

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador**  
**Departamento de Asuntos Públicos**  
**Convocatoria 2013-2015**

**Tesis para obtener el título de maestría en Estudios Urbanos**

**La intersectorialidad: desafíos y limitantes en su puesta en marcha**

**Natalia Herrera Cornejo**

**Asesor: Marc Martí**

**Lectores: Joan Subirats y Marco Antonio Córdova**

**Quito, mayo 2017**

## **Dedicatoria**

Con gratitud, dedico mi tesis a mis padres.

## Tabla de Contenidos

Resumen .....	VII
Agradecimientos.....	VIII
Introducción .....	1
Pregunta Central:.....	6
Hipótesis:.....	6
Objetivo General: .....	6
Objetivos Específicos:.....	6
<b>Capítulo 1</b> .....	<b>7</b>
<b>Marco Teórico</b> .....	<b>7</b>
1. Antecedentes de la intersectorialidad desde el análisis de las políticas públicas..	7
1.1. Estado Nación .....	9
1.2. Estado de Bienestar.....	12
1.3. Globalización .....	12
1.4. Paradigma post burocrático.....	13
1.5. Reforma del Estado.....	14
1.6. Descentralización y desconcentración .....	16
1.7. Gobernanza .....	20
1.8. Nueva Gestión Pública.....	22
2. Componentes de la Intersectorialidad .....	23
2.1. Multidimensionalidad .....	24
2.2. Integración .....	25
2.3. Articulación.....	27
2.4. Proximidad.....	28
3. Limitaciones en la implementación de una estrategia intersectorial.....	30
3.1. Limitantes en el componente multidimensional .....	30
3.2. Limitantes en el componente integración .....	31
3.3. Limitantes en el componente articulación .....	32
3.4. Limitantes en el componente proximidad .....	33
<b>Capítulo 2</b> .....	<b>34</b>
<b>Diseño Metodológico</b> .....	<b>34</b>

1.	Introducción .....	34
2.	Estudio de Caso: .....	35
3.	La selección del caso.....	37
4.	Procedimientos de la investigación de campo .....	39
5.	Operacionalización, Marco Analítico de la Intersectorialidad.....	41
6.	Técnicas de recolección y análisis de la información .....	46
7.	Validez interna, validez externa y factibilidad.....	46
<b>Capítulo 3</b> .....		<b>48</b>
<b>Contextualización</b> .....		<b>48</b>
1.	Territorio .....	48
2.	Políticas de Estado para combatir la desnutrición .....	54
3.	La gestión de la desnutrición en la región.....	57
4.	Otros actores gubernamentales y no gubernamentales .....	57
5.	El Programa Acción Nutrición.....	58
<b>Capítulo 4</b> .....		<b>61</b>
<b>Análisis de Datos</b> .....		<b>61</b>
1.	La multidimensionalidad .....	62
2.	La integración .....	63
3.	La articulación.....	68
4.	La Proximidad.....	73
<b>Conclusiones</b> .....		<b>78</b>
Anexo 1: Recopilación de datos y cronograma.....		84
Anexo 2: Listado de Entrevistados.....		85
Glosario .....		86
Lista de referencias.....		87

Lista de Cuadros

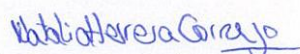
Cuadro 1: Operacionalización Marco Analítico de la Intersectorialidad.....	41
Cuadro 2: Haciendas recuperadas por la Reforma Agraria.....	50

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Natalia Herrera Cornejo, autora de la tesis titulada “La Intersectorialidad: desafíos y limitantes en su puesta en marcha” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Estudios Urbanos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, mayo de 2017



---

Natalia Herrera Cornejo

## **Resumen**

La tesis “La intersectorialidad: desafíos y limitantes en su puesta en marcha”, estudia las limitaciones en la implementación de políticas públicas a través de estrategias intersectoriales. La introducción expone la hipótesis, sub hipótesis, pregunta central, objetivo central y objetivos específicos de la investigación; elementos que han servido de guía para desarrollar el estudio. El primer capítulo corresponde al marco teórico. Este está dividido en tres partes. La primera fase estudia, desde el análisis de las políticas públicas, las transformaciones del Estado acaecidas en las últimas décadas, contexto que permite conocer cómo surge la noción de la intersectorialidad, a partir de qué procesos políticos y fenómenos presentes en la gestión pública. La segunda parte identifica los componentes de la intersectorialidad, los cuales pasan a ser los elementos constitutivos de esta noción. Estos son: la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad. La tercera fase estudia las limitaciones de la implementación a través de los componentes mencionados de la intersectorialidad. El segundo capítulo presenta el diseño metodológico de la investigación. Expone la selección de la unidad de estudio y del caso de estudio. Para comprender la implementación de una estrategia intersectorial, se optó por elegir un ejercicio específico del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: el Programa “Acción Nutrición”. Esta iniciativa intersectorial tiene como objetivo el combate a la desnutrición infantil, fenómeno social de diversas causas y por tanto que es enfrentado desde diversas instituciones de los tres niveles de gobierno. El Programa se ha enfocado en los cantones que presentan los mayores índices de esta problemática en el país. El tercer capítulo expone el contexto de la investigación. Esta parte permitirá conocer tanto la problemática territorial del cantón Guamote, provincia de Chimborazo dónde se eligió realizar el trabajo de campo, como el contexto institucional en el que se desarrolla la estrategia intersectorial. El capítulo cuatro consiste en la fase de análisis de datos, en el cual se contrastan las limitaciones identificadas, enmarcadas en los cuatro componentes constitutivos de la intersectorialidad identificados en estudios sobre la implementación de estrategias intersectoriales en América Latina y la información capturada durante el trabajo de campo. Las conclusiones exponen las limitaciones en la operación del Programa Acción Nutrición en el caso concreto de Guamote, analizadas a la luz de los componentes de la intersectorialidad que coincidieron con la conceptualización y explicación realizada en parte teórica de esta investigación, así como aquellos que fueron elementos innovadores con la finalidad de aportar en futuras investigaciones y estudios sobre estrategias de política pública intersectoriales.

## **Agradecimientos**

Agradezco a mi asesor de tesis Marc Martí por su apoyo en la elaboración de la tesis desde la fase de identificación del tema hasta el final de la investigación.



## **Introducción**

Las políticas públicas, como herramientas de gestión del Estado, permiten cumplir las demandas de la sociedad de acuerdo con lo que establece la Ley, y se materializan en forma de normas, bienes, servicios, instituciones, prestaciones y definición de responsabilidades, lo que involucra a los tomadores de decisiones de los distintos niveles de gobierno.

Los problemas sociales identificados por actores y grupos de la sociedad, establecen un diálogo con el Estado en afán de buscar soluciones y generar políticas públicas, que al ser asumidas por las estructuras estatales, deben y pueden ser implementadas en concordancia con el esquema y los fines del proyecto de desarrollo que el gobierno de turno ha impuesto.

Durante la última década, el sector social cobra importancia dada la configuración de un Estado cuyos objetivos de desarrollo son la superación de problemas atávicos como la pobreza, la desnutrición y la distribución inequitativa de la riqueza.

Esta investigación se centra en el análisis de las políticas públicas, específicamente de la problemática de la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años, desde la perspectiva de conocer hasta qué punto las estrategias intersectoriales propuestas forman parte de un modelo de gestión donde varias entidades gubernamentales involucradas, de manera coordinada y planificada, ejecutan acciones junto con sectores sociales y organizaciones de base, en respuesta a la necesidad de erradicar la desnutrición infantil.

Sin embargo, vale aclarar que históricamente en nuestro país se evidencia que los proyectos sociales se ven limitados en su ejecución por la persistencia de una antigua conducta institucional marcada por el caudillismo, la descoordinación, la defensa de espacios de poder y un evidente alejamiento de las demandas ciudadanas, expresadas por medio de interlocutores que también manifiestan limitaciones en transmitir sus problemáticas.

En general, en el nivel sub nacional, el trabajo de las entidades gubernamentales está marcado por la falta de coordinación entre ellas y porque en muchos casos las intervenciones expresan una manera de relacionarse con los ciudadanos desde una posición burocrática en la que priman decisiones y objetivos emanados del nivel central. Igualmente, la participación social no adquiere la condición de protagonista principal sino que está mediatizada por los planes y

expectativas de pocos líderes- interlocutores que restringen su accionar, las más de las veces, a ser un componente pasivo de la política pública.

El Plan Nacional del Buen Vivir, plan de desarrollo del actual gobierno del Ecuador, señala explícitamente la necesidad de enfocar los procesos de desarrollo de manera participativa y de co-gobierno, donde los miembros de las comunidades establecen en común con el Estado las necesidades y los mecanismos que la administración pública debe tomar para satisfacerlas de manera conjunta. Uno de los elementos más importantes de este proceso es la corresponsabilidad que existe entre todos los miembros de la comunidad al tomar las decisiones de manera conjunta con los gestores, y que éstos respeten las decisiones tomadas en colectivo.

Sin embargo, el poco protagonismo de los ciudadanos en la identificación del problema, en la planificación y operación de los proyectos, es un elemento que también redundan en la limitada coordinación con las entidades públicas y no estatales, que se hace evidente en los niveles sub nacionales. En este sentido, se señalan dificultades, tales como la falta de rotación de líderes en las organizaciones sociales y comunitarias, real obstáculo que tiene consecuencias en que los contactos y diálogos con el Estado se materializan en conversaciones y acuerdos con élites históricas de las localidades, quedando truncada la participación en el nivel ciudadano.

Históricamente, la problemática social en el Ecuador ha sido abordada desde diversas perspectivas, pero desde hace aproximadamente una década se ha puesto énfasis en estrategias intersectoriales de implementación de la política pública. Sin embargo, en el país, no se ha desarrollado una línea de investigación sobre el rol que ha cumplido la intersectorialidad en la gestión de los programas que han optado por este abordaje.

En diversos países de América Latina se ha estudiado la intersectorialidad y su implementación en programas específicos con el afán de comprender un nuevo modelo de gestión pública que teóricamente es más eficiente, económico y socialmente más aceptado. El combate a la desnutrición es un claro ejemplo de una temática que debe ser abordada por el conjunto de la sociedad y por varias entidades gubernamentales; es el caso del Programa Desnutrición Cero del Brasil y el denominado Programa Multisectorial Desnutrición Cero implementado por el gobierno boliviano.

Para el caso del Ecuador la intersectorialidad ha sido reconocida como indispensable en la ejecución de las políticas públicas y cobra relevancia en el tratamiento de objetivos y lineamientos institucionales como reza el Plan Nacional del Buen Vivir:

Instancia de coordinación intersectorial: corresponde al proceso que vincula de forma horizontal a un conjunto específico de entidades públicas y que permite articular la planificación nacional con la institucional mediante la definición de objetivos y lineamientos de coordinación intersectorial. En este nivel se formulan las políticas intersectoriales y sectoriales que hacen parte del instrumento correspondiente, denominado Agenda de Coordinación Intersectorial; el actor vinculado es el consejo sectorial, liderado por el ministerio coordinador respectivo. En esta instancia se formulan los planes temáticos intersectoriales como parte de la Agenda de Coordinación Intersectorial (PNBV 2013-2017 2012, 35).

Esta investigación asume como tema central el análisis de uno de los objetivos principales de la política social como es el combate a la desnutrición infantil desde una perspectiva nueva, como es la de comprender hasta qué punto la opción del trabajo intersectorial ha cumplido los objetivos y expectativas del Estado y de la ciudadanía. Reconociendo que con respecto a esta temática se han realizado ingentes esfuerzos por superarla pero no siempre cumpliendo las metas propuestas.

Es así que en el Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2013, se estableció una meta de reducción de la desnutrición al 14% tomando como base la tasa de desnutrición del año 2006 que era del 25,8%; al no cumplir con estos indicadores, se investigó y se identificaron los problemas principales que impidieron cumplir con esta programación. En un estudio del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, ministerio que lidera la estrategia de desnutrición infantil se evidencia que:

Entre el año 2006 y el 2013, la reducción es mínima, pasa del 25,8% al 25,2% de los niños/as menores de cinco años de edad, muy por debajo de la meta que el Estado ecuatoriano se propuso en el PNBV 2007-2013 que fue bajar esta tasa al 14% (MCDS 2015, 11).

Otra de las dificultades encontradas fue:

La desarticulación de los servicios de salud, vivienda, agua, saneamiento y cuidado diario. No se desarrollaron mecanismos de referencia entre los servicios de MSP que detectan y atienden

a los niños/as que sufren desnutrición y encargados de control de embarazo y los servicios de agua y saneamiento de MIDUVI y los GADs (MCDS 2015, 13).

Un tercer obstáculo fue la falta de seguimiento de resultados y de la coordinación interinstitucional con respecto a las metas del PNBV 2007-2013 (MCDS 2015, 14).

Es evidente que la falta de cumplimiento de las metas propuestas y las limitaciones identificadas, no desdican la importancia que tiene el combate a la desnutrición infantil y la necesidad de analizar los factores intrínsecos desde el punto de vista de la intersectorialidad, dejando de lado elementos como los de salud o de saneamiento que son importantes, pero rebasan el sentido de esta investigación. Es primordial rescatar el postulado del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que insiste en que persisten, sin embargo, varios problemas cruciales. La desnutrición crónica infantil, que reduce irreversiblemente el desarrollo intelectual y psicomotor de los niños menores de años, continúa afectando al 26% de los niños en el país (PNBV 2013-2017 2012, 137).

