

La Gestión Intersectorial de los Programas del Sistema de Protección Social chileno

Intersectoral Management of Programs within the Chilean Social Protection System

Recibido: 10.11.2024

Aceptado: 18.05.2025

 Jaime Andrés Contreras Álvarez¹

Resumen:

El artículo examina la gestión intersectorial del Sistema de Protección Social chileno, destacando sus principales desafíos y tensiones estructurales. A partir del análisis de los subsistemas Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades, se evidencia la persistencia de una lógica sectorial que obstaculiza la articulación efectiva entre actores e instituciones. Se analiza el rol clave de los funcionarios públicos —especialmente los burócratas de calle— como agentes implementadores que, condicionados por sistemas de incentivos institucionales y dinámicas de poder, enfrentan dilemas entre metas sectoriales y cooperación intersectorial. El estudio argumenta que la intersectorialidad, más allá de un principio normativo, requiere condiciones institucionales, capacidades territoriales y mecanismos de gobernanza que permitan superar la fragmentación. Se concluye que el éxito de este modelo depende de metas compartidas, incentivos coherentes y una transformación cultural de la gestión pública hacia enfoques integrales y colaborativos.

Palabras Claves: Intersectorialidad, sistemas de protección social, gestión pública, burócratas.

Abstract:

This article examines the intersectoral management of Chile's Social Protection System, highlighting key structural challenges and tensions. Through an analysis of the Chile Crece Contigo and Seguridades y Oportunidades subsystems, it reveals the persistence of a sectoral logic that hinders effective coordination among institutions. The role of public officials—especially street-level bureaucrats—is emphasized as critical in implementing policy, while simultaneously facing institutional incentive systems and power dynamics that complicate intersectoral cooperation. The study argues that intersectorality, beyond being a normative principle, requires institutional conditions, territorial capacities, and governance mechanisms capable of overcoming fragmentation. It concludes that the success of this model depends on shared goals, coherent incentives, and a cultural shift in public management toward integrated and collaborative approaches.

Keywords: Intersectoriality, Social Protection Systems, Public Management, Bureaucrats.

¹ Doctorado en Administración y Política Pública, Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina). Afiliación institucional: Universidad de Concepción, Departamento de Administración Pública y Ciencia Política (Concepción, Chile). Correo electrónico: jaimcontreras@udec.cl. Temas de especialización: Políticas Sociales, Gestión Pública y Gestión Estratégica.

Introducción

El surgimiento del Estado moderno articuló la conformación de una administración pública en su origen sectorializada a las necesidades sociales, de policía, sanidad, mercado, etc. Estas estrategias, como mecanismo de gestión, dividieron el abordaje de las problemáticas de las personas, entregando en instituciones del Estado la responsabilidad de especializarse en determinados requerimientos, creando ministerios, servicios públicos, oficinas, secretarías, etc., de carácter específico y según modelos territoriales. De acuerdo con lo indicado por el PNUD “El Estado justamente lo que no hace es trabajar integralmente: constituye un conjunto separado de fuerzas expresada sectorialmente, el sector de la salud, de la educación, de la vivienda, del trabajo, etc.” (citado en Rozas y Leiva, 2005) y este modelo afectaría negativamente en el impacto esperado en las políticas públicas desarrolladas en los países latinoamericanos (Cunill, 2014; Raúl Ilari, 2015) y actualmente, organismos como la CEPAL han afirmado que es fundamental para el desarrollo territorial, fomentar una mirada holística y sistémica del desarrollo, que articule las dimensiones sociales, económicas y ambientales y se supere la visión sectorial, fragmentada y descoordinada (Williner y Martínez, 2023), siendo la intersectorialidad y la integralidad de políticas públicas una receta que podría revertir los escasos efectos que generan las políticas de bienestar en los países latinoamericanos.

La intersectorialidad es entendida como coordinación de programas, donde las mesas de trabajo representan materialmente la coordinación; sin embargo, al momento de la implementación territorial, todavía es entendida como un espacio sectorial (Rozas y Leiva, 2005), con escasos elementos de integralidad en la mirada de construcción de política pública. Lo anterior se vuelve una complejidad, ya que al no existir espacios de adecuada coordinación entre servicios se limita el efecto de las políticas públicas y a la vez, se amplían los costos de implementación de los diversos programas públicos, por la duplicidad de diagnósticos, recursos para la ejecución y disímil o parcial evaluación de resultados, etc.

Esta mirada desde sectores ha demostrado que es un modelo ineficiente en la búsqueda de mayor y mejores impactos de las políticas públicas, inclusive en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe 2015, Jessica Faieta, subsecretaria general de la ONU y directora regional del PNUD para América Latina y el Caribe, destacó que “en esta era del desarrollo sostenible vislumbramos la llegada de un enfoque multidimensional de las políticas de desarrollo, enfocadas en el bienestar de la gente más allá de vivir por debajo o por encima de la línea de pobreza”, por ende, abordar modelos de gestión, y confeccionar estrategias de incorporación de técnicas y herramientas que faciliten a los gobiernos latinoamericanos la incorporación de estas miradas intersectoriales, amparadas en sistemas integrales de abordaje en política pública para la superación de la pobreza, se convierte en desafíos de investigación, que permitan sustentar modelos de gestión de política sociales para mejorar las condiciones de vida de la población, con miradas sobre las diferentes etapa del ciclo de políticas públicas.

