6-17 años), iv) inclusión económica (18 a 64 años); v) protección al adulto mayor (65 años y más). Para estos efectos, adicionalmente a la oferta universal en materia de educación y salud, prevé programas de atención temporal y focalizada que parten del desarrollo de infantes, niños y adolescentes, continúan con la inclusión económica de adultos y concluyen con la protección de adultos mayores.

El Eje de Inclusión Económica, de la ENDIS busca incrementar las oportunidades económicas, mejorando el entorno (infraestructura) y desarrollando capacidades (financieras, técnicas, empresariales, productivas).

Para cumplir con este propósito, se integran algunos programas ya existentes – como el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Juntos- con otros nuevos que surgen de la reestructuración de antiguas prestaciones estatales en materia de desarrollo social –como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), creado en 1991 como un organismo público descentralizado para el financiamiento de infraestructura social, económica y productiva, que pasa a ser un programa adscrito al MIDIS. Sus nuevas funciones se reorientan al desarrollo de programas de fomento productivo complementarias a la política social en el marco de la “Incluir para Crecer”. Haku Wiñay comienza a ejecutarse en el 2011 a través de FONCODES, explícitamente como respuesta a la estrategia de inclusión económica y como complemento

.Fuente: Síntesis propia en base a documentos oficiales del programa.

Las experiencias del segundo tipo se dan entre distintos programas y proyectos, los cuales, a través de modificaciones a sus reglas de operación, buscan encontrarse y complementarse en el territorio y en la población objetivo a la que sirven. El énfasis de la articulación descansa en alinear los esquemas de incentivos que subyacen en el diseño de cada tipo de programa, pero manteniendo una cierta independencia funcional.

Similares son los hallazgos del análisis de experiencias de articulación entre políticas de protección social y desarrollo productivo en África (FAO, 2016), que a partir del estudio de siete programas en diferentes países, identifica tres rutas distintas de coordinación:

- i) **Programas y sectores distintos que alinean sus objetivos:** programas que se implementan por separado, pero hacen el esfuerzo de incluir los objetivos de un sector en el otro, así como complementar acciones donde los resultados de un programa pueden amplificar los resultados del otro sector.
- ii) **Programa único que combina los objetivos de protección social y desarrollo agrícola:** a través de una estrategia intersectorial con foco en reducción de la pobreza, el hambre y la vulnerabilidad. Integra los objetivos de ambos tipos de programas, y una ejecución integrada de ambos componentes en las actividades pero implementados por organismos sectoriales. Se caracterizan por desarrollar una estrecha coordinación entre las unidades técnicas, con bastante disposición a colaborar. Requiere la adecuación política, técnica y presupuestal para que sea posible la coordinación. Posee una unidad técnica que coordina, además de una mesa nacional con las autoridades políticas que respalda.

iii) **Programa único integrado:** creación de programas integrados que combine los objetivos y medios de ambos tipos de programas. La implementación es llevada a cabo a través de un solo organismo. Ambos sectores están implicados en los objetivos y en las actividades.

Profundizar en la definición de estas tipologías, así como en la generación de evidencia empírica acerca de las restricciones y oportunidades efectivas de estos distintos modelos, puede aportar a una mejor comprensión de los desafíos institucionales para el diseño e implementación de políticas públicas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Este documento muestra la relevancia de profundizar el análisis de los procesos de implementación de las políticas públicas y particularmente de sus procesos de articulación. Esto dada la exigencia de avanzar en nuevos modelos de políticas públicas que den respuesta la complejidad de los problemas sociales que se enfrentan y que exigen respuestas multidimensionales e integrales. En este marco, las discusiones y nociones conceptuales presentadas en este documento delinear aspectos claves de considerar tanto para el diseño de procesos de implementación como para su análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Alcalá Consultores Asociados Limitada (2009). Estudio análisis cuantitativo y cualitativo redes comunales "Chile Crece Contigo". Santiago, Chile.

Anderson, J., Kaufmann, D., Recanatini, F. (2003). Service Delivery, Poverty and Corruption – Common Threads from Diagnostic Surveys. Background Paper for the 2004 WDR "Making Services Work for Poor People". World Bank.