Al analizar la intersectorialidad en la superación de los índices de desnutrición, se establece que en el problema intervienen elementos relacionados con varias funciones públicas superando la visión de que éste solo está referido al cumplimiento de metas nutricionales. Se requiere entonces: acceso a servicios básicos de agua, saneamiento ambiental, mejoramiento de la infraestructura de las viviendas (pues se ha relacionado la parasitosis en los niños a la existencia de pisos de tierra en las casas), alfabetización de las madres jefas de hogar, educación nutricional aprovechando los recursos agropecuarios de la localidad, desparasitación y la ingesta de suplementos nutricionales indispensables para el crecimiento normal, y para lograr estas metas, se promueve un fortalecimiento en las capacidades de coordinación de las instituciones involucradas en la problemática.

Por lo tanto, el programa focaliza sus acciones en los territorios en donde los indicadores de pobreza, desigualdad en la distribución del consumo per cápita, analfabetismo, desnutrición crónica, y falta de acceso de agua potable por red pública, falla de medios de eliminación de excretas conectados a la red pública de alcantarillado, y eliminación de basura son comunes (MCDS 2015, 8).

En el nivel administrativo y operativo, se ha determinado que la desnutrición debe ser abordada por varias instituciones públicas lo que le da el carácter intersectorial a la intervención, reconociendo que esta problemática es multidimensional y que debe ser atacada desde varias vertientes para en conjunto cumplir los objetivos. Esta es la razón de haber escogido este tema. La desnutrición crónica no es solamente un problema de falta de alimento, sino que los otros factores que intervienen relacionan a varias instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y particulares sistemas de gestión.

De esta manera, la intersectorialidad se ha constituido en una estrategia de implementación de la política pública en el ámbito de lo social, por lo que la presente investigación plantea una discusión y análisis sobre los factores que la intersectorialidad presenta en la formulación e implementación de políticas públicas concentrando el análisis en el Programa Acción Nutrición.

Este Programa condiciona la participación de las siguientes entidades. Está liderado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social –MCDS e intervienen el Ministerio de Salud Pública –MSP, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda –MIDUVI, Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, Ministerio de Educación –MINEDUC y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca- MAGAP.

En afán de poner a prueba el objetivo y las hipótesis de esta investigación, se ha escogido realizar el trabajo de campo en el cantón Guamote de la provincia de Chimborazo que es uno de los lugares identificados por el Programa Acción Nutrición y, como se mencionó anteriormente, reconocido como uno de los cantones que presenta mayores índices de desnutrición infantil en el país. Al ser un cantón eminentemente indígena de larga historia de movilizaciones populares y de participación social, se analizará el involucramiento de los actores sociales en la implementación de esta política pública.

Por ejemplo, las provincias de Chimborazo, Bolívar y Cotopaxi presentan cifras de prevalencia de desnutrición crónica de 52.6%, 47.9% y 42.6%, respectivamente; es decir, en estas provincias, aproximadamente, uno de cada dos niños/as menor de cinco años de edad se encuentra desnutrido/a (MCDS 2016, 5).

Se expone a continuación la pregunta central, la hipótesis, sub hipótesis y objetivos de la presente tesis.

**Pregunta Central:**

¿Cuáles son los factores de una estrategia de gestión intersectorial que limitan la consecución de objetivos en el combate a la desnutrición en el cantón Guamote e inciden en la implementación de una política pública gestionada desde el gobierno central?

**Hipótesis:**

Los factores que inciden en la implementación de una estrategia de política pública de carácter intersectorial, se sitúan en dimensiones referidas a la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad, en el marco de las relaciones gubernamentales con los actores sociales presentes en una localidad.

Sub hipótesis 1: Las distintas visiones y maneras de encarar una problemática de las entidades estatales presentes en una localidad y la escasa coordinación interinstitucional entre niveles de gobierno, son limitantes para una eficiente gestión intersectorial.

Sub hipótesis 2: La consecución de objetivos y metas de los programas sociales ejecutados por entidades estatales y particularmente en el combate a la desnutrición en el cantón Guamote, está limitado por factores referentes a procesos, actitudes y funciones institucionales no compatibles con una estrategia intersectorial.

**Objetivo General:**

Caracterizar y analizar los factores que inciden en la implementación de las políticas públicas sociales, específicamente en el combate a la desnutrición en el Cantón Guamote, que por su naturaleza tienen el carácter de intersectoriales.

**Objetivos Específicos:**

- Estudiar la intersectorialidad: sus antecedentes conceptuales, sus componentes constitutivos y las dificultades teóricas que se han establecido para su operación.
- Analizar la implementación de la intersectorialidad desde el Programa Acción Nutrición y los factores de la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad en el cantón Guamote.

A partir de la exposición de la pregunta central, hipótesis y objetivos se inicia esta investigación con un primer capítulo que contiene el marco teórico para dar paso, al diseño metodológico, al capítulo de contextualización, capítulo de análisis de datos y conclusiones.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico**

La tesis “La intersectorialidad: desafíos y limitantes en su puesta en marcha” presenta a continuación su marco teórico, que cuenta con tres subcapítulos. El primero expone los antecedentes conceptuales de la intersectorialidad como núcleo central de esta investigación a partir del marco del análisis de las políticas públicas. El segundo presenta los componentes de la intersectorialidad, éstos son: multidimensionalidad, integración, articulación y proximidad, los cuales permitirán conocer los elementos necesarios para entender la noción de la intersectorialidad. El tercero identifica las limitaciones expresadas en la ejecución de estrategias intersectoriales, estudiadas en investigaciones de otros países de América Latina.

#### **1. Antecedentes de la intersectorialidad desde el análisis de las políticas públicas**

Este apartado inicia con una breve exposición acerca de lo que se entiende por intersectorialidad con la finalidad de dar al lector ciertas referencias básicas para su comprensión. Posterior a ello, se ha optado por estudiar, a través del marco teórico del análisis de las políticas, los antecedentes teóricos de la intersectorialidad, con la finalidad de conocer las fuentes epistemológicas que sostienen dicha noción. La intención de este capítulo es comprender el debate sobre la conformación y transformación del Estado en el que se enmarcan las estrategias de implementación de políticas públicas conocidas como intersectoriales, a partir de la perspectiva teórica del análisis y gestión de las políticas públicas.

El primer aspecto a considerar cuando se estudia la intersectorialidad es el que corresponde a un fenómeno que no puede ser asumido por un solo sector estatal, (la noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales (Cunill 2005, 1).

Se entiende también por intersectorialidad:

La intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social en acciones destinadas total o parcialmente a tratar los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida (Castell-Florit 2004, 3).

Esta breve introducción señala que en la base de la intersectorialidad están los mecanismos de coordinación e integración institucional y social, para posteriormente identificar en el marco teórico de dónde surge la noción de intersectorialidad.

Para muchos, la implementación de las políticas públicas es un problema meramente administrativo, entendido como un problema técnico, de “simple” ejecución de tareas. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, al contrario, esta etapa es fundamental porque en ella la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos (Roth Deubel 2014, 185).

Para comprender al Estado y sus instituciones existen diversas disciplinas, pero en este caso se ha optado por el análisis y la gestión de las políticas públicas. Lo que interesa expresar es un esquema analítico que permite estudiar empíricamente diversas políticas públicas (Subirats y otros 2008: 2). La investigación desde la gestión y análisis de las políticas públicas se inicia en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX, mientras que se introduce en América Latina desde 1980.

El estudio de las políticas públicas tiene como objetivo analizar los problemas públicos, su origen y soluciones en contextos democráticos. Vistas como acciones de los Estados y los gobiernos para solucionar estos problemas, este enfoque se concentra en el cómo y por qué estas instituciones actúan, junto con otros actores políticos, económicos y sociales, para solucionar dichos problemas públicos (Soto 2011, 10).

Es importante advertir que el Estado es la estructura política que enfrenta los problemas públicos, aquellos asuntos de carácter colectivo; los cuales representan una prolongación de los problemas sociales en la medida en que, una vez que surgen en el interior de la sociedad civil, se debaten en el seno de un espacio político-administrativo (Subirats 2012, 8). Es una búsqueda de respuesta acerca de los procesos de implementación de la política pública y por ello la investigación se dirige hacia los actos formales de implementación como el conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos – objetivos (Subirats y otros 2008, 219).

Así, el interés está en comprender la transición que se produce cuando los problemas sociales se constituyen en problemas públicos y son asumidos por las entidades estatales para la implementación de políticas que resuelvan las problemáticas. Importantes son los dos



momentos de este movimiento, cuando son abordados por el Estado y cuando son enfrentados por los actores sociales no estatales, considerando que se inicia con una fase de asumir la existencia de un problema social para pasar a ejecutar y evaluar procesos para modificar dichas realidades, desde el aparato estatal.

Es a través del análisis de las políticas públicas y de la comprensión de las distintas nociones teóricas que se ha manifestado la intersectorialidad. Se inicia con una comprensión de distintos conceptos, a partir de los cuales se establece un hilo conductor, para comprender finalmente la intersectorialidad y sus componentes constitutivos.

### **1.1. Estado Nación**

Desde el análisis de las políticas públicas, los estudios de implementación de éstas también mostraron las dificultades y los límites del Estado para dirigir o transformar la sociedad “desde el centro” mediante sus políticas públicas (Roth 2014, 204).

En el siglo XIX surgen la mayoría de los estados nación en el mundo cuya conformación se produce a través de democracias parlamentarias, siendo un factor importante de la consolidación del capitalismo industrial.

Para Sorensen, un estado nación está constituido por una población que se convierte en una ciudadanía que comparte derechos y obligaciones comunes, así como por la nacionalidad, la cual se refiere a las ideas culturales e históricas de una comunidad imaginaria (Sorensen 2010, 31). Mientras, lo que se comprende por nación es el arco de solidaridades que une al "nosotros" definido por la común pertenencia al territorio acotado por un estado (O'Donnell 1978, 24).

A lo largo del texto, se intentará capturar ciertas nociones, en este caso el “nosotros” y la comprensión del arco de solidaridades que enriquecerán el debate planteado y permitirán profundizar lo que se entenderá por intersectorialidad.

La ciudadanía entendida como una noción de lo colectivo se sostiene a través de lo simbólico y la memoria compartida, así como las vivencias actuales colectivas y sobre todo por un cuerpo legal que establece derechos y deberes. El estado nación moderno se caracteriza por distinguir claramente el ámbito público del ámbito privado. Esta distinción ampliará, también, la discusión de lo público estatal y lo público no estatal que estará en el núcleo del desarrollo de la comprensión de la intersectorialidad.

Cuando se habla del estado nación, se tiene que hacer referencia a la administración del Estado que corresponde a los mecanismos y procedimientos para gestionarlo. Bresser identifica tres tipos de administración del Estado: la “patrimonial”, que corresponde a los tiempos de existencia del Estado absoluto; la “burocrática” que es la manifestación del Estado moderno liberal, y finalmente, la “administración gerencial” o “nueva administración pública”, que surge a partir de los cambios originados por la globalización (Bresser 2001, 3).

El Estado moderno se materializa a través de las instituciones y se humaniza, en palabras de Bresser, con la burocracia; siendo este modo de gestión conocido como la administración burocrática moderna, racional-legal (Bresser 2001). La administración burocrática moderna se constituyó como mecanismo de gestión del Estado principalmente a partir del siglo XX, cuando los Estados nación inician un fenómeno de “ensanchamiento” con respecto a sus competencias y coberturas. El Estado asumió la administración de nuevos sectores como la educación, la salud, la cultura, la asistencia social, así como una serie de competencias de regulación y control de los asuntos económicos a nivel nacional.

Sin embargo, fueron dos los desafíos a los que se enfrentó el Estado nación de finales del siglo XX: el crecimiento de la burocracia y la demanda de la eficiencia en los diversos sectores y servicios que gestionaba; lo cual dio paso a otro tipo de administración del Estado, siendo ésta la administración pública gerencial (Bresser 2001, 4).

Como se mencionó anteriormente, los estados nación se materializan a través de las instituciones, que son administradas por los funcionarios del sector público. Como dice O'Donnell:

Las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados —aunque no necesariamente aprobados mediante normas— por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones. En ocasiones, aunque no necesariamente, las instituciones se convierten en organizaciones formales; se materializan en edificios, sellos, rituales y personas que desempeñan roles que las autorizan a “hablar por” la organización (O'Donnell 1993, 9).

Así las instituciones son al mismo tiempo y de modo específico, una red de actores y un dispositivo institucional (Repetto 2010, 10).

Las instituciones promueven la coordinación desde la preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto, sin que nada significativo suceda en la práctica (Repetto 2010, 22). Pero también existen reglas no escritas, las cuales regulan el conflicto político (Repetto 2010, 23).

Constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover la coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores (Repetto 2010, 17).

En el marco del análisis de las políticas públicas se piensa a la pertinencia de las instituciones a partir de:

Se subraya la necesidad de concebir las organizaciones administrativas como conjuntos de actores participantes en una red de interacciones que incluye otros actores e instituciones. A partir de entonces se sugirió que es precisamente la necesidad de gestionar las redes de acción pública lo que, en gran medida, impulsa positivamente los procesos de implementación (Subirats y otros 2008, 187).