Como la intersectorialidad es un anhelo de gestión entre organismos con responsabilidades sectoriales, el presente ensayo pretende abordar la noción y desafíos de la gestión intersectorial y su aplicación a los programas del Sistema de Protección Social, que, a pesar de los años de funcionamiento, siguen mostrando deficiencias en este abordaje. Además, busca reflexionar sobre los desafíos que involucra este modelo de trabajo, en un contexto público orientado a la eficiencia y efectividad en el cumplimiento de metas, productos, incentivos a las remuneraciones y reflexionar sobre las motivaciones para las organizaciones y los burócratas que desarrollan trabajo intersectorial en el marco del Sistema de Protección Social chileno.

Desarrollo

En 2009 se aprobó en Chile la Ley 20.379, que establece un Sistema Intersectorial de Protección Social, con dos subsistemas de protección: Chile Crece Contigo, destinado a la protección de la primera infancia, y el Subsistema Chile Solidario, que luego fue reemplazado por el Subsistema Seguridades y Oportunidades, destinado a familias y personas en condición de vulnerabilidad; y recientemente se discute la creación de un tercer subsistema denominado Sistema Nacional de Cuidados Chile Cuida, destinado a personas y familias que poseen niños, niñas, adolescentes y/o adultos con dependencia severa o crítica. Estos subsistemas se amparan en un modelo de gestión intersectorial que obliga la articulación de distintos actores institucionales de carácter sectorial.

Respecto del Subsistema Seguridades y Oportunidades (SyO), posee tres¹ programas con estrategia de intervención psicosocial, transferencias monetarias y un enfoque de abordaje intersectorial, acercando la oferta pública a población altamente excluida. Actualmente, el Subsistema Seguridades y Oportunidades aborda el trabajo con adultos mayores que viven solos con el programa Vínculos, las personas en situación de calle con el programa Calle y las familias que viven en condiciones de extrema pobreza mediante el programa Familias. Este último programa proviene de la estrategia del Subsistema Chile Solidario, establecido en 2004 con la Ley 19.949, que poseía el programa Puente, implementado desde FOSIS. Luego, en 2012, se crea el Ingreso Ético Familiar, que deroga al Chile Solidario y convierte al programa Puente en el programa Familias, conservando el método intersectorial, las transferencias monetarias condicionadas y el abordaje psicosocial con las familias pertenecientes al programa. De esta forma, el programa posee 20 años de funcionamiento con diferentes versiones y adecuaciones metodológicas, donde la articulación de la oferta preferente es un pilar que se aborda mediante condiciones establecidas en una matriz de bienestar. El programa se implementa mediante los Apoyos Familiares Integrales (AFI) en los municipios del país y son supervisados por FOSIS del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF). La selección de las familias participantes la ha desarrollado el MDSF desde la creación del programa, mediante nóminas de prelación construidas sobre la base de criterios de focalización utilizando el instrumento de estratificación social vigente, pasando desde la Ficha CAS, a la Ficha de Protección Social y al actual Registro Social de Hogares, lo que ha permitido un perfil de usuarios con mayores niveles de carencia hasta mayores grados de vulnerabilidad y riesgo social.

La estrategia intersectorial del programa es un pilar fundamental que articula la oferta local desde los municipios y servicios públicos existentes en los territorios, donde las redes locales son espacios de articulación y convergencia de las demandas de familias y oferta de servicios públicos; sin embargo, al observar los informes de evaluación del programa que ha desarrollado la Dirección de Presupuestos (DIPRES), organismo técnico responsable del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de los Servicios Públicos y responsable de la evaluación *ex post* de los programas sociales y no sociales, se evidencia una deficiencia del programa en la articulación intersectorial que efectúan los municipios y a la vez, existen notables diferencias en el alcance de las condiciones de bienestar que requieren gestión intersectorial por parte de los AFI y gestores municipales. Estas diferencias en el logro de las condiciones mínimas de bienestar entre municipios podrían ser explicada por las capacidades institucionales a nivel de recursos y desarrollo comunal, pero no existen estudios que aborden estas interrogantes para poder dilucidar la razón por la cual en algunas comunas se obtienen mejores resultados intersectoriales que en otras. Al revisar la literatura, el éxito de la gestión intersectorial en organismos públicos se explica por conductas de funcionarios(as) públicos y o municipales que generan mayores vínculos para gestionar oferta pertinente y oportuna para sus programas sociales (Ávila Crisóstomo et al., 2021; Barril, 2022; Silva y Contreras, 2019).

¹ Hasta 2022 eran 4 programas, pero con la aprobación de la creación de la Subsecretaría de la Infancia, se traslada el programa Abriendo Caminos al Subsistema Chile Crece Contigo.

Las dinámicas de Protección Social propuestas desde la CEPAL se abordan con la habilitación de aparatajes públicos articulados en sistemas relacionados y vinculados, denominados Sistemas de Protección Social, los que deben procurar que las políticas y programas sociales atiendan de manera integral los requerimientos que surgen al analizar la demanda generada por las personas, las familias y las comunidades (Cecchini et al., 2015).

En el caso chileno, la articulación del Sistema de Protección Social recayó en el Ministerio de Planificación, bajo el Gobierno de Ricardo Lagos, hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mediante la Ley 19.949, de 2004, y luego la 20.379, de 2009. La materialización de este enfoque de protección social se originó con el Sistema Chile Solidario, el cual se define como un sistema de protección social, en tanto articula el acceso de los participantes a un numeroso conjunto de programas y beneficios sociales que están adscritos a diversos ministerios y agencias públicas y que, en su mayoría, se encontraban funcionando con anterioridad a esta política contra la pobreza. Su componente más importante fue el programa Puente, implementado desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a través del cual un profesional o técnico social desarrolla un trabajo psicosocial personalizado con cada familia participante por un período de dos años. Este componente tiene por meta el desarrollo de las capacidades del grupo familiar a través del apoyo psicosocial y de facilitar el acceso de estas a la red de programas sociales. Así, se *tiende un puente* hacia la superación de la pobreza (Larrañaga y Contreras, 2010). Posterior al Chile Solidario, se dicta la Ley 20.379, de 2009, que establece el Sistema Intersectorial de Protección Social, y los define como:

Un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida.