Bressers, H. & O'Toole, L., & Richardson, J. (1995) (Eds.) Networks for water policy: a comparative perspective. Frank Cass & CO Ltd., London.

Boussagnet Laurie, Sophie Jacquot and Pauline Ravinet (2009). "Diccionario de Políticas Públicas". Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Castañeda, E. y Convers, A. M. (Coord.) (2014). Estudio de casos sobre la sostenibilidad de las políticas públicas de primera infancia en América Latina. Gobierno de Colombia. Bogotá. Colombia.

Cechinni, C. & Martínez, R. (2011) Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL - GTZ, Chile.

Consejo Nacional de la Infancia (2015). Estudio "Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes" realizado por FOCUS, Estudios y Consultorías. Santiago, Chile.

Corbett, T. & Noyes, J. (2008) Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. Institute for Research on Poverty.

Cunill, N. (2005) La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social X Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Cunill, N. & Fernández, M. & Thezá, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Polis Revista Latinoamericana. Santiago.

Cunill, N. (2014) La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual, Gestión y Política Pública, volumen XXIII, número 1.

Cunill, N. & Repetto, F. & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. In: S. Cecchini, ed., Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización, 1st ed. Santiago: Simon Cecchini, pp.407-444.

Degueudre, M. (2011). "Sistematización de la experiencia de trabajo de la red de infancia y adolescencia (RIA) San Antonio: Un modelo de trabajo en red en construcción". Tesis para optar al grado de licenciado en psicología y al título de psicólogo. Profesor patrocinante: Domingo Asún Salazar, Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso Chile.

De Leon, Peter. 1999. "The Missing-Link Revisited: Contemporary Implementation Research". Policy Studies Review 16, 311-338.

Fernández, M. M. (2013). La gestión de redes locales de protección social: restricciones y límites para políticas integrales. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.

- Fernández, M. (2016). Oportunidades y restricciones para la articulación de programas. La arena institucional de las sinergias. In: J. Maldonado, R. Moreno-Sánchez, J. Gómez and V. León, ed., *Protección, Producción, Promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, 1st ed. Bogotá: Uniandes, pp.463-484.
- Fisher Frank, Gerald Miller y Mara Sidney (2007), "Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods". London, New York: Taylor & Francis Group, pp. 43 – 109.
- Fiszbein, A. & Schady, N. (2009) *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. World Bank.
- Flinders, M. (2002), *Governance in Whitehall*. *Public Administration*, 80: 51–75.
- Hargrove, E. (1975). *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* Washington, DC: The Urban Institute
- Hill, M. and Hupe, P. (2006) *The Three Action Levels of Governance Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model*. In Peters & Pierre, *Handbook of Public Policy*, Sage.
- Hill, M. and Hupe, P. (2011) *Implementing Public Policy. An introduction to the Study of Operational Governance*. Second Edition. Sage.
- Howlett, M., & Ramesh, M. A. Perl. (2009) *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*.
- Hudson, B. and Hardy, B. (2002). What is "successful" Partnership and How can it be Measure? In Glendinning, C., Powell, M. and Rummery, K. *Partnerships, New Labour and the Governance of Welfare*. The Policy Press, Bristol.
- Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kayode, A., Onah, S., Felix, S. (2013). *Corruption and service delivery: the case of Nigerian public service*. *Wudpecker Journal of Public Administration* 2013. Vol.1, No.1, 1 – 6.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.
- Koppenjan, J. & Klijn, E. (2004) "Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving", Routledge.
- Lane, J. (2013) *The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making*. *Open Journal of Political Science* 2013. Vol.3, No.2, 85-89.
- Leigh, J. (2008). *Evaluation of the stronger families and communities strategy 2000-2004*. RMIT University group, Australia.
- Lipsky, M. (1971). "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *Urban Affairs Quarterl*.
- Maldonado, J., Moreno Sánchez, R., Gómez, J. and León Jurado, V. (2015). *Protección, producción, promoción*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE.
- Marsh, D. (1998). *Comparing policy networks*. Open University Press.
- Martínez, R. (2009) *La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas: aspectos conceptuales y experiencias*. XIV Congreso Internacional del CLAD Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct.