En los procesos implementados bajo estrategias intersectoriales es pertinente analizar la problemática desde la identificación y comprensión de las distintas categorías constitutivas de la intersectorialidad: la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad en afán de analizar detalladamente cómo el Estado materializado en las instituciones y gestionado por su burocracia, se manifiesta con respecto a la noción que interesa en esta investigación. Estas categorías serán el hilo conductor del estudio de la intersectorialidad que serán formuladas y analizadas posteriormente.

Por otra parte, para entender mejor el proceso de transformación del Estado y de sus mecanismos de administración, se exponen a continuación aspectos del Estado de Bienestar que permiten conocer el nexo con la noción de intersectorialidad; luego se analizan los impactos de la globalización dentro del aparato estatal, y posteriormente se trabajará alrededor del paradigma post burocrático y la reforma del Estado.

## **1.2. Estado de Bienestar**

Desde mediados del siglo XX, las políticas públicas se ocupan con mayor fuerza de fenómenos como la pobreza, las cuales se definen por aquellas situaciones que generan la imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal e inserción socio comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección, lo que se conoce como el Estado de Bienestar (Subirats 2012, 1).

Sin embargo, con el transcurrir de los años, el Estado de Bienestar no pudo enfrentar fenómenos cada vez más presentes de exclusión social, que se generaron por causas del mismo funcionamiento del sistema social, lo cual provocó que amplios sectores de la ciudadanía estén segregados y sean parte de aquellos grupos integrados a los servicios de asistencia del Estado. El campo de acción que había tomado el Estado Protector se había ampliado extraordinariamente y su eficiencia no guardaba relación con su ensanchamiento (Guzmán 1996, 147).

Frente al permanente crecimiento del Estado, en el último cuarto del siglo XX irrumpe un fenómeno a nivel mundial, la globalización, que se expresa desde algunas manifestaciones, las cuales se expondrán a continuación.

## **1.3. Globalización**

Para Milton Friedman se han producido tres fases de la globalización en la historia de la humanidad. La primera aconteció en 1492 con la llegada de Cristóbal Colón a América; la segunda fase se produjo a partir de 1800 con la invención de la máquina a vapor, y la incursión del ferrocarril, mientras que la tercera fase inicia en el año 2000 con la irrupción del sistema mundo que atañe a diversas dimensiones de la sociedad tales como las comunicaciones, las redes de transporte, la información (Friedman, 1999).

Una lectura complementaria es la de Castells, en la que argumenta que la globalización es un fenómeno único y reciente. La peculiaridad de este proceso mundial es la constitución de un sistema tecnológico y el desarrollo de procesos de la informatización de la sociedad (Castells 1999, 2).

Además de la constitución de una sociedad de la información, otro aspecto particular de la globalización es la generación de procesos de segmentación y diferenciación en la realidad social (Castells 1999, 2). Esto hace referencia a que, a pesar de la irrupción de códigos,

símbolos y propuestas de carácter global, surgen manifestaciones desde lo local, desde las diferencias, de tipo social y cultural entre sujetos que definen identidades muy distintas entre sí. Es decir, una de las expresiones de la globalización es el reforzamiento de las identidades culturales. Por identidad se entiende (al proceso por el cual los actores sociales construyen el sentido de su acción atendiendo a un atributo cultural (o conjunto articulado de atributos culturales) al que se da prioridad sobre otras fuentes posibles de sentido de la acción) (Castells 2003, 22).

En cuanto a las transformaciones que enfrenta la sociedad con la irrupción de la globalización, se puede afirmar que ésta (desborda la capacidad de gestión de los Estados-nación) (Castells 2003, 4). El Estado está obligado a relacionarse y dialogar con otros actores sociales, y por tanto asumir las especificidades territoriales de los actores. A partir de ello, se genera un efecto de carácter político que se refiere al fortalecimiento de la descentralización y también de la participación ciudadana; es decir surge un nuevo paradigma en la administración pública: el paradigma post burocrático.

#### **1.4. Paradigma post burocrático**

En el caso de la administración burocrática moderna, también llamada racional legal, un aspecto que la caracteriza e interesa en este estudio es que (las decisiones tomadas desde el centro no tenían en cuenta la complejidad y la variabilidad de las situaciones confrontadas por las dependencias operativas) (Barzelay 1998, 185). Este argumento hace referencia a la activación del componente territorial, pero también a la posibilidad de gestionar una problemática social, desde una comprensión particular.

Paralelamente a la irrupción de la globalización, se introduce entonces el paradigma post burocrático. Esta noción propone la reflexión acerca del (modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno) (Barzelay 1998, 176), haciendo referencia al proceso de producción tradicional de un objeto, es decir, se recuperan elementos de la gestión del sector privado. Esto debido a que según Barzelay, el concepto de producto que es la base del proceso de producción, no fue absorbido por la gestión pública, razón por la cual se omitió la consideración del resultado final de la gestión. Así, el paradigma post burocrático se refiere, entre otros aspectos, a la necesidad del involucramiento de los funcionarios de una organización con respecto a los productos que se desarrollan o resultados que se buscan cumplir.

Los psicólogos especializados en el estudio del trabajo dicen que los empleados se sienten responsables cuando creen que los logros de la labor que se proponen tienen consecuencias para otros, cuando reciben información sobre ellos, y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones (Barzelay 1998, 190).

En este sentido, se identifican dos elementos: generar en la organización la conciencia individual y colectiva de los resultados buscados y generados durante la gestión, y la necesidad de promover la responsabilidad entre los funcionarios de una estructura estatal, con respecto a su participación en el proceso de construcción de dichos resultados o metas. Es por esto que algunos autores que trabajan sobre el paradigma post burocrático afirman que es necesario transformar la cultura organizacional en el sector público. En este sentido, estudiosos que proponen la reforma del Estado inscriben esta propuesta en la intervención creciente del sector público para reducir la incapacidad del mercado con el fin de resolver los problemas sociales, dar respuesta al aumento de las demandas de los grupos mayoritarios y legitimar su acción con eficiencia, lo que se produce en el contexto de irrupción de la globalización y crisis del Estado nación moderno con administración burocrática.

### **1.5. Reforma del Estado**

Al respecto de la Reforma del Estado en el marco del análisis de las políticas públicas, en los años `80 y `90 del siglo pasado, las transformaciones sociales y políticas ocurridas en numerosos países han provocado un cuestionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad. (...) Se generó un clima favorable para iniciar una “reforma del Estado” privilegiando el otro lado de la cadena: el mercado y el individuo (Roth 2014, 204).

Durante los últimos 25 años del siglo XX en América Latina, se produce lo que se llamó la reforma gerencial o reforma del Estado. La reforma gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión (CLAD 1998, 12).

Este modelo gerencial se nutre de la experiencia del sector privado en la administración organizacional. Propone la modificación de la forma burocrático-piramidal de administración, la disminución de niveles jerárquicos y el aumento de la capacidad de decisión de los gerentes o jefes de áreas (CLAD 1998). Sin embargo, la diferencia entre la gestión del Estado y de la empresa, es que en el sector privado el objetivo es el lucro; mientras que en la institución del Estado se busca el interés público.

En la década de los años ´70 del siglo XX, el Estado de Bienestar entra en crisis y por tanto el modelo de Estado se pone en cuestión, así como su modo de gestionarlo. Se produce una primera respuesta con la consolidación de un sistema neoliberal-conservador (CLAD 1998). Sin embargo se generan alternativas paralelas, a través de académicos y gestores de política pública quienes asumen que la reforma del Estado parta de la necesidad de fortalecer dos pilares del sistema: la capacidad de gestión del Estado y el aumento de la gobernabilidad democrática (CLAD 1998, 9). Estos dos fundamentos son requerimientos del Estado como respuesta al proceso de descentralización en términos políticos, y surgimiento de identidades locales en términos socioculturales.

La reforma de la administración pública está constituida por diversos aspectos a tomar en cuenta y sirve para comprender el surgimiento de la noción de intersectorialidad en esta investigación. La primera corresponde a la descentralización política y administrativa. La segunda es la delegación de autoridad para los administradores públicos transformados en gerentes crecientemente autónomos (Bresser 2001, 4). La tercera corresponde a la necesidad de generar organizaciones con pocos niveles jerárquicos a diferencia de una pesada estructura piramidal. Un cuarto aspecto es promover la confianza entre funcionarios de una organización, un quinto que se refiere al trabajo por resultados y el sexto es una administración dirigida a la atención (Bresser 2001).

Como se indicó anteriormente, la reforma del Estado tuvo una primera respuesta y propuestas de implementación desde sectores conservadores y neoliberales, por lo cual se dio preeminencia a la transferencia de competencias estatales hacia el sector privado. Surgen alternativas paralelas que no sostienen la necesidad de privatizar servicios públicos, sino permitir que actores del sector público no estatal asuman ciertas iniciativas.

El Estado continuará siendo el principal financiador, y más que esto, tendrá un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas, en caso de que sus ejecutores no estén realizando un trabajo acorde con lo esperado por los ciudadanos (CLAD 1998, 18).

Desde la literatura académica, también se reconoce a estos actores sociales desde los ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto determinarse y, por tanto, no mediados por el Estado (Capella 1993 /Cunill 1995, 5). Son públicos porque se involucran en problemáticas sociales, que van más allá de la satisfacción de necesidades que se encuentran

en su espacio íntimo o privado, y trascienden las actividades familiares para ofrecer un servicio público.

### **1.6. Descentralización y desconcentración**

El Estado ecuatoriano contempla dos formas de concebir la cuestión del poder en afán de realizar una gestión administrativa más eficiente: la descentralización y la desconcentración. La descentralización es un mecanismo del Estado en la que se traspasan competencias a otros niveles de gobierno en la gestión del territorio. Mientras que la desconcentración es un mecanismo que permite al gobierno central responsabilizar, dentro de una misma entidad administrativa a otros niveles territoriales la gestión de funciones y servicios que anteriormente eran asumidas de manera centralizada y, de esta manera estar más presente en el territorio.

La descentralización, se refiere a un proceso de transferencia de funciones que desempeñan, en un momento dado, entidades de la administración pública central hacia: a) entidades de derecho público de la administración pública y b) entidades de régimen seccional autónomo. Mediante la descentralización, el Estado transfiere competencias a gobiernos locales y de esta forma fortalece la capacidad de gestión de los actores institucionales que trabajan en el territorio. La descentralización es un proceso de transferencia de poder entre niveles de gobierno.

La descentralización se materializó en diversos países del mundo, a partir de un aumento en la eficacia del Estado, así como también en algunos procesos para liberalizar la economía e iniciar procesos de privatización de empresas públicas (Guzmán 1996).

La descentralización provoca fuertes transformaciones en la gestión de los distintos niveles de gobierno y sus competencias. En el Ecuador, los niveles de gobierno son: nacional, provincial, municipal y parroquial. Es especialmente en el sector de las políticas sociales, donde los gobiernos locales incrementan sus responsabilidades:

Este tema ha sido poco abordado porque las políticas sociales han estado históricamente concentradas en las instancias del gobierno federal y los gobiernos estatales, pero sólo recientemente comienzan a ser delegadas a los municipios, los cuales cuentan con escasos recursos económicos y humanos para el desarrollo de una acción pública social compleja en el nivel local (Ziccardi 2008, 132).



Para comprender el proceso de descentralización, se exponen brevemente algunos elementos para conocer el contexto en el que se produjo su irrupción en la administración pública en el país.

El Ecuador hizo grandes esfuerzos por constituirse en nación durante el siglo XIX, por lo que promovió diversas políticas que responderían al centralismo como modo de gestión. Una consecuencia de este proceso de centralización, corresponde a que los gobiernos locales han tenido permanentemente dificultades para generar sus ingresos propios, es decir, el Estado central era y es el que transfiere a las provincias, municipios y más tarde a las parroquias los ingresos que pasarían a ser los recursos para gestionar el territorio.

En el Ecuador, a partir de inicios de la última década del siglo XX, se constituyó el Consejo Nacional de Modernización - CONAM y se promulgó la Ley No. 50 de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, a través de esta norma y la creación de la entidad mencionada, se promueve que:

La administración pública sea organizada y desarrollada de una forma descentralizada y difundida y que el Gobierno Central transfiera progresivamente sus funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a organizaciones independientes o a otras organizaciones regionales (Cibils, Guigale y López Calix 1987, 352).

Sin embargo, la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada también concedió especial énfasis a la transferencia indiscriminada al sector privado, y en forma más precisa a grupos monopólicos u oligopólicos, de actividades anteriormente cubiertas por el sector público (Guzmán 1996, 194).

En el país se produjeron procesos de fortalecimiento local tanto organizacional como institucional desde antes de la promulgación de la norma mencionada. De todas maneras, es importante manifestar que esta Ley definió la comprensión y la gestión de la descentralización en el país.

El segundo mecanismo de transferencia es la desconcentración, la cual se refiere a que la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el

traslado de la competencia al órgano desconcentrado (Presidencia de la República, Estatuto Régimen Jurídico 2015, 31).