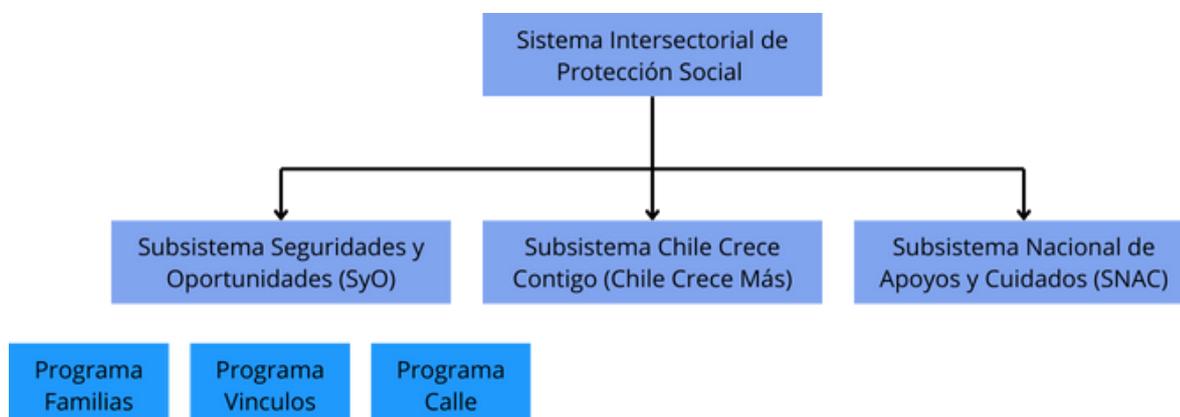
De esta forma, en aquella época lo integra el Subsistema Chile Solidario y un nuevo componente, denominado Chile Crece Contigo, que es un subsistema compuesto de programas sociales articulados en torno a la protección integral de la primera infancia, originalmente desde la gestión hasta los 4 años de edad, en el segundo periodo de Michelle Bachelet, se extendió hasta los 8 años de edad y con la aprobación de la Ley 21.430, de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, se extiende hasta los 18 años de edad. El Subsistema Chile Crece Contigo articulaba el trabajo de las carteras de Educación (parvularia), Salud y Desarrollo Social y Familia.

En 2012 se aprobó la Ley 20.595, la cual extinguió al Chile Solidario y creó al nuevo Subsistema Seguridades y Oportunidades (SyO), el cual contiene al programa Familias, heredero del programa Puente, conservando elementos de intervención psicosocial, transferencias monetarias y articulación de oferta preferente para los participantes. Este subsistema se extiende también a grupos vulnerables, en particular a adultos mayores que viven solos y a las personas en situación de calle. La Ley 20.595 posee 7 reglamentos que regulan el funcionamiento de los programas del Subsistema de Protección Social Seguridades y Oportunidades, así como sus mecanismos, procedimientos de reclamo, asignación de transferencias monetarias, ingreso y focalización de usuarios, etc. (Barril, 2022; Silva y Contreras, 2019).

De esta forma, ya en 2024 el Sistema Intersectorial de Protección Social está compuesto por dos subsistemas; es decir, el Seguridades y Oportunidades y Chile Crece Contigo, los cuales se articulan de forma intersectorial, estableciendo variables de medición de mejoramiento de calidad de vida en sus respectivos públicos objetivos, con despliegue nacional y una alta descentralización de la política en los territorios comunales. Durante 2024 se ingresó un proyecto de ley para incorporar un tercer subsistema. orientado a entregar prestaciones y apoyo a las personas cuidadoras informales de

personas dependientes, denominado Chile Cuida, que, a la fecha de este artículo, no ha concluido su discusión legislativa.

Esquema I. Sistema Intersectorial de Protección Social chileno 2024



Fuente: elaboración propia.

Los ejecutores de los programas de los subsistemas son municipalidades, Organismos No Gubernamentales (ONG) y Servicios Públicos centralizados, como FOSIS, Seremis de Desarrollo Social y Familia (desconcentración territorial del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), y descentralizados como es el caso de los Servicios de Salud para efectos del Chile Crece Contigo (Dirección de Presupuestos, 2016).

Un abordaje de la protección social intersectorial

Estos programas, que requieren una adecuada articulación intersectorial, basan su criterio de focalización en personas y familias que se encuentran en condición de riesgo social. Sus estrategias de abordaje son mediante elementos de manejo social de riesgo, amparadas en un paradigma de protección social. Lo anterior se fundamenta en la discusión respecto de la evolución del fenómeno de la pobreza hacia la vulnerabilidad social, que incorpora elementos más allá de la carencia, ya que en el marco de la discusión profunda de las causas al fenómeno de la pobreza y carencia, la evolución de la investigación en el campo analiza como potenciales causas a la condición de carencia los elementos de vulnerabilidad y riesgo social al cual se exponen las personas y/o grupos de personas. Dichos elementos coinciden en la existencia de ciertas predisposiciones que marcarían la situación de riesgo social, por ende, desde diversos organismos internacionales surgen Estrategias de Manejo Social de Riesgo, que fomentan en los Estados, la construcción de Estrategias Preventivas del riesgo, de mitigación o de superación del riesgo social. En dicho marco, la protección social sería la gama de políticas que desarrollan los estados en torno a los riesgos sociales a los cuales se enfrentan las personas y/o grupos de personas, que asegure y permita el pleno goce de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) que han comprometido los mismos estados, además del alcance de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Este enfoque complejo de abordaje de la demanda de la población vulnerables, se articula mediante estrategias intersectoriales e integrales de política pública.