- Martínez, L. y Ditzel, L. (2012). Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Instituto Interamericano del Niño. Organización de Estados Americanos. Montevideo, Uruguay.
- McQuaid, R. (2010) Theory of Organizational Partnership: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors. In Osborne, S. (Ed.) The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, Routledge.
- Moore, T. (2008). Evaluation of Victorian children's centres: literature review. Centre for Community Child Health, Department of Education and Early Childhood Development, Melbourne, Australia.
- Moore, T. and Skinner, A. (2010). An integrated approach to early childhood development. Centre for Community Child Health, Melbourne, Australia.
- O'Toole, L. (1993) interorganizational Policy Studies: Lesson Drawn From Implementation Research. Journal of Public Administration Research and Theory 3 (2), 232-251.
- O'Toole, L. (2000) Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. Journal of Public Administration Research and Theory 10 (2), 263-288.
- Oyarzún, A., Dávila, O., Ghiardo, F. y Hatibovic, F. (2008). *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia*. Servicio Nacional de Menores. Santiago, Chile.
- Parsons, W. (1995) Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot: Edward Elgar.
- Peña, V. (2013). ¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. Revista de Gestión Pública 2013, Vol 2, No2, pp. 405-438
- Peters, G. (2006) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. In Peters & Pierre, Handbook of Public Policy, Sage.
- Peters, G. & Pierre, J. (2001) Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance. Policy & Politics Vol. 29 (2) 131-5.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000) Governance, Politics, and the State. New York: St. Martin's Press.
- Plan y Visión Mundial (2014). "Guía Metodológica para la Construcción de Sistemas Locales de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia". San Salvador, El Salvador.
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky, (1973). Implementation, Berkeley University Press, Berkeley.
- Queensland Government (2013). A framework for integrated early childhood development. Department of Education, Training and Employment.
- Repetto, F., Sanguinetti, J. y Tommasi, M. (2002) La Influencia de los Aspectos Institucionales en el Desempeño de las Políticas de Protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Repetto, F. (2005) Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: Una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina. Buenos Aires.

Repetto, F. & Acuña, C. (2006) La Institucionalidad de las Políticas y los Programas de Reducción de pobreza en América Latina. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Banco Interamericano de Desarrollo.

Repetto, F. & Acuña, C. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. Revista CLAD.

Repetto, F. (2010) Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Revista del CLAD. Reforma y democracia.

Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012). Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012). Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad 2011. Santiago, Chile.

Riveros, C.A. (2012). Las redes de intervención local en la implementación del sistema intersectorial de protección social tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas. Estudio de caso. Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile.

Roth, André-Noël (2007). "Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación". Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Aurora.

Ross, S. (1973) The economic theory of agency: The principal's problem. American Economic Review, 1973, vol. 63, issue 2, pages 134-39.

Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1983). Implementation and Public Policy.

Sabatier, P. (1993) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.

Silva, R., Villalobos, C. and Saracostti, M. (2011). Evaluando el Nivel de Implementación de las Políticas de Infancia y Adolescencia en la Regiones Metropolitana y de Valparaíso: Una mirada a la calidad desde la complejidad municipal. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, (4), pp.133-161.

Stauvermann, P. (2004) Application of Principle-Agent Models in Science Policy. Paper prepared for the workshop: "Comparative Perspectives on Scientific Expertise for Public Policy", Amsterdam 16-17 December 2004.

Sur Profesionales (2014). "Levantamiento de experiencias locales de gestión y provisión público-privada de servicios de atención especializada a población vulnerable". Informe Final. Santiago, Chile.

Van der Meulen, B. (1998) Science policies as principal-agent games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science. Research Policy, 1998, vol. 27, issue 4, pages 397-414.

Vargas, E. (2010). Achieving multisectorial integration and coordination. World conference on Early Childhood Care and Education, 27-29 September 2010. Moscú, Rusia.

Zanzi, O. (2005). Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes. En *Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia* Nro.5, UNICEF. Santiago, Chile.

Ziccardi, Alicia. (2008). Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. Papeles de población, 14(58), 127-139. Recuperado en 20 de octubre de 2016, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252008000400007&lng=es&tlng=es