En el caso del Ecuador, el actual gobierno nacional desarrolló una propuesta de desconcentración que se ha implementado a nivel sectorial desde el ejecutivo, es decir en los siguientes ministerios: Ministerio de Educación - MINEDUC, Ministerio de Salud Pública - MSP, Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Esta desconcentración se define en la constitución de zonas, distritos y circuitos de planificación. Son 9 zonas administrativas de planificación, 140 distritos y 1.134 circuitos y se efectiviza en las prestación de servicios de los ministerios mencionados en los niveles distrital y circuital.

La zona es la unidad de coordinación estratégica de las entidades en el territorio. Garantiza la presencia homogénea del Ejecutivo a nivel nacional. El distrito es una unidad básica de planificación y prestación de servicios, articula las políticas de desarrollo del territorio, dentro del cual coordina la provisión de servicios. Su número promedio de población es de 11.000 habitantes y corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias. El distrito corresponde a la unión de cantones o coincide con un cantón. Su promedio de población es de 90.000 habitantes.

Adicionalmente, al comprender la gestión del territorio desde el Estado y sus entidades del nivel central y local, se expondrá a continuación el modo en el cual, actualmente, el Estado está configurado y permite la implementación de estrategias intersectoriales.

En la estructura orgánica del Estado, el gobierno del presidente Rafael Correa promovió la constitución de los Ministerios de Coordinación que tienen por finalidad, principalmente, la coordinación de la formulación y ejecución de las políticas y acciones que adopten las diferentes instituciones que integran sus áreas de trabajo.

Es así como se plantean las principales funciones de los ministerios coordinadores: ser observatorio de información intersectorial; recolectar, consolidar, analizar, clasificar, proveer y difundir la información sectorial e intersectorial; coordinar y articular las políticas sectoriales e intersectoriales; coordinar y dar seguimiento a las agendas sectoriales e intersectoriales; entre otros (Presidencia de la República, Estatuto Régimen Jurídico 2015, 18). Son cinco los ministerios coordinadores del gobierno en el actual momento: Ministerio

Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; Ministerio Coordinador de la Política Económica; Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; Ministerio Coordinador de Seguridad, Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos y Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano.

Con respecto al Ministro Coordinador de Desarrollo Social:

Se ocupa de las políticas y las acciones, que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas, Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Secretaría de Solidaridad Ciudadana, Secretaría del Migrante y Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Presidencia de la República, Estatuto Régimen Jurídico 2015, 19).

En la gestión de los distintos niveles de gobierno, se reproducen también los poderes institucionalizados y entidades presentes en un mismo territorio con distintos grados de legitimidad:

Todo ello provoca un aumento de las contradicciones internas y externas. (...) Contradicciones entre órganos de una misma administración enfrentados por la defensa de competencias, intereses o clientelas. Contradicciones entre dos o más ámbitos de intervención, lo que da lugar frecuentemente a conflictos entre las políticas de una misma o de diversas administraciones (Subirats 1996, 36).

Abordar una problemática en un territorio concreto es la inquietud central para realizar esta tesis. Son varios los actores institucionales y no estatales que se enfrentan y se ven obligados a dialogar, reconocerse y producir socialmente resultados en torno a estas interrelaciones, en un espacio determinado y particular.

Se han planteado nociones e interacciones conceptuales tales como problemas sociales y problemas públicos, estado nación, la diferenciación del ámbito privado, ámbito público estatal y no estatal, instituciones y gestión organizacional, identidad y territorio, descentralización y desconcentración con la finalidad de conocer las dinámicas de transformación del Estado que se produjeron durante el siglo XX. Se propone la articulación de los elementos conceptuales citados anteriormente con los de gobernanza y la nueva gestión pública que permiten una mejor caracterización de la intersectorialidad.

## 1.7. Gobernanza

En el marco del análisis de las políticas públicas, se entiende a la gobernanza como el

Hecho de que el proceso, y en particular la implementación de las políticas ya no está bajo el control y el direccionamiento exclusivo de las instituciones gubernamentales sino que participan en ella tanto organizaciones privadas como asociativas (Roth 2014, 214).

Las reflexiones acerca de la gobernanza se plantean desde mediados de los '90, y se producen en torno a que la legitimidad de la gestión del Estado, requiere interacciones de calidad entre los distintos actores de la sociedad: organizaciones no gubernamentales -ONGs, sector privado y entidades estatales.

El concepto de gobernanza presenta dos acepciones. La primera se refiere a un fenómeno público, originado en la interacción de actores sociales, privados y estatales para concretar fines colectivos (Rivera 2010, 8), mientras que la otra, que es la que genera la confusión con la noción de gobernabilidad, se presenta como un fenómeno sólo de gobierno y su efectividad para el desarrollo (Rivera 2010, 8). Sin embargo, la comprensión de la gobernanza que nos interesa en este documento hará mención siempre a la primera acepción.

La gobernanza democrática es el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios (Rivera 2010, 12).

La simetría de la cual habla Rivera es cuestionable en términos concretos en el proceso de relacionamiento entre actores de una sociedad. En la teoría, se piensa en la capacidad de equilibrar las diferencias originarias de acceso a recursos y poder que cada uno de los actores gestiona. Como dice Monedero, toda sociedad está en tránsito. De ahí que, en un mismo momento histórico, convivan diferentes generaciones, modos de pensar, actitudes vitales, conciencias diferentes sobre el género, y cada una de ellas con una realidad vinculada al ámbito de socialización que haya funcionado de manera más eficaz sobre cada individuo (Monedero 2003, 80). Esta afirmación conlleva a comprender que cada actor social, individual o colectivo, está en un momento específico, en una problemática determinada, en un territorio particular y con expectativas propias del momento histórico e involucrado en una

problemática social junto con el resto de actores concretos. Los gestores de la gobernanza deberán considerar estas particularidades y también las radicales distancias y desigualdades entre unos y otros en la visión acerca de su desarrollo y en la gestión de la política pública.

Con la finalidad de exponer con mayor amplitud este concepto, se han identificado tres tipos de gobernanza: la gobernanza como redes, la gobernanza como proceso comunitario y la gobernanza de proximidad.

La gobernanza como redes se refiere a la forma más difundida de la gobernanza, en función de un “gobierno relacional”. Las redes son constituidas por una variedad de actores de la sociedad, siendo estos estatales y no estatales, los cuales están inmersos en la gestión de una problemática o sector específico. En este caso, se ha realizado una diferenciación entre los actores no estatales, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

La gobernanza como proceso comunitario se refiere a la gestión de ciertas comunidades en las cuales existe una voluntad colectiva de enfrentar los problemas sociales desde una visión endógena, sustentada en sus recursos y potencialidades y generalmente con esquemas alternativos de desarrollo. En este proceso se evidencia una débil presencia e incidencia del aparato estatal.

El tercer tipo es la gobernanza de proximidad, que refiere a la gestión de los gobiernos locales, especialmente municipales, en directa interacción y diálogo con los colectivos involucrados en los asuntos públicos y problemas sociales del territorio.

Esta idea intenta ir más allá de la concepción restringida de la gobernanza como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional estatales de gobierno (Montecinos 2012, 356).

En síntesis, en cuanto a la gobernanza se destacan tres aspectos. El primero corresponde a la participación activa en las decisiones de relevancia nacional por parte de actores estatales y no estatales, dentro de esta categoría: ONGs y sector privado. El segundo aspecto es la importancia que se le da a la gobernanza de proximidad, en el sentido de la posibilidad de visibilización y negociación de actores que no representan a grupos de presión convencionales y hegemónicos. Y por último, la relevancia de gestionar el territorio desde las redes

existentes, a partir de la necesidad de enfrentar problemáticas sociales, que pueden o no pasar a ser considerados problemas públicos asumidos por el Estado.

Se establece que el principal objetivo del uso del concepto de gobernanza es asegurar que los diferentes grupos de acción pueden llegar a incidir en la definición de una agenda (Olivo, Alanis y Reyes 2011, 779). Es decir que la agenda pública se nutra de las demandas, expectativas y propuestas de los grupos sociales, privados y públicos.

La mayor preocupación de los autores mencionados es que, al poner en marcha procesos de gobernanza, éstos tengan únicamente carácter consultivo y no de transformación de problemas sociales en asuntos públicos. Otro aspecto importante para comprender la noción de gobernanza es confirmar que los actores involucrados son todos aquellos que se ven obligados a colaborar porque comparten un interés común (Olivo, Alanis y Reyes 2011, 789).

A continuación se presentará el segundo concepto del que emerge la noción de intersectorialidad: la Nueva Gestión Pública.

### **1.8. Nueva Gestión Pública**

La Nueva Gestión Pública - NGP se enmarca en las ciencias del “management” que se estudia desde hace tres décadas. Se sustenta en dos pilares: la crisis de la administración burocrática moderna, racional-legal mencionada previamente, y la transformación del Estado en un proveedor de servicios a gran escala (Subirats 1993).

La NGP es considerada como un campo de discusión profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y del sector público dotado de una proyección inusualmente cosmopolita para los profesionales de la administración pública (Barzelay 2002, 23). Esta disciplina estudia lo que se consideró una “revolución gerencial” en la producción y prestación de servicios públicos en algunos países (Rivera 2010).

La Nueva Gestión Pública se sostiene a partir de tres desafíos. El primero corresponde a la necesidad de generar un cambio en la estructura del recurso humano del Estado, es decir, se propone la profesionalización de la gestión. El segundo a fortalecer el ámbito estatal recurriendo a mecanismos usados en el sector privado como son los procesos de rendición de cuentas y ejecución de mecanismos de evaluación a los funcionarios. El tercer desafío es una manifestación de la globalización que es la informacionalización de la sociedad. En este

último caso, es la necesidad de contar con información válida y que pueda ser compartida. Se refiere al establecimiento de sistemas de información que se constituyan en elementos de interrelación entre los actores involucrados en la gestión.

Estos elementos permiten abrir una interrogante sobre la participación de ciertos actores no estatales que participan en los asuntos de carácter público. Las nociones básicas en las cuales se sustenta el Estado nación son el ámbito privado y el ámbito público, el cual se enriquece con el surgimiento y reconocimiento de un “tercer marco institucional, el espacio público no estatal”. De esta forma, ciertos actores se constituyen en públicos al ser proveedores de servicios de atención a la ciudadanía, sin ser parte de la estructura estatal (CLAD 1998). Entonces se entiende que el ámbito público no únicamente corresponde a la esfera estatal ya que incorpora actores que brindan servicios paralelos, complementarios o específicos relacionados con la gestión pública.

La esfera estatal condensa las decisiones de los tomadores de decisión. Y es en esta esfera en la cual se procede a la implementación de la política pública, que es el fin último de un proceso de luchas políticas dentro de un Estado. La pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad, es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista (Roth 2014, 186).

A continuación, la segunda parte del marco teórico consiste en una exposición de los elementos constituyentes del concepto de intersectorialidad: multidimensionalidad, integración, articulación y proximidad. Estas nociones se definieron a partir de los estudios realizados sobre intersectorialidad en América Latina.

## **2. Componentes de la Intersectorialidad**

Al inicio de este documento se hizo referencia al hecho de que cuando se trabaja con estrategias intersectoriales se involucra a más de un actor. La noción de la intersectorialidad remite, en principio, a la integración de diversos sectores y actores con vistas a la solución de problemas sociales (Cunill 2005, 1).

Se entiende también por intersectorialidad a la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector social, en acciones destinadas total o parcialmente a tratar

los problemas vinculados con la salud, el bienestar y la calidad de vida (Castell-Florit 2004, 3).

El abordaje de la intersectorialidad desde la política pública se inicia en 1980, y se fragua desde el sector de la salud (Castell-Florit 2004). Sin embargo, con el paso de los años, dejó de ser una estrategia en la cual solo se enfrentan problemáticas de salud para convertirse en un mecanismo de análisis de todas las instancias públicas.

Otra razón de una mayor presencia de abordajes intersectoriales, son las consecuencias de la reforma del Estado, de la descentralización y de la irrupción de la concepción de la globalización, que provocaron la visibilización y posicionamiento en la esfera pública política a un mayor número de actores sociales, los cuales surgen en este escenario con demandas y agendas propias. Como mencionan Cabrero y Zabaleta:

Tal es el caso de las políticas sociales, que han tenido que pasar de una visión altamente centralizada en su diseño, y uniforme en sus mecanismos y formas de implementación, a ser hoy en día una constelación de iniciativas, algunas provenientes del gobierno central, otras de las regiones y provincias, otras del ámbito municipal, y algunas más de organizaciones no gubernamentales (Cabrero y Zabaleta 2009, 2).

Entonces, para comprender la intersectorialidad en un caso concreto y establecer las limitaciones que este concepto tiene en la gestión de la política pública, se ha optado por identificar cuáles son los componentes teóricos que definen que en el diseño, planificación y ejecución de acciones de carácter social se pueda hablar que la intervención tiene un carácter intersectorial. Con esta finalidad se expondrán cuatro criterios, que han surgido del análisis de estudios sobre intersectorialidad en América Latina y que, desde nuestra perspectiva, caracterizan la intersectorialidad: la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad. Se requiere comprender las diferencias entre unos y otros, y especialmente los aspectos particulares de cada concepto.

## **2.1. Multidimensionalidad**

Un primer elemento constitutivo de la intersectorialidad es la multidimensionalidad.