El enfoque tradicional de protección social abarca tres áreas tradicionales: intervención en el mercado laboral, seguridad y asistencia sociales (Tono et al., 2008). Actualmente, se han ido incorporando otros enfoques dentro de este, estableciendo que:

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales (Cecchini et al., 2015, p. 28).

De esta forma, la protección social está orientada a responder a los riesgos sociales y además de condiciones estructurales como la pobreza y desigualdad que poseen los estados, con una preeminencia del enfoque de derechos en la consecución de tales fines. A su vez, es parte central de la política social y esta es, a su vez, pieza esencial de los regímenes de bienestar, que consideran no solo la acción estatal sino también la operación de los mercados, las familias y las instancias comunitarias (Cecchini et al., 2015). Holzmann y Jorgensen (2003) señalan, además, que la protección social consta principalmente de intervenciones públicas, con el propósito de asistir a grupos sociales en situación de vulnerabilidad y dotarlos de herramientas para manejo del riesgo, ya sea por medio de programas de seguro social y/o inversión en capital humano. Respecto de esto último, el Banco Mundial menciona que las redes de protección social han evolucionado, pasando de distribución de recursos para superar situaciones de pobreza a corto plazo, a transferencias condicionadas a inversión en capital humano de futuras generaciones, eliminando la pobreza a largo plazo (Weltbank, 2007). En este sentido, la CEPAL transmite que para tener sociedades más integradas se requiere un desarrollo sostenible en instancias de formación de capital humano, inserción laboral y participación ciudadana centrado la atención en la protección social, puesto que, esta sostiene que el crecimiento debe ser basado en la competitividad sistémica, ya que incide en la formación de capital humano, además, se consolida a la ciudadanía en la medida que exige sus derechos sociales que se traducen en políticas públicas (Machinea, 2007).

La intersectorialidad y las relaciones intergubernamentales como modelo de gestión

La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales, pero con tensiones locales, regionales y nacionales entre sectores e instituciones del Estado. Sin embargo, el término tiene diversas connotaciones según las premisas que se adopten e incluso, según qué se entienda por sector. Dos premisas se han detectado hasta ahora:

- a. Una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.
- b. Otra premisa que sustenta una parte del discurso sobre la intersectorialidad es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector (Cunill, 2005).

La necesidad de dar respuestas a los variados, complejos y urgentes problemas sociales (*outputs*) que afectan a la región, ha movilizado la labor de numerosos investigadores preocupados por los problemas de gestión de las políticas sociales (Isuani, 2005), de esta forma, la intersectorialidad ha sido observada por diversos autores y se diferencia del trabajo colaborativo en que este último implica el trabajo de personas (no sectores) de diversas organizaciones para lograr un resultado. De este modo, el trabajo intersectorial obliga a un trabajo colaborativo, no así al revés.

La noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores, principalmente —aunque no sólo— 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 (Cunill, 2014).

Cunill et al. (2015) comentan que la intersectorialidad necesita de un proceso de mediano y largo plazo para afrontar las resistencias políticas, institucionales y culturales de los actores involucrados en una política pública. Sobre la resistencia política alude a la afinidad partidaria presentes en los sectores y niveles gubernamentales, en el caso de las institucionales se habla de las reglas del juego que imponen restricciones de actuar y de responsabilidades y, las resistencias culturales, “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” (p. 418).

Cunill, Fernández y Thezá (2013) abordan dos elementos claves para hablar de una alta intensidad de intersectorialidad, en primer lugar la inclusividad que considera una intervención global de los sectores en el abordaje de la política pública; es decir, desde el diseño hasta la evaluación de la misma, donde se instalan objetivos comunes entre los organismos desde el diseño del programa pública. El segundo componente es la mancomunidad, espacio de colaboración entre los actores gubernamentales mediante recursos, personal, responsabilidad y acciones. Las autoras abordan que una alta intensidad de intersectorialidad se genera cuando se combinan ambas categorías, y una baja intensidad, cuando estos elementos no se manifiestan en el abordaje de la política y/o programa público.

Sobre lo anterior Pérez (2013), en un análisis sobre la intervención del Estado en localidades aisladas, resalta este punto de datos que manejan los servicios y ministerios que implementan acciones sobre la misma población objetivo, indicando que en ocasiones el hecho de que trabajen desde bases de datos distintas dan la tendencia a duplicar actividades o no tener un conducto regular coordinado para abordar los problemas sociales entre distintas instituciones; es por ello, que establece que un desafío relevante en la gestión intersectorial es que se pueda sistematizar la información para reconocer factores comunes, líneas de acción desde donde se abordará a la población y las potencialidades del trabajo colaborativo, con esto se busca la no burocratización excesiva de los procesos y concretar soluciones de menor tiempo. “La generación de esta instancia intersectorial propiciará el cruce de información y así orientar de mejor modo todos los esfuerzos” (Pérez, 2013, p. 196).