En política pública los objetivos de carácter social y su implementación, la mayoría de ocasiones requiere de tratamientos desde numerosas vertientes institucionales, sociales e incluso financieras. Esto se debe a que los problemas que enfrentan los ciudadanos en cuanto



a la satisfacción de sus necesidades son considerados complejos, de difícil solución y requieren de estructuras de análisis que partiendo de las causas de la problemática generen alternativas de solución desde distintos frentes y mediante la colaboración de diversas entidades relacionadas con cualquiera de los temas sociales.

Cualquiera de las acciones que realiza el Estado como parte de la política social son ejemplos de problemáticas multicausales donde se visibiliza que para mejorar indicadores o condiciones de privación exclusión o injusticia, las entidades y la ciudadanía deben trabajar juntas con criterios multidimensionales. Es el caso del mejoramiento de las condiciones de: alimentación y nutrición, salud, vivienda, vestuario, educación, cultura, protección social y seguridad personal como ejemplos de políticas sociales.

Sus causas interrelacionadas no parecen posibles de ser enfrentadas exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial (Repetto 2009, 1). Entonces, las problemáticas sociales en cuyo origen intervienen dinámicas de diversas causas, niveles y profundidad, condicionan e influyen su desarrollo y amplían el espectro de posibles soluciones.

## **2.2. Integración**

La integración es un segundo elemento a tomar en cuenta cuando se habla de intersectorialidad. Es un concepto que resulta ser una consecuencia de la condición multidimensional. Si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral (Cunill 2013, 7).

Es necesario considerar a la problemática como multicausal y se requiere enfrentarla desde diversas entidades, lo que significa que todos los involucrados lo consideran un problema común y enfrentan la búsqueda de una solución integral (Cunill 2013, 15). Es importante este punto pues pasa de ser un problema con diversas causas a constituirse en una situación por la cual los involucrados la sienten parte de sí y que puede ser asumida de manera conjunta y exhaustiva. De esta manera, los distintos actores involucrados en la problemática asumen el carácter político del concepto de integración y aúnan esfuerzos para el cumplimiento de objetivos comunes, para la formulación colectiva de estrategias y la puesta en marcha de actividades y proyectos definidos en un proceso concertado entre las entidades y los colectivos sociales.

Este aspecto es clave para comprender el nivel de consolidación de la intersectorialidad: identificar causas diversas de una problemática y considerarla un asunto común que requiere de un proceso de construcción como también de gestión colectiva.

La integración como elemento técnico, se refiere a que las distintas instituciones y organizaciones cuentan con una diversidad de información y conocimiento que puede y debe ser compartida entre los involucrados. Estos elementos técnicos son: saberes, experiencias, medios y recursos. Modo de gestión distinto al de sectorización, que corresponde a un criterio de división técnica del trabajo, pero sólo una visión integradora, asociativa, intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo (Cunill 2005, 2). Desde esta perspectiva, la intersectorialidad implica la integración conceptual de objetivos y la integración administrativa de procesos. Estos dos elementos ponen en cuestión la existencia de “feudos” institucionales por parte de las entidades, que impiden la consolidación de un trabajo que promueva la integración (Cunill 2005, 1). En este sentido la integración se complementa con aspectos que enriquecen el campo de la intersectorialidad:

Se refiere a ocuparse de: a) qué se integra o comparte, b) quiénes intervienen en la integración, c) dónde se produce la integración y, d) cómo se realiza la integración (Cunill 2013, 19-20).

Otro aspecto relevante es el hecho de que para comprender el componente de integración también es necesario profundizar en las relaciones de colaboración, claramente no jerárquicas e incluso no contractuales (Cunill 2013, 8), es decir, aquellas relaciones que se producen en una puesta en marcha de una estrategia intersectorial. Es evidente la creciente importancia que se asigna a los esfuerzos colaborativos tanto entre el sector público, el sector privado y las comunidades como al interior del propio sector público para enfrentar problemas sociales complejos (Cunill, Fernández y Theza 2013, 2).

Un subelemento de la integración es la complementariedad. Es una noción que se consolida a partir de la normativa en la que las competencias de cada entidad intentan reducir las duplicidades de iniciativas, o más bien promueve la concatenación de los procesos requeridos para el cumplimiento de la política pública. También se refiere a la necesidad de colaboración en términos económicos (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013).

### **2.3. Articulación**

Un tercer componente de la intersectorialidad es la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, la realización y la evaluación de acciones para alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, con miras al desarrollo social, superando la exclusión social (Prates 1998).

En este caso se abordan dos temas. La necesidad que la intersectorialidad se exprese en todas las fases del ciclo de la política pública, y la necesidad de reconocer tanto el conocimiento como el ejercicio o la práctica cuando se trabaja sobre una problemática social, es decir, las dimensiones formales y no formales de la intersectorialidad.

Cuando se habla de la articulación en todas las fases de la política pública, existe una hipótesis que dice que la intensidad de la intersectorialidad es dependiente de la medida en que el modelo que la fundamenta considere la inclusividad en el ciclo de políticas (Cunill, Fernández y Theza 2013, 3). La inclusividad correspondería a un subelemento de la articulación.

Otro subelemento es el de red, que tiene una dimensión conceptual y operativa. En términos más concretos, cuando se habla de articulación se refiere a la constitución de redes. Se entiende que esta noción introduce elementos como espacios de encuentro, procedimientos, acompañamiento, metodologías, liderazgo y poder de convencimiento (Cunill y Fernández 2015, 4). Son variables que se supone son compartidas en el caso de problemáticas abordadas de manera colectiva.

Se ha definido también a la red como la interacción de personas, instituciones, familias, municipios y estados, movilizados en función de una idea abrazada colectivamente (Prates 1998, 4). Y para ponerla en funcionamiento, se plantea que se requiere de una unidad de gestión territorial como la “encargada” del diseño de herramientas de apoyo y soporte técnico a las regiones para la estructuración de redes locales (Cunill y Fernández 2015, 4).

Los elementos que constituyen la red y le dan su contenido son: a) la sensibilización de los actores sociales en torno a un asunto común; b) el establecimiento de relaciones interpersonales; c) el establecimiento de relaciones interinstitucionales y, d) la identificación de diferencias y especificidades de cada participante.

## **2.4. Proximidad**

Un cuarto componente constitutivo de la intersectorialidad es la proximidad. Cuando se trata el tema de intersectorialidad la literatura pone énfasis en el hecho de dejar de trabajar exclusivamente con el individuo y pasar a trabajar integralmente con una comprensión de familia (Repetto 2009). La familia se considera como generadora e instancia de resolución de problemas sociales y económicos; por lo tanto, es estratégico trabajar sistemáticamente con ella (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013, 18).

Al trabajar desde la familia se amplía el espectro de intervenciones no solo porque son varios los integrantes de la misma, sino porque aparecen una serie de dimensiones a las cuales se debe enfocar; éstas son: la social, natural, humana, financiera, física y laboral (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013, 11).

Desde la academia, se ha trabajado sobre la condición de heterogeneidad de las familias actuales, constatando la necesidad que la institucionalidad afronte dicha diversidad y promueva el análisis de los elementos que condicionan su problemática social.

El componente de proximidad pone de manifiesto la variable tiempo a partir de dos escenarios al desarrollar esta perspectiva: el presente y el futuro. Un hecho que plantean las políticas con estrategia intersectorial trata de las prestaciones y servicios de atención a los cuales las familias acceden, se debe pensar en cómo lograr que sea sostenible su nueva condición de bienestar (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013). Esto implica que las estrategias y acciones en política social deben resolver problemas actuales y sentidos por la colectividad, teniendo en mente los objetivos de política pública que deben cumplirse en el corto, mediano y largo plazo. Proximidad es en este caso el aterrizaje concreto en situaciones particulares en afán de mejorar las condiciones de vida actuales y de establecer horizontes temporales hacia el futuro con la misma finalidad.

Frente a este desafío, el componente de proximidad también se expresa en el acompañamiento y apoyo psicosocial, que corresponde a la necesidad de construir relaciones entre las familias y la institucionalidad que permitan fortalecerse no solo en el ámbito material, sino también subjetivo (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013).

Otro valor de la proximidad es la variable espacio. La proximidad consiste en:

El terreno es donde primero se evidencian las necesidades sociales, y a que los profesionales que trabajan en los ayuntamientos o municipios son quienes mejor detectan las necesidades de la comunidad. Se ha demostrado que el trabajo desde la proximidad, además de ser efectivo, es eficiente (Jara, Barriga, Villafuerte y González 2013, 17).

Se resalta el nivel local y la noción de territorio en los cuales se implementan los servicios de atención. Se pone en valor la actuación de los funcionarios que habitan dicho espacio y lo conocen, así como las dinámicas del territorio que albergan una multitud de grupos sociales y problemáticas que pueden y deben ser atendidas utilizando en el análisis los componentes de la intersectorialidad.

Queda claro que el tema del presente trabajo abre perspectivas novedosas para el análisis de esta forma de afrontar los procesos de desarrollo local y de la necesaria integración de los esfuerzos públicos y privados para solucionar los problemas específicos del territorio, tomando en cuenta el momento histórico, los condicionantes políticos, la existencia de actores sociales con diversas perspectivas, expectativas y legitimidad.

En el afán de sintetizar lo expuesto, colegimos que son cuatro los componentes que serán utilizados como referencia metodológica para comprender a la intersectorialidad. Primero, la multidimensionalidad y la identificación de las causas diversas de la problemática social en cuestión. Segundo, la integración con su nivel político que se refiere a la comprensión de la problemática considerada común y cuyo abordaje sea integral. En el nivel técnico, las manifestaciones son la integración a través de saberes, experiencias, medios y recursos. Otro aspecto de la integración es comprender qué, quiénes, dónde y cómo se efectúa. Tercero, la articulación como necesidad de reconocer y establecer mínimos acuerdos en el conocimiento de la problemática y en el ejercicio o la práctica de las intervenciones cuando se trabaja sobre una problemática social, es decir, las dimensiones formales y no formales de la intersectorialidad que conllevan la capacidad de constituir redes de actores con objetivos y estrategias comunes. Y, por último, como cuarto componente la proximidad que pone en valor las categorías temporal y espacial, a través de la visibilización de la familia y su entorno social, cuya presencia es entendida como contraparte de importancia de la institucionalidad pública.

A partir de la profundización de la noción de intersectorialidad a través de sus componentes, se da paso a la identificación de limitantes en la implementación de una estrategia intersectorial, las cuales están inscritas en las dimensiones antes detalladas.

### **3. Limitaciones en la implementación de una estrategia intersectorial**

A continuación se plantean las limitaciones a la implementación de estrategias intersectoriales que han sido identificadas en diversos estudios académicos y de análisis de la política pública en América Latina.

Por limitación se entiende a la situación de generar obstáculos o resistencia en el desarrollo de una acción o proceso. Las limitaciones en estrategias e intervenciones intersectoriales se entienden como las dificultades encontradas en la puesta en marcha de una política pública cruzada por una metodología intersectorial.

Como antecedente a la identificación de las limitaciones se plantea una premisa fundamental. Es necesario que en cada país se plantee una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de esa realidad nacional en un tiempo dado (Repetto 2009, 27). Es decir, la intersectorialidad está subordinada a una serie de condiciones previas de las cuales depende la existencia de un escenario proclive a su materialización (Castell-Florit 2004, 15)

#### **3.1. Limitantes en el componente multidimensional**

Hemos establecido que la puesta en operación de políticas sociales cuya finalidad es la superación de indicadores y circunstancias de las necesidades básicas de la población, requieren de voluntad política en todos los niveles de la intervención. Este elemento generalmente no es entendido y asumido por todos los actores y es una traba al trabajo mancomunado y coordinado. Las entidades a menudo enfatizan sus esfuerzos solamente en aquellos campos de su especialidad, desconociendo que los problemas sociales tienen numerosas causas y deben ser atacados desde distintos frentes. Generalmente en los planes operativos de las instituciones no se contemplan elementos de coordinación con otras entidades, mucho menos con organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales. Esta limitación refuerza el criterio de la incapacidad para entenderse en la planificación, la operación y la evaluación y lograr que las intervenciones sean más efectivas y con mayor impacto.

En la revisión de estudios sobre la intersectorialidad, se ha identificado como principal limitación, la no aceptación que una problemática tenga causas comunes. Los recursos humanos de muchas entidades, independientemente de su posición jerárquica, circunscriben su accionar a aquellos mandatos sobre los que han trabajado desde hace mucho de manera generalmente aislada, sin la visión sistémica que los problemas del sector social pertenecen a una esfera compleja con un sinnúmero de causas y con consecuencias también de diverso orden. Esto conlleva a que la intervención sea puntual y los impactos y resultados también.

### **3.2. Limitantes en el componente integración**

La primera limitación identificada es la coordinación por decreto. Las iniciativas de carácter vertical y centralizado tienen serias dificultades para ser sostenibles. Es necesario considerar a la coordinación como un proceso vivo, creativo, flexible y de ajustes permanentes por medio del cual se busca establecer instrumentos de lubricación de una maquinaria rígida, jerárquica y poco adaptable (Cabrero y Zabaleta 2009, 4). Sin embargo, es necesario a la vez que exista una autoridad central que lidere y sea responsable en la activación de la iniciativa intersectorial (Cunill 2013, 25). Se evidencia también la ausencia de implicación de directivos en las iniciativas (Castell-Florit 2004, 16) lo que dificulta mantener en el tiempo ciertos objetivos intersectoriales, considerando las competencias específicas de las instituciones.

Un aspecto que se opone a la integración y que está presente en muchas operaciones institucionales es la desconexión. Se la identifica en el ámbito político, entre niveles de gobierno (Cunill 2013, 18), así como entre entidades del nivel central, desconcentradas. Esto puede conllevar a que se produzca una lucha entre esferas gubernamentales para tener el reconocimiento político de sus programas, aunque para ello se tenga que llevar a cabo intentos de neutralización de los impactos de otros programas (Cunill 2013, 18).

Es por eso que se ha establecido la necesidad que la normativa concuerde con la posibilidad de implementar una estrategia intersectorial y que la autoridad nacional conozca de la iniciativa y la promueva con contenido colaborativo para su adecuado cumplimiento de acceso a recursos de los diversos actores estatales involucrados (Repetto 2009, 28). Así mismo, se promueva la existencia de ámbitos de decisión compartidos, como la creación de estrategias para el mantenimiento de acuerdos.

A menudo es necesario despojarse de la misión y objetivos institucionales para superar una limitación de ceguera estratégica y operativa, pues cuando no ha existido una directriz política

de colaboración, las prioridades se vuelven difusas e inentendibles. Son momentos en que la ciudadanía pierde la secuencia de acciones y deja de comprender que hace cada una de las entidades.

En la integración se ha establecido la dificultad en la delimitación clara entre los ámbitos político y técnico, que tiene que ver con el sometimiento de lo técnico a las decisiones políticas que es el enfoque de lo que “debe ser”, del objetivo de la política pública e institucional. En este sentido, se ha identificado que la ausencia de una autoridad central que defina y defienda el ámbito político de la intervención, conlleva a una serie de acciones de carácter operativo difusas y sin el horizonte del impacto que se pretende tener. Como dice Agudo, se propone la necesidad de la existencia de una demanda social de respuestas políticas y objetivos políticos basados en propuestas técnicas (Agudo, Sierra, Jiménez y Escudero 2007, 49).

### **3.3. Limitantes en el componente articulación**

Tratándose del componente de articulación, las limitaciones están referidas a la tendencia a que se establezcan demasiadas reglas, procedimientos adicionales a aquellos habituales del sector al que pertenece cada funcionario y la no correspondencia entre las acciones de los niveles de gobierno, lo cual debilita el cumplimiento de dichas actividades (Repetto 2010, 23). Cuando las entidades del régimen seccional se desempeñan de manera autónoma en torno a problemas de índole social que requieren la colaboración de la provincia, el municipio y la parroquia en sus funciones y ámbitos, ocurre que los esfuerzos se duplican, los recursos se malgastan y frente a la ciudadanía evidencian la imposibilidad de gestar soluciones a los problemas de manera concertada.

Otra limitación se refiere a la necesidad que existan objetivos claros, definición de tiempos, prioridades y responsabilidades institucionales, especificando los roles de los funcionarios en la implementación de políticas públicas con estrategia intersectorial (Repetto 2009, 26). Al respecto también se puede ampliar de manera complementaria con la existencia de “egoísmo organizativo”, en contraposición a la necesidad de promover el respeto y conocimiento mutuo entre instituciones y responsables de las distintas dimensiones en la implementación.

Se considera también otra limitación que es la ausencia de instrumentos técnicos construidos y compartidos por varios actores del desarrollo y la puesta en funcionamiento de herramientas tecnológicas comunes y utilizadas por los actores involucrados en la operación de estrategias



intersectoriales, tales como sistemas de información y de gestión y, la existencia de canales de información habituales en los distintos niveles administrativos en que estén activos.

#### **3.4. Limitantes en el componente proximidad**

Es la omisión de elementos particulares del territorio, de la problemática o del contexto en el que se desenvuelve la estrategia intersectorial.

Un primer elemento como limitación de proximidad se refiere a la relación entre institucionalidad y población que es receptora de la política pública. Se mencionan varios aspectos: a) transmitir información adecuada a la población; b) generar espacios de capacitación a las organizaciones sociales y población no organizada involucrada; c) tejer lazos con los medios de comunicación local para que consideren a la problemática y su gestión como un tema de información (Agudo, Sierra, Jiménez y Escudero 2007, 49); d) que los funcionarios tengan contacto directo con la población receptora y con la problemática específicamente y, e) establecer instrumentos técnicos en contraposición con la referencia a la “buena voluntad” de los funcionarios.

Se hace mención a la permanente atención que deben tener los actores debido a los acelerados y constantes cambios sociales que se producen y la irrupción de nuevos elementos que pueden intervenir en la problemática social.

En el relacionamiento con la ciudadanía, Wai Fung Lam (2005) propone que para que se produzca una coordinación adecuada se deben rescatar dos elementos: la confianza y la reciprocidad (Cabrerero y Zabaleta 2009, 4). Otros autores establecen la necesidad de promover el respeto y conocimiento mutuo entre instituciones y responsables de las distintas dimensiones en la implementación. Esto en referencia al “egoísmo organizativo” que se menciona como limitación (Agudo, Sierra, Jiménez y Escudero 2007, 49).

Con la exposición de las limitaciones surgidas del estudio de las categorías constitutivas de la intersectorialidad se cierra el capítulo teórico y se continúa con el diseño metodológico de la investigación.

## **Capítulo 2**

### **Diseño Metodológico**

#### **1. Introducción**

En el marco teórico se expusieron los antecedentes y los componentes de la intersectorialidad, así como las principales limitaciones que se encuentran en procesos de implementación de la política pública desde una estrategia intersectorial, a partir de experiencias en América Latina. Se expuso la transición del Estado moderno que condujo, en la última década del siglo anterior y años subsiguientes, a una reforma del Estado, generada principalmente por la irrupción de la globalización y un incremento de la acción estatal en el sector social con consecuencias en distintos niveles de la sociedad.

Este mayor involucramiento del Estado en la solución de problemas atávicos relacionados con las condiciones de marginalidad y pobreza de un porcentaje significativo de ecuatorianos, estuvo directamente relacionado con el objetivo de disminuir la desnutrición crónica infantil que en la provincia de Chimborazo al año 2008 era del 40,7% , siendo el promedio nacional del 24,5% (SIISE-MCDS 2013. Proyecto para la reducción acelerada de la malnutrición en el Ecuador INTI. Actualización 2014-2015, 15).

La intersectorialidad se plantea entonces como un modo de administración de la política pública, que se sostiene desde dos propuestas conceptuales: la gobernanza y la nueva gestión pública, que son manifestaciones de esta reforma del Estado. A partir de ello, se desarrolló una profundización en la comprensión de la noción de la intersectorialidad a través de cuatro de sus componentes: la multidimensionalidad, la integración, la articulación y la proximidad.

El marco metodológico se refiere a la identificación del método que conduce a técnicas y procesos que permitan solventar el objetivo principal de esta investigación: Caracterizar y analizar los factores que inciden en la implementación de las políticas públicas sociales, específicamente en el combate a la desnutrición en el Cantón Guamote, que por su naturaleza tienen el carácter de intersectoriales.

Es claro que el método a emplearse para la identificación de factores en la implementación de la estrategia se sustenta en información institucional y de actores involucrados en terreno, por lo que la metodología a aplicarse es básicamente cualitativa y reflejará las percepciones que tienen estos actores en la manera como las instituciones se han relacionado entre sí y con la

comunidad, para el cumplimiento de planes de trabajo, de objetivos y del impacto que los proyectos y actividades han tenido en el mejoramiento de los índices de desnutrición crónica infantil, manteniendo como línea principal de análisis la existencia o no de acciones institucionales conjuntas y coordinadas, que serán explicadas en relación con los componentes de la intersectorialidad.

Como se puede colegir, esta propuesta metodológica no contempla la utilización de variables e indicadores cuantitativos que explicarían los índices de desnutrición y sus características, mucho menos los avances que se han logrado sobre el tema, sino se fundamenta en la gestión institucional de las entidades responsables del combate a la desnutrición en el cantón, del relacionamiento entre ellas en programas y proyectos y, el grado de participación e involucramiento de organizaciones sociales en las fases de programación, operación y evaluación de las acciones que se han puesto en marcha.

## **2. Estudio de Caso:**

Es necesario advertir que lo que interesa en este estudio es identificar las limitaciones en la implementación de la estrategia intersectorial “Programa Acción Nutrición” como política pública, cuya entidad responsable es el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, en condiciones concretas como es el caso del cantón Guamote en la provincia de Chimborazo.

Se ha optado por una metodología cualitativa, cuyo método de investigación es el estudio de caso, que consiste en una forma de elección de sujetos u objetos específicos para ser estudiados. Como dice Arzaluz, se piensa al estudio de caso como estrategia analítica de investigación (Arzaluz 2005, 108).

La literatura menciona que es en las ciencias médicas y psicológicas, en donde se comienza a manejar el término *estudio de caso*, fundamentalmente porque se toma un individuo como objeto de estudio y a partir de los resultados encontrados se realizan inferencias que llevan a otras investigaciones o a la generalización de respuestas a los síntomas analizados.

Donde se utiliza para denominar el análisis minucioso de un proceso individual que explica la dinámica y la patología de una enfermedad. Este método supone que es posible conocer un fenómeno partiendo de la explicación intensiva de un solo caso (Arzaluz 2005, 109).

Esta elección circunscribe el terreno a investigarse a una localidad concreta y a entidades y organizaciones sociales perfectamente identificables. Permite limitar el universo de

informantes a aquellas personas que de una u otra manera tienen responsabilidades en la gestión de la estrategia, y que obligadamente deben relacionarse con otros actores para cumplir objetivos institucionales y sociales.

De esta manera, el estudio de caso abre la posibilidad de que a partir de una malla analítica, que en la presente investigación son los componentes de la intersectorialidad, se vayan identificando y caracterizando las limitaciones que la operación de la estrategia ha tenido en estos últimos años.

Strauss y Corbin (1990) argumentan que la investigación cualitativa es cualquier tipo de investigación que produce resultados no encontrados por medio de procedimientos estadísticos u otros medios de cualificación (Castro 2010, 33). Por su parte Mejía (2004) señala que la investigación cualitativa es:

El procedimiento metodológico que utiliza palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes para comprender la vida social por medio de significados y desde una perspectiva holística, pues se trata de entender el conjunto de cualidades interrelacionadas que caracterizan a un determinado fenómeno (Castro 2010, 33).

Al analizar la intersectorialidad específicamente en el cantón Guamote, se podrá inferir que los hallazgos de esta investigación pueden ser generalizados a territorios similares, ya que las acciones institucionales generalmente tienen una limitada capacidad de movimiento en situaciones particulares y las directrices centralizadas son aplicadas sin distinción en todas las provincias, lo que impide dar respuestas particulares a problemáticas también específicas.

Pero la decisión de utilizar una metodología del “estudio de caso” se presenta coherente y apropiada en relación con la exposición de las limitaciones en la operación del Programa Acción Nutrición y las conclusiones tendrán un grado de generalización.

A estas especificaciones añadimos dos más: 1) el objetivo es hacer una investigación profunda sobre determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno y, 2) no existe la intención de establecer una generalización en el sentido estadístico del término (Arzaluz 2005, 114).

Ya en el campo de las ciencias sociales, Yin (2014) plantea que el estudio de caso es una forma de organizar datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social que se estudia, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un todo (Yin 1994).

Es relevante mencionar que el estudio de caso es un recurso metodológico que se ha utilizado en la investigación de procesos de gestión local, para lo cual se ha puesto énfasis en la relación de las dimensiones micro y macro de análisis y enfocándose en un lugar y tiempo específicos (Arzaluz 2005). Es, por tanto, un método de investigación acorde al estudio de la intersectorialidad. Es decir, se opta por un caso que puede ser considerado semejante a otros en términos de sus manifestaciones y condiciones en las que se expresan y sostienen.

Se considera que el estudio de caso seleccionado es exploratorio y analítico. Exploratorio en el sentido que se acentúa la naturaleza descriptiva del caso, detallando en profundidad los aspectos sin perder de vista un marco global de referencia. Mientras que también será analítico porque estudiará el funcionamiento del fenómeno a partir de los objetivos planteados en los documentos institucionales y las percepciones que tienen los responsables de las entidades en el territorio y los líderes de las organizaciones sociales. Igualmente, las limitaciones en la operación de la estrategia se estudiarán con respecto a los componentes de la intersectorialidad explicados anteriormente. Igualmente, se propuso estudiar las interacciones entre los actores involucrados, sobre la base de las limitaciones identificadas en el estado del arte de la ejecución del Programa en el cantón Guamote.

Metodológicamente se estableció que no era necesario contar con numerosos acercamientos y entrevistas a las personas involucradas al Programa Acción Nutrición en Guamote, sino contar con la colaboración de directivos y personas que tengan grados de responsabilidad en la ejecución de las acciones quienes serían los únicos interlocutores pues conocen la dinámica del Programa y sus limitaciones. Acceder a otros informantes en el plano operativo o administrativo desvirtuaba el objetivo de este estudio y podría conducir a confusiones de carácter personal o meramente especulativo. Es la razón por la que desde un inicio se contactó con autoridades y directores de las entidades.