Sumado a la necesidad de interoperabilidad de información entre organizaciones públicas, un elemento por considerar en materia de intersectorialidad, es la interacción institución-funcionario(a), la cual se ve influenciada por las comunicaciones que se dan en el marco del trabajo colaborativo de la intersectorialidad, pues estas en sus formas de producción y circulación con elementos de significación, posee elementos de poder y afectarán las conductas de los sujetos públicos, pues, según Foucault (1988), las relaciones de poder se ejercen mediante la producción y el intercambio de signos. En este sentido, indica Offe (1988), que toda actividad se ve sometida a condicionantes que no puede disponer el funcionario(a) y se ve influenciada por *inputs* y un ejemplo es el “principio de la constancia en acta o de escrituración, pues para la actividad del funcionario no tiene significación lo que ha oído ni lo que sabe, sino lo escrito y que puede ser visto por cualquiera” (Offe, 1988, p. 8). Las principales instancias de trabajo intersectorial evidenciadas en estudios son las mesas de trabajo, las reuniones de coordinación, programas sociales mancomunados, etc., que dejan evidencias escritas de los acuerdos y asistencias (Cunill, 2005, 2014; Cunill et al., 2015; Rozas y Leiva, 2005). Estas instancias son influenciadas en dinámicas de comunicación horizontal y/o vertical que se transforman en *inputs* que influyen en las relaciones entre funcionarios(as) – funcionarios(as) o funcionarios(as) – instituciones.

De esta forma las relaciones intergubernamentales, la intersectorialidad y los modelos integrales se transforman en signos y mecanismos de imposición ante el funcionario(a) y este se vuelve clave en el ejercicio efectivo de la política pública, las que se enmarcan en los sistemas político administrativos descritos por Offe (1990).

En relación con la características sobre escrituras descritas, Repetto (2005, citado en Cuenca et al., 2016) hace la salvedad de que “las reglas formales de baja calidad amplían las probabilidades que determinados actores conserven una lógica sectorial, más aún en contextos en los que tienden a primar reglas informales” (p. 213) haciendo referencia que la “baja calidad” es considerada así cuando predominan las reglas formales sin considerar aspectos informales, como la cultura organizacional o prácticas comunes dentro de un servicio.

La intersectorialidad y los desafíos en el Sistema de Protección Social chileno.

Como se revisó previamente, el concepto intersectorial en modelos de gestión de política pública es analizado por varios autores, quienes buscan definir y caracterizar este enfoque de trabajo. Este modelo involucra tanto a los gobiernos y sector privado, con el objetivo de mejorar el resultado e impacto de las políticas sociales. Cunill (2014) destaca que el concepto de intersectorialidad ha sido ampliamente discutido. Primero, se refiere a una acción colectiva entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, estableciendo relaciones público-privadas. En segundo lugar, se refiere a la relación intragubernamental entre diferentes sectores públicos estatales, como educación, salud y agricultura. ACÄ Este último foco establece que la atención está puesta en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. 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; es decir, implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar “conjuntamente” con el fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial (Cunill, 2014).

Williner y Martínez (2023), en un documento de la CEPAL, plantean a la intersectorialidad como el piso mínimo para el abordaje de políticas integrales, especialmente las de desarrollo territorial; sin embargo, el concepto de intersectores alude a:

1. Resolver problemas a través de la integración de distintos sectores de la administración estatal, como educación, salud, ambiente, etc.
2. Articular recursos y capacidades entre los sectores para el desarrollo de políticas, programas y proyectos.
3. Generar convenios o acuerdos en la coordinación y desarrollo de las acciones compartidas para establecer roles y responsabilidades.
4. Crear mecanismos que permitan la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas con labores coordinadas y colaborativas de seguimiento y monitoreo.

La intersectorialidad se está valorando e incorporando al discurso público, con términos como coordinación, mesas de trabajo, interinstitucionalidad, alianzas estratégicas, etc. en programas del aparato público. Estos conceptos se han integrado a la dinámica organizacional de las instituciones del Estado, haciéndolos concordantes con valores normativos estratégicos y modelos administrativo-políticos (Rozas y Leiva, 2005). Offe argumenta que los ajustes institucionales deben basarse en criterios de racionalidad, evitando “patologías burocráticas” (1988, p. 10). Estos ajustes responden a dinámicas del entorno, tendencias de organismos internacionales y demandas de la ciudadanía,

características de sistemas socioeconómicos capitalistas como el chileno. De esta forma, la intersectorialidad se sustentaría en un principio de las sociedades capitalistas, basadas en un principio estructural de las relaciones de intercambio, puesto que, como indica Cunill (2014), las relaciones de cooperación entre las instituciones poseen una dinámica de trabajo conjunto que involucra la transacción de productos, acciones, tareas o servicios entre órganos públicos y/o privados. Esta reflexión respecto de las dinámicas de intercambio que sustentan el trabajo intersectorial, nos va vislumbrando las tendencias y voluntades de los sujetos (burócratas del Estado o Burócratas de Calle), para movilizarse en torno a dinámicas de intercambio de cupos, y en el caso del Sistema de Protección Social chileno, la necesaria gobernanza multinivel que exige la implementación de los programas, donde se hace imprescindible *negociar* y *transar* cupos entre los gobiernos locales con los gobiernos regionales y nacionales. Estas dinámicas de intercambio se ven sometidas a las dinámicas y capacidades políticas de los agentes implementadores de los programas sociales.

Sumado al argumento anterior, la Gestión por Resultados que se incorpora en el modelo chileno desde el liderazgo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda introduce una mirada productivista de productos estratégicos que son provistos por el Estado a clientes (ciudadanos) y se incorporan medidas de eficiencia institucional como las Metas de Desempeño Institucional (formulario H), además de los incentivos monetarios a las remuneraciones, como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Convenios de Desempeño Colectivos e Institucionales. Se suman a este tipo de herramientas orientados a maximizar la gestión, los Convenios de Transferencia y/o Colaboración entre agentes públicos que condiciona metas a recursos. Lo anterior, se transforma en un mecanismo de focalización de los esfuerzos institucionales en aquellas acciones que repercuten en este tipo de instrumentos, generándose un efecto de *enfermedad* en el funcionario, como señala Waissbluth (2021), donde se prioriza la meta por sobre cualquier otro tipo de acción. En este sentido donde las acciones de abordaje intersectorial del Sistema de Protección Social no necesariamente constituyen metas, su acción e inacción quedan a discreción, voluntariedad y disposición de los burócratas y directivos públicos.

De esta forma, los desafíos que enfrenta la implementación de la intersectorialidad y en particular la del Sistema de Protección Social chileno, es la aproximación al desarrollo territorial y los problemas colectivos; la operatividad desde la gestión pública, es decir, el exceso de procedimientos; el contexto y la voluntad política de los gobernantes para gestionar los intercambios, por cuanto, es un elemento clave el contexto político-institucional y el deseo de efectuar acuerdos horizontales y verticales; las capacidades institucionales, que diferencia las capacidades técnicas de las operativas (Williner y Martínez, 2023); la gobernanza de estructuras organizacionales, las relaciones interinstitucionales, y los métodos de resolución de conflictos entre las organizaciones; la información, y los sistemas integrales de información así como la interoperabilidad de los mismos con mecanismos adecuados de recolección y análisis de datos; la perspectiva territorial involucra dar respuestas pertinentes a las características del territorio, articulando oferta pertinente y adecuada a las capacidades técnicas, recursos y necesidades del territorio; y la innovación que potencie el trabajo del sector público con ideas nuevas y superpone la reestructuración de relaciones entre los sectores y actores para llevar a cabo procesos colaborativos y de cocreación.

La creación de modelos intersectoriales en la implementación de políticas sociales es esencial para que las instituciones brinden respuestas integrales a las demandas ciudadanas. Estas demandas son características de modelos liberales, como el de Chile, y plantean exigencias que frecuentemente superan las capacidades de los ministerios y servicios públicos (Offe, 1988). La política social se diseña con base en modelos sectoriales y se articula de modo intersectorial, efectuando transacciones de cooperación entre los diversos órganos públicos-públicos o públicos-privados, en pos de las dinámicas eficientistas propias de las relaciones intergubernamentales. El cuestionamiento de esta reflexión estaría en: ¿cuál es la utilidad o ganancia racional para el burócrata en participar de estos intercambios de programas, cupos, acciones, beneficios, etc.? ¿Qué motiva al decisor del nivel

burócrata de la calle a aceptar transar sus prestaciones con otro actor público? ¿Cuáles son los incentivos, más allá del bien común como paradigma del fin del Estado?

El Burócrata Implementador... ¿La respuesta al deseo de intercambio?

Lipsky (1980) abordó el concepto de burócrata de calle *Street Level Bureaucracy*, abordando las características y encrucijadas que enfrentan los funcionarios/as públicos en el marco de la implementación de políticas pública, siendo estos quienes interpretan, abordan los enfoques metodológicos que pensó el diseñador, toman decisiones trascendentales para las y los usuarios de los programas públicos. Estos burócratas de calle poseen un rol fundamental en el marco de la acción intersectorial, en el marco de los desafíos planteados en este ensayo.

En esta lógica, Palma comenta sobre la importancia de la especialización de los/las funcionarios(as) que trabajan en las políticas públicas pensando en la capacitación intersectorial, que, de no existir una preparación previa, estos tendrán la tendencia de establecer criterios propios para abarcar los problemas sociales solo desde su sector. “Existe una mentalidad sectorial enraizada por décadas, cuya superación solo es posible a través de un esfuerzo de formación y de capacitación muy importante [...] Es necesario “pensar” intersectorialmente para llevar a cabo políticas de ese contenido” (Palma, 1985, p. 48).

Por consiguiente, como se indicó anteriormente, se puede señalar que se vuelve clave en este trabajo colaborativo la gestión de los funcionarios(as) públicos y cómo estos reaccionan frente a la obligación de modelos de gestión, generando resistencia a la opresión de poder (Focault, 1988), y sometidos en nuevos mecanismos de Estado Social, concentrados en los resultados (Offe, 1988).

Luna-Reyes (2013) intenta llegar a una teoría de la colaboración en instituciones públicas, observando un modelo de análisis y diferentes autores, y construye la Figura 1, donde observa las necesidades de acciones colectivas, que surgen desde problemas complejos, oportunidad o necesidades de recursos más efectivos, la innovación o cuando los problemas trascienden las capacidades de la organización.

Figura 1. Colaboración en instituciones públicas y acciones colectivas



Fuente: Luna-Reyes (2013).

Según se muestra en la figura, los miembros de la red son la principal fuente de esfuerzo y recursos para abordar el problema (Luna-Reyes et al., 2008). Al trabajar juntos, los miembros de una red

se involucran en por lo menos tres procesos importantes: decidir si se comprometen a trabajar, adaptarse o no al trabajo y aprender a colaborar juntos. Trabajando juntos de esta manera, los miembros de una red pueden aprender a confiar mutuamente y comprometerse más con la red (Ansell y Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2012; Luna-Reyes et al., 2008; Vangen y Huxham, 2003). Si los miembros de una red no pueden desarrollar la suficiente confianza, es probable que no puedan unir el esfuerzo necesario ni comprometerse a resolver el problema. Según la literatura, tanto obtener resultados como gestionar expectativas son elementos fundamentales para mantener el compromiso constante de los miembros de la red (Bryson et al., 2006; Dawes et al., 2009; Emerson et al., 2012; Luna-Reyes et al., 2008). De esta forma, los burócratas de la calle o decisores en los niveles locales, regionales y nacionales tendrían las capacidades de resolver los desafíos que involucra la intersectorialidad para el Sistema de Protección Social chileno. Aún así, quedan las reflexiones acerca de: ¿cuáles serían las conductas que favorecen la intersectorialidad? ¿Qué capacidades institucionales promueven estas conductas? ¿Qué factores institucionales fomentan el trabajo intersectorial en los programas del Sistema de Protección Social?