### **3. La selección del caso**

En la presente investigación, la unidad de análisis son las instituciones y organizaciones sociales del Cantón Guamote y el estudio de caso es el Programa Acción Nutrición.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social - MCDS tiene algunos programas ejecutados bajo una estrategia intersectorial: la Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia, la Estrategia Nacional Intersectorial de Hábitos de Vida Saludables y, el Programa Acción Nutrición.

Es importante mencionar que el universo se ampliaría si se considerarían programas por fuera del MCDS gestionados por otras entidades del gobierno central o de otros niveles de gobierno. Se elige el Programa Acción Nutrición para comprender las dinámicas de coordinación en una estrategia intersectorial del MCDS.

Se seleccionó como caso de este estudio al Programa Acción Nutrición porque su objetivo fundamental es el combate a la desnutrición crónica en los niños menores de cinco años. La desnutrición crónica que se evidencia por una baja talla con respecto a la edad de los infantes, tiene sus orígenes en varios factores relacionados con la pobreza, la falta de educación, malas condiciones ambientales, sanitarias y una baja ingesta de alimentos nutritivos y adaptados a los niños pequeños. Esta diversidad causal de la desnutrición obliga a que las alternativas de remediarla sean también diversas y provenientes de numerosos frentes. Es por esto que en el Programa Acción Nutrición están involucrados varios ministerios y otros organismos nacionales e internacionales, como es el caso de varias agencias del Sistema de Naciones Unidas como la FAO, UNICEF, PMA, PNUD.

El mejoramiento de los índices de desnutrición crónica no es un problema solamente de escasas de alimentos, con lo que la solución sería unívoca, sino que tiene dimensiones en temas de salud, de producción, de ingreso familiar, de condiciones de la vivienda, de educación de las madres, por señalar las más importantes. Estos factores están relacionados a instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil y especiales sistemas de gestión. De esta manera se comprueba que el Programa Acción Nutrición es un caso típico de intervención multisectorial, y que debe ser atacada desde varias vertientes para en conjunto cumplir los objetivos, de allí la razón para haber escogido este programa.

Para profundizar el estudio del Programa Acción Nutrición y de la unidad de análisis, en el Capítulo 3 se realizará una caracterización detallada de la importancia que tiene el combate a la desnutrición en el cantón Guamote, sus características sociales y económicas y los esfuerzos que a lo largo del tiempo se han realizado para disminuir el índice de desnutrición crónica infantil. De la misma manera, en ese capítulo se describirá el proceso institucional que

ha seguido la política pública de combate a la desnutrición en el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, hasta llegar a la formulación del actual Programa Acción Nutrición del que a continuación se ofrecen ciertos datos generales:

En términos temporales y espaciales, el Programa Acción Nutrición se inició en el año 2008 y se ubica en los cantones del país con mayor prevalencia y concentración de desnutrición infantil en el país. El MCDS ha identificado 27 cantones con mayores índices de desnutrición en las provincias de Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Cañar, Tungurahua, Imbabura y Manabí; así como en ciudades como Quito, Guayaquil y Manta.

Participan del Programa Acción Nutrición, las siguientes entidades: Ministerio de Salud Pública - MSP, Ministerio de Educación - MINEDUC, Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, Secretaría Nacional del Agua - SENAGUA y los gobiernos autónomos descentralizados provincial, cantonal y parroquial.

En esta investigación, se decidió trabajar en el cantón Guamote de la provincia de Chimborazo.

Como unidad de análisis se identificó al cantón Guamote, considerando que había otros 26 cantones y 3 ciudades en el país donde se pudo realizar el trabajo de campo. Una razón de peso para esta selección se debe a una recomendación por parte de la gerencia del Programa Acción Nutrición, en varias sesiones de trabajo que la investigadora tuvo en la sede del programa en Quito, en las que se expuso el interés por parte del gobierno de estudiar nuevas visiones sobre el trabajo institucional como es la discusión del contenido y las limitaciones del trabajo intersectorial en la ejecución de este importante programa en un caso concreto y específico como es Guamote. Otra razón de peso para decidir trabajar en Guamote es que es uno de los dos cantones con mayores índices de desnutrición infantil del Ecuador, de acuerdo a los estudios realizados en los últimos años. Para la investigadora fue factible realizar el trabajo de campo en el cantón Guamote y se consideró como un factor importante de la decisión, la recomendación recibida por parte del programa.

#### **4. Procedimientos de la investigación de campo**

Para la investigación expuesta en este documento, se cumplió con varios procedimientos que permitieron organizar las actividades necesarias. Un primer paso consistió en recopilar y sistematizar información sobre el Programa Acción Nutrición mediante el estudio de la base

documental que posee el MCDS y reuniones con personeros del programa quienes guiaron a la investigadora en la comprensión del objetivo principal institucional y los mecanismos que han puesto en marcha para su cumplimiento. Una segunda etapa se basó en acceder a información socioeconómica del cantón Guamote y de la provincia de Chimborazo realizando búsquedas de datos históricos y actuales relevantes sobre el territorio, para entender de mejor manera las dinámicas sociales y políticas. Posteriormente, se procedió a realizar una identificación de las instituciones que están presentes en Guamote y que trabajan en desnutrición, con la finalidad de contactar a los representantes de dichas entidades para poder coordinar las entrevistas. Como se indicó en el acápite sobre la metodología utilizada, se buscó la identificación de informantes claves que tengan grados de responsabilidad en el Programa y en su ejecución, lo mismo que dirigentes sociales que conozcan sobre el particular. Tomando en cuenta la dimensión del Cantón Guamote fueron pocas las personas contactadas que ofrecieron información relevante para esta investigación. Se realizó un contacto con las personas identificadas vía correo electrónico y posterior a ello telefónicamente, en afán de concretar las citas para las entrevistas.

Sin embargo, dicho contacto no tuvo una amplia respuesta, por lo que se confirmó que la aproximación en el territorio sería más efectiva con la presencia de la investigadora en las instituciones locales incluso al inicio del estudio. Por varias razones de carácter institucional como fue una excesiva carga de trabajo en esos meses, según le manifestaron a la investigadora, o definitivamente una reticencia a colaborar con este estudio, en el acercamiento in situ, no se logró cumplir con el objetivo respecto un mayor número de entrevistas. De todas maneras el trabajo de campo se realizó entre los meses de marzo y abril del 2016, en la ciudad de Quito con los personeros del Programa Acción Nutrición, en el cantón Guamote con directivos institucionales y líderes comunitarios y, en la ciudad de Riobamba en las direcciones provinciales de ministerios.

Se realizaron seis entrevistas en el cantón Guamote y dos en la ciudad de Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo. La especificidad de los actores corresponde a dos entrevistas en el nivel político y seis en el nivel técnico.

La fase de análisis de datos se desarrolló durante los meses de mayo y junio 2016 y consistió en la transcripción de las entrevistas, codificación de los elementos mencionados en las entrevistas correspondientes a las limitaciones y a los elementos constitutivos de la



intersectorialidad, la posterior categorización para el análisis y la contrastación con los datos teóricos que permitieron la redacción del informe de resultados del trabajo de campo y conclusiones de la tesis.

### **5. Operacionalización, Marco Analítico de la Intersectorialidad**

Considerando que la tesis estudia las limitaciones en la implementación de la intersectorialidad, es a través de cada uno de sus componentes como se deben analizar estas limitaciones, por lo tanto se hace necesario confrontar con el caso de estudio, estos componentes en un marco analítico que identifique por un lado las restricciones que deben ser investigadas y por otro, los elementos o los factores que permiten acceder a esta información en el trabajo de campo.

En el caso de la multidimensionalidad, la limitación se enmarca en la ausencia de aceptación que una problemática tenga causas comunes. Se evidencia una visión sectorialista y a menudo eminentemente institucional que impide una comprensión de que los problemas del sector social tienen múltiples causas y que sus soluciones también deben ser encaradas desde distintos frentes.

En el caso de la integración, las limitaciones se expresan a través de la tendencia a generar coordinación por decreto, al requerimiento de una autoridad central, la falta de implicación de directivos de las iniciativas, la lucha entre entidades gubernamentales por reconocimiento político, la dificultad de mantener en el tiempo objetivos intersectoriales considerando las competencias específicas de las instituciones. La ausencia de instrumentos técnicos en contraposición con la referencia a la “buena voluntad” de los funcionarios y la dificultad de la delimitación clara entre los ámbitos político y técnico.

Con respecto al componente de la articulación, las limitaciones son: el requerimiento de la construcción y puesta en funcionamiento de herramientas tecnológicas compartidas por los actores involucrados para la gestión de estrategias intersectoriales, la omisión de elementos particulares del territorio: sociales, económicos y culturales que demandan un tratamiento especial diferente a la generalización de plataformas que pueden ser válidas en sectores urbanos o en otros diferentes. La problemática o del contexto en el que se desenvuelve la estrategia intersectorial constatando la necesidad que existan objetivos claros, definición de tiempos, prioridades, responsabilidades institucionales y roles de funcionarios en la implementación de políticas públicas con estrategia intersectorial. La falta de articulación

entre niveles de gobierno; la existencia de “egoísmo organizativo”, en contraposición a la necesidad de promover el respeto y conocimiento mutuo entre instituciones y responsables de las distintas dimensiones en la implementación y el hecho que haya demasiadas reglas y procedimientos del sector al que pertenece cada funcionario, lo cual debilita el cumplimiento de dichas actividades.

Con respecto a las limitaciones de la proximidad: la falta de transmisión de información a la población, la ausencia de espacios de capacitación a las organizaciones sociales y población no organizada involucrada; la ausencia de confianza y reciprocidad en las interacciones; la ausencia de flujos de información y relaciones con los medios de comunicación local para que consideren a la problemática y su gestión como un tema de política pública que debe ser difundido y conocido por los ciudadanos; la ausencia de funcionarios que tengan un directo contacto con la población receptora y con la problemática específicamente; la falta de participación activa de los actores involucrados en la iniciativa principalmente las instituciones y la población; y la ausencia de atención a la ciudadanía que deben tener los funcionarios debido a los acelerados y constantes cambios sociales que se producen actualmente y la irrupción de nuevos elementos que pueden intervenir en la problemática social. Las limitaciones expresadas fueron recopiladas y analizadas a través de una revisión de investigaciones sobre la implementación de estrategias intersectoriales.

**Cuadro 1. Operacionalización, Marco Analítico de la Intersectorialidad**

<b>Elementos constitutivos de la intersectorialidad</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Elemento analítico para investigación de campo</b>
<b>Multidimensionalidad</b>	Ausencia de aceptación que una problemática tenga causas comunes	Identificación de problemática común.
<b>Integración</b>	Coordinación por decreto	Construcción de la estrategia intersectorial por parte de los distintos actores involucrados.
	Requerimiento de autoridad central	Flujos de información entre autoridad central y otros actores involucrados.
	Falta de implicación de directivos de las iniciativas	Nivel de apropiación de la iniciativa por parte de directivos.
	Lucha entre entidades gubernamentales por reconocimiento político	Percepción de actores involucrados acerca de problemática como asunto político.
	Dificultad de mantener en el tiempo objetivos intersectoriales, considerando las competencias específicas de las instituciones	Necesaria interacción entre una autoridad que deja su actividad política en una entidad y otra que ingresa a cumplir la gestión de dicha institución
	Ausencia de instrumentos técnicos en contraposición con la referencia a la “buena voluntad” de los funcionarios	Instrumentos técnicos que regulen actividades
	Dificultad de la delimitación clara entre los ámbitos político y técnico	Poca percepción de diferencias entre dimensión política y dimensión técnica

<b>Elementos constitutivos de la intersectorialidad</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Elemento analítico para investigación de campo</b>
<b>Articulación</b>	Requerimiento de la construcción y puesta en funcionamiento de herramientas tecnológicas compartidas por los actores involucrados para la gestión de estrategias intersectoriales	Herramientas tecnológicas operando
	Omisión de elementos particulares del territorio, de la problemática o del contexto en el que se desenvuelve la estrategia intersectorial	Percepción de la introducción de variables particulares del territorio, de la problemática y del contexto
	Necesidad que existan objetivos claros, definición de tiempos, prioridades, responsabilidades institucionales y roles de funcionarios en la implementación de políticas públicas con estrategia intersectorial	Objetivos interinstitucionales, tiempos de gestión, responsabilidades y roles definidos
	Falta de articulación entre niveles de gobierno	Flujos de información entre actores involucrados
	Existencia de “egoísmo organizativo”, en contraposición a la necesidad de promover el respeto y conocimiento mutuo entre instituciones y responsables de las distintas dimensiones en la implementación	Grado de egoísmo organizativo
	Demasiadas reglas y procedimientos del sector al que pertenece cada funcionario, lo cual debilita el cumplimiento de dichas actividades	Reglas, normas, protocolos, procedimientos que regulan el cumplimiento de objetivos intersectoriales

<b>Elementos constitutivos de la intersectorialidad</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Elemento analítico para investigación de campo</b>
<b>Proximidad</b>	Falta de transmisión de información a la población	Flujos de información de la estrategia institucional a la población
	Ausencia de espacios de capacitación a las organizaciones sociales y población no organizada involucrada	Capacitaciones realizadas a población
	Ausencia de confianza y reciprocidad en las interacciones	Nivel de confianza y nivel de reciprocidad presentes en interacciones
	Ausencia de flujos de información y relaciones con los medios de comunicación local para que consideren a la problemática y su gestión como un tema de información	Flujos de información con medios de comunicación y estrategia intersectorial
	Ausencia de funcionarios que tengan un directo contacto con la población receptora y con la problemática específicamente	Grado de proximidad de funcionarios con población receptora
	Falta de participación de los actores involucrados en iniciativa: institución y población	Grado de participación de la población en estrategia intersectorial
	Ausencia de atención a la ciudadanía que deben tener los funcionarios debido a los acelerados y constantes cambios sociales que se producen actualmente y la irrupción de nuevos elementos que pueden intervenir en la problemática social	Grado de percepción de los funcionarios con respecto a los cambios sociales

Elaboración: Propia

## **6. Técnicas de recolección y análisis de la información**

Como técnica de recolección de información se utilizó las entrevistas semi-estructuradas. Se trabajó en base a la lista de informantes, que corresponden a los funcionarios de las distintas entidades involucradas en el Programa Acción Nutrición.