Conclusiones

En esta revisión de elementos claves de la intersectorialidad de los programas del sistema de protección social chileno, se evidencian desafíos en torno a la articulación de la oferta preferente para los territorios y sus comunidades en torno a la protección social emergente y el rol de los burócratas de la calle, como decisores de la articulación intersectorial en el territorio, y a la vez, los intereses que mueven a estos actores a participar de procesos de intercambios entre programas y servicios, en un modelo de implementación de programas sociales basado en principios de eficiencia sectorial propiciados por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES), por ende, surge la preocupación lógica que al momento de decidir, la prioridad esté en las metas del sector, más que aportar a las metas de otro.

La lógica sectorializada del Estado para el abordaje de las políticas públicas en un modelo capitalista y eficientista como es el caso chileno, afecta el alcance de derechos sociales y, por ende, pudiera vulnerar garantías ya consagradas por el propio Estado. Una administración ineficiente es vulneradora de derechos elementales de la población. Lo anterior, pone en tensión el paradigma de la integralidad en las políticas públicas en el caso chileno, ya que el modelo eficientista promovido por el Ministerio de Hacienda, fomenta lógicas particulares-sectoriales y no colectivas de logro, ya que el proceso integral o intersectorial no se mide o no se destaca como una meta de articulación intersectoriales. El foco de Gestión por Resultados en los programas, más que el alcance de efectos integrales en la calidad de vida de los sujetos de la intervención, pudiera ser una causal de esta mirada racional que poseen los sectores de privilegiar la acción particular-sectorial, más que apoyar el logro de programas de otras carteras y que pudieran generar impacto en la calidad de vida de población sujeta de la intervención. El Sistema Intersectorial en Chile padece este diagnóstico producto de la lógica sectorial de planificación del Estado. El éxito de las capacidades intersectoriales descansa en lógicas de capital social de burócratas en los territorios e instituciones locales, donde participan actores municipales con pares locales y regionales, pero cada actor con preocupación en sus metas de logro sectorial y no el éxito integral de la política, la cual no es medida ni puesta como meta de logro.

El fenómeno de la vulnerabilidad y el riesgo social poseen dinámicas multicausales y la protección social asume este desafío de abordaje integral, más allá de la mera articulación intersectoriales, pero la evidencia del Sistema Intersectorial de Protección Social chileno no avanza en lógicas integrales de abordaje por la cultura organizacional del Estado chileno, la influencia del Ministerio de Hacienda en la comprensión financiera y de resultados anuales de la Ley de Presupuestos. De esta forma, puedo argumentar que el foco de la política social en la generación de programas sociales abocados a una problemática sectorial, pero con lógicas multicausales, debe ser una meta colectiva por los

servicios que les corresponde aportar a los factores de riesgo social, de esta forma, fomentar el trabajo intersectorial y apoyar las decisiones que enfrenta el burócrata implementador de la política, donde el enfoque sectorial se queda *corto* para alcanzar mayores efectos en el trabajo colectivo de implementar programas sociales.

Cuando los burócratas implementadores son medidos sobre la base de metas compartidas, se fuerza la articulación y se comparten metas de logro que se articulan mediante abordajes intersectoriales y es posible avanzar a lógicas de integralidad de trabajo conjunto. Este abordaje compartido de metas de trabajo como plantea Cecchini et al. (2015) puede y debe ser sobre las políticas laborales, de seguridad y asistencia social, pero a la vez, con abordajes garantistas, de seguridad frente al riesgo y de reparación; es decir, con lógicas de prevención, mitigación y superación de las causales de riesgo. A la vez, mirando el caso del sistema intersectorial de protección social chileno y como plantea Cunill (2014) las causas que enfrenta la sociedad en riesgo social y pobreza, requiere abordajes integrales intragubernamentales; es decir, avanzar desde el *que se pongan de acuerdo* al trabajar *conjuntamente* en el abordaje de causas, condición y superación del riesgo social; sin embargo, esta premisa que parecería del todo lógica para el Estado en torno a su fin de bienestar común, entra en tensión frente a los intereses particulares de los burócratas, por cuanto, la intersectorialidad es un ejercicio de intercambios entre dos o más organizaciones, que si no poseen los mismos objetivos, la lógica de intercambio no es igualitaria y depende de factores políticos, económicos, particulares de las personas, etc., ya que como plantea Offe (1998), esta dinámica es propia de sociedades capitalistas, donde existe una búsqueda racional de beneficio en cada una de las partes que participa del ejercicio de intersectorial. La pregunta racional del burócrata en cualquier interacción con otra cartera o institución será: ¿qué obtengo entregando estos cupos, estos beneficios, esta prioridad a un programa que no es de mi administración y que no tributa a mis alcances de logro? Si el trabajo intersectorial fuera una necesidad para el alcance de las metas de las organizaciones públicas, se verían facilitadas a responder esta encrucijada.

Es urgente avanzar a lógicas integrales de abordaje de las problemáticas de riesgo social en Chile, donde el Estado tiene un rol clave, entregando mayores capacidades a los gobiernos locales en la articulación de la oferta y a la vez, establecer metas de logro compartidas entre los diferentes sectores que intervienen en las políticas de abordaje de la pobreza y riesgo social.

Referencias Bibliográficas

- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4), 543-571. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. *Serie Políticas Sociales*, (110). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ávila Crisóstomo, C.; Contreras Álvarez, J. A. y Martínez Muñoz, G. A. (2021). Dinámicas intersectoriales en las redes de protección de derechos (OPD) en la Región de Ñuble, Chile. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, (37), 3.
- Barril, M. (2022). El rol de la intersectorialidad en las políticas de pobreza extrema en Chile: el caso del Programa Familia en el sistema de protección social chileno. *Gobierno y Administración Pública*, (4), artículo 4. DOI: <https://doi.org/10.29393/GP4-10RIMB10010>.
- Bryson, J. M.; Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, (66), 44-55. DOI: 10.111540-6210.2006.00665.x.
- Cecchini, S.; Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social. En *Instrumentos de Protección Social*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (14 de julio de 2023). Países de la región destacaron rol de políticas intersectoriales en la implementación de la Agenda 2030. Recuperado de: <https://crds.cepal.org/1/es/noticias/paises-la-region-destacaron-rol-politicas-intersectoriales-la-implementacion-la-agenda-2030>.
- Cuenca, R.; Carrillo, S. y Puémape, F. (2016). Mirando al Estado desde la intersectorialidad y la intergubernamentalidad: el caso de la iniciativa Aprende Saludable. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 207-229. Recuperado de: <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/132956/Texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Cunill, N. (18 de octubre de 2005). Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. Recuperado de: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>.
- Cunill, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, XXIII(1), 5-46.
- Cunill, N.; Fernández, M. y Thezá Manríquez, 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*, 12(36), 289-314.
- Cunill, N.; Repetto, F. y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial prointegralidad de las instituciones de protección social. En *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>.
- Dawes, S. S.; Cresswell, A. M. y Pardo, T. A. (2009). From 'Need to Know' to 'Need to Share': Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. *Public Administration Review*, 69(3), 392-402.
- Dirección de Presupuestos (2016). Informe Final de Evaluación Programa Familias en Situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad - Subsistema Seguridades y Oportunidades. Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado de: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149528_informe_final.pdf.
- Emerson, K.; Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 1-29.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3. DOI: <https://doi.org/10.2307/3540551>.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106.
- Isuani, F. (octubre de 2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Larrañaga, O. y Contreras, D. (2010). Chile Solidario y Combate a la Pobreza. Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Chile_solidario_2010.pdf.
- Ley 19.949 (17 de mayo de 2004). Establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza, denominado Chile Solidario.

- Ley 20.379 (1 de septiembre de 2009). Crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo.
- Ley 20.595 (11 de marzo de 2012). Crea el Ingreso Ético Familiar, que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.
- Ley 21.430 (6 de marzo de 2022). Sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Luna-Reyes, L. F. (2013). La confianza y la colaboración en proyectos interorganizacionales de tecnologías de información en el sector público. *Gestión y política pública*, 22(SPE), 171-210.
- Luna-Reyes, L. F.; Black, L. J., Cresswell, A. M. y Pardo, T. A. (2008). Knowledge sharing and trust in collaborative requirements analysis. *System Dynamics Review*, 24(3), 265-297. DOI: <https://doi.org/10.1002/sdr.404>.
- Machinea J. L. (2007). El financiamiento solidario de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina. En A. Sojo y A. Uthoff. *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Offe, C. (1988). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Recuperado de: <https://www.academia.edu/5621777/44487059-Offe-Claus-Partidos-Politicos-y-Nuevos-Movimientos-Sociales>. Editorial Sistema.
- Offe, C. (1990). Crisis en el manejo de la crisis. En *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Palma, E. (1985). La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad. Documento CPS-48, Cursos de Programas de Capacitación, Instituto Latinoamericano de Planificación, Economía y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4de7ad6b-293c-459e-a38f-48fce431cdbc/content>.
- Pérez, M. (2013). Coordinación intersectorial de la institucionalidad pública del Estado chileno en localidades aisladas. *Revista Análisis Internacional*, 1(7), 177-197. Recuperado de: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/834/document.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Raúl Ilari, S. (2015). *La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana* (1ª edición). Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Rozas, G. y Leiva, E. (2005). Intersectorialidad en las políticas orientadas a la superación de la pobreza en Chile: una perspectiva desde la psicología comunitaria. *Acta colombiana de psicología*, 8(2), 5-18.
- Silva, Á. y Contreras, J. (2019). Gestión intersectorial: integralidad, inclusividad y mancomunidad en la política de reinserción social, el caso del CET Punta de Parra. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (17), 5-43. DOI: <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2019.65405>.
- Tono, T.; Ramírez, J., Estrada, M. y Echeverri, C. (2008). *Gerencia Social, un enfoque integral para la Gestión de Programas Sociales*. Ministerio de la Protección Social (MPS).
- Vangen, S. y Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), 5-31.
- Waissbluth, M. (2021). Introducción a la Gestión Pública. Recuperado de: <https://www.buscalibre.com.mx/libro-introduccion-a-la-gestion-publica/9789569328183/p/53163445>. Conecta.
- Weltbank (ed.). (2007). *Protección social en el Perú: ¿cómo mejorar los resultados para los pobres?* Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
- Williner, A. y Martínez, M. (2023). *Políticas públicas integrales: el caso de las políticas de desarrollo territorial*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c99c8133-c0cb-49a1-92d3-08ac8407ba7e/content>.