Como técnicas de análisis, se sistematizó la información obtenida mediante el análisis de contenido, en base a las transcripciones de las entrevistas.

## **7. Validez interna, validez externa y factibilidad**

Para lograr la validez interna se descartaron hipótesis alternativas y el análisis también consistió en verificar la calidad de las entrevistas, así como de los actores entrevistados, debido a que éstos pudieran omitir información relevante. Fue muy importante el hecho que la investigadora informó con precisión los objetivos de la tesis, el carácter investigativo de este trabajo y que no se trataba de un ejercicio de control o seguimiento a las actividades que éstos desarrollan. Se realizaron las entrevistas a los representantes de los niveles de gobierno, considerando que el momento de saturación se produjo cuando la información comenzó a ser repetitiva en términos de lo relatado.

Para lograr la validez externa se trabajó sobre la posibilidad de generalizar las reflexiones y descubrimientos de la investigación. El interés fue definir hasta qué punto se pueden replicar o generalizar los resultados del estudio. La validez externa se confirmó con la definición clara del universo, así como la justificación de la unidad de análisis y del caso de estudio en particular.

Para lograr la fiabilidad de los datos, se siguió el protocolo planteado por Yin que consiste en: la visión general del proyecto que se refiere a un capítulo de contexto tanto de la estrategia intersectorial como de la seleccionada que corresponde a la “Programa Acción Nutrición”. El segundo punto es el procedimiento de campo que consistió en la homologación de formularios de entrevistas y en el procedimiento para lograr mayor fiabilidad en la obtención de datos. Y el tercer punto fue tener siempre en cuenta las preguntas del caso de estudio para que no se desoriente el trabajo de campo.

A través de la información expuesta en el capítulo metodológico se plantearon los mecanismos para lograr los resultados esperados en la investigación. A continuación, se

expone el capítulo de contextualización para presentar características territoriales e institucionales con respecto a la implementación de la Programa Acción Nutrición.

## **Capítulo 3**

### **Contextualización**

Este capítulo expone el contexto territorial y social del Cantón Guamote y profundiza sobre el Programa Acción Nutrición liderado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS. El Programa es la iniciativa gubernamental de implementación de una serie de políticas públicas para combatir la desnutrición, y como se había descrito anteriormente, corresponde a la puesta en marcha de una estrategia intersectorial.

A pesar de la gran cantidad de actores trabajando para el desarrollo de la provincia desde hace ya varias décadas, Chimborazo no ha demostrado mejoras importantes en la reducción de la desnutrición crónica infantil. Se reconoce que el gran problema de la provincia es la falta de coordinación de acciones entre las diversas entidades públicas y privadas, pues no hay acciones coordinadas entre éstos (Piazza 2011, 53).

#### **1. Territorio**

En esta investigación, el componente territorial ocupa un lugar relevante. El territorio se convierte en un elemento importante para comprender los procesos de implementación de esta política pública, que ha sido ejecutada desde hace algunos años en la provincia de Chimborazo y particularmente en el Cantón Guamote que mantiene un índice de desnutrición crónica infantil mayor a la media provincial y nacional. Al identificar las características principales del cantón, se accede a una problemática particular por las condiciones socio económicas de los pobladores y al conocimiento de un grupo social que a lo largo de su historia ha mantenido conflictos de carácter étnico, religiosos y los principales han sido en torno a la lucha por el control de sus recursos naturales y principalmente de la tierra.

La provincia de Chimborazo está entre las provincias con mayor índice de población indígena del país, con un 38%, mientras que a nivel nacional es del 7%, según datos del censo poblacional del año 2010 (Villegas 2014, 4).

El cantón Guamote de la provincia de Chimborazo actualmente cuenta con 45.000 habitantes, de los cuales el 94% de la población es de origen indígena, distribuyéndose en 112 comunidades de la misma etnia (OIM 2013, 27). Del total de la población, el 94% vive en el área rural y el 6% restante en el área urbana (Ramón 2012, 37).



Guamote se constituye en cantón en los años 1940, cuando se separa del de Colta. A mediados del siglo XX, la provincia de Chimborazo era la región con mayor concentración de la propiedad, siendo los actores con mayor tenencia de la tierra: la iglesia católica, la asistencia pública y veinte familias de Riobamba. Tuvieron en usufructo el 80% de tierra cultivable (Andrade 2004, 83).

Como menciona Araujo el sistema de hacienda permitió que el indígena sea considerado como una cosa más dentro de la propiedad del hacendado (Araujo 2010, 33). La conformación territorial del cantón con predominio de las grandes haciendas significó que la mayoría de la población estuvo sujeta a sistemas precarios de producción y a formas de explotación y humillación injustas y degradantes.

En los años '70 se produce un resquebrajamiento del sistema tradicional de tenencia de la tierra y del sistema de producción debido a varios factores. El primero de ellos es la presencia de comunidades de religiosos católicos afines a la teología de la liberación y el segundo es el proceso de reforma agraria llevado a cabo por el Estado. Estos dos procesos tienen impacto a nivel comunitario pues se fomenta la organización social en torno a varios objetivos principalmente por conseguir la transformación de la estructura agraria y acceder a la tierra. La formalización de las organizaciones indígenas y la concientización pastoral y reivindicativa, convierte a estos grupos en actores sociales y políticos que reclaman un tratamiento más equilibrado y justo con las agencias estatales, los agentes no gubernamentales y las iglesias presentes en el cantón (Araujo 2010, 36). La recuperación de las tierras que estaban en manos de los terratenientes luego de ingentes luchas, muchas veces violentas, marca el período más importante de movilizaciones indígenas y el surgimiento de proyectos de desarrollo rural alternativo, que distinguen al cantón Guamote como uno de los hitos en la historia de la reforma agraria del Ecuador. Este cambio en la estructura de tenencia de la tierra significó que para inicios de la década de los años 90 el latifundio quedó extinguido en Guamote. El cuadro a continuación describe el alcance en cuanto a superficie que pasó a manos campesinas en estos años:

### **Cuadro 1:** Haciendas recuperadas por la Reforma Agraria

<b>Hacienda</b>	<b>Hectáreas</b>
Totorillas	2 200
Chacaza	1 500
Layme	1 500
Sablog	1 200
Pull	5 000
El Molino	1 800
Galtes	4 500
El Puente	2 200
Achullay	1 800
Tipin	3 500
Achullay	1 800
Atapos	2 500
Ichubama	10 000

**Fuente:** Cabascango J.M. Participación y Gestión Indígenas en los poderes locales: Guamote, pg. 146

El párroco de Guamote que ha acompañado el proceso organizativo del cantón durante las últimas décadas, menciona que fueron las misiones lideradas por Monseñor Leónidas Proaño de la Diócesis de Riobamba que generaron la concientización de la capacidad de organización y de reconocimiento de la injusta relación entre hacendados e indígenas en la cual se consideraba a los integrantes de las comunidades como cosas (Araujo 2010, 36-37).

Mientras en 1954 solo nueve haciendas controlaban el 61 por ciento de la tierra del cantón y el 94 por ciento de la tierra era propiedad de las haciendas, en 1974 las propiedades menores de 20 hectáreas controlaban solo 13 por ciento de la tierra, y en la década de 1990 ya no quedaba ninguna hacienda. Según Ramírez, 80 por ciento de la tierra de Guamote es ahora propiedad de indígenas, el porcentaje más alto de todos los cantones del país. El tamaño promedio de una propiedad era en 2004, de 2,7 hectáreas. En dos décadas, Guamote dejó de ser un cantón latifundista para convertirse en uno minifundista. Y así se transformaron también, aunque no de inmediato, las bases económicas del poder (Rocha 2004, 54).

Con respecto al segundo factor, desde el Estado se fomenta la modernización de la estructura agraria como base para la generalización de relaciones capitalistas en el agro. La precariedad de las relaciones sociales inherentes a la hacienda tradicional debía ser cambiada por otras donde prime la forma salarial y se promueva una mayor eficiencia productiva para atender las necesidades alimenticias de un mercado interno que crecía vertiginosamente fruto del crecimiento de las ciudades y la emergencia de nuevos grupos sociales vinculados a la burocracia y a un proceso de industrialización en ciernes. El Estado promueve varios

proyectos de apoyo a las comunidades campesinas que ahora eran propietarias de la tierra. Se destacan aquellos ejecutados por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y otros auspiciados por el Ministerio de Bienestar Social de la época. Igualmente a partir de 1980 desde el Fondo de Desarrollo Rural Marginal – FODERUMA, entidad del Banco Central del Ecuador y desde el Proyecto de Desarrollo Rural Integral – DRI manejado por el Ministerio de Bienestar Social. En el caso de FODERUMA su objetivo, a grandes rasgos, consistió en fomentar capacidades organizativas en la sociedad rural, crear nuevas interfaces entre el mundo rural indígena y la sociedad nacional, aumentar la productividad de la agricultura campesina y formar nuevas organizaciones locales, sobre todo comunidades y cooperativas en áreas anteriormente dominadas por relaciones precarias de la hacienda tradicional. FODERUMA se implementó con estrecha articulación con la iglesia y las organizaciones indígenas promovidas por el clero.

En cuanto a organizaciones de segundo grado, en la década de los años 70, se constituye en el país la ECUARUNARI, organización que aglutina las comunidades indígenas de la Sierra (Tuaza 2005, 17). En 1986, se crea la CONAIE, organización de carácter nacional y en representación de las demandas de todos los indígenas ecuatorianos (Araujo 2010, 40). Estas organizaciones tienen influencia en el cantón pues levantan la bandera de los derechos étnicos, de la recuperación de la autoestima indígena y de los conocimientos y prácticas ancestrales como factores de resistencia y de supervivencia.

Paralelamente se incrementa la presencia indígena en el ámbito público-político por la elección de autoridades provinciales y cantonales indígenas. Es en 1992, cuando Mariano Curicama ganó las elecciones de alcalde de Guamote y se constituyó como el primer alcalde indígena a nivel nacional.

Además de la tenencia de tierra, se consideran dos elementos particulares de las dinámicas territoriales del cantón Guamote. El primero es la tendencia a la ruralización. Entre el año 1974 y los años 90, los censos poblacionales revelan que la población en los centros urbanos disminuye del 10.8% al 6.4%, mientras que la población rural aumentó de 86.1% a 91.7% en todo el cantón (Ramírez 2001, 49). En este proceso también disminuye la población mestiza de las cabeceras parroquiales (Ramón 2012, 36).

El segundo se refiere a la presencia de actores externos al aparato estatal en el territorio. Estudios realizados en el cantón y expresado en las entrevistas de campo, dan cuenta de que

éste fue uno de los territorios referentes en el trabajo de muchos organismos no gubernamentales para implementar programas y proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población en un lapso aproximadamente de veinte años, destacándose la década de los años 90 cuando mayor impacto tienen estas instituciones.

Estas ONGs, justificaban su presencia en el territorio debido a que éste era considerado uno de los cantones más pobres del país. Menciona: en ese tiempo teníamos cerca de 100 organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio, con recursos cada uno y con sus propias agendas. La dificultad expresada en este contexto, fue la duplicación de recursos, esfuerzos y la incapacidad de generar procesos articulados.

Se ha establecido que durante la década del 2000 se debilita la presencia de dichas entidades en el país y se fortalecen los espacios promovidos por las autoridades municipales y principalmente por las organizaciones indígenas de primer y segundo nivel, que iniciaron procesos autogestionados de indiscutible carácter simbólico, de acuerdo a sus concepciones comunitarias y formas tradicionales de resolución de los problemas, generándose espacios e iniciativas tales como el presupuesto participativo, el parlamento indígena popular, cajas comunales de ahorro y crédito, almacenes de insumos, programas de mejoramiento productivo, entre otros.

Entre los años 1998 y 2003, hay una efervescencia de espacios de participación ciudadana como mesas de concertación, comité de desarrollo local, el parlamento indígena popular. Estos espacios también fueron promovidos por los GADs cantonal y provincial, en cumplimiento de los mandatos de descentralización del Estado y se inician proyectos alternativos desde lo local buscando esquemas de desarrollo endógeno, centrados en el conocimiento cercano de la problemática territorial y también como producto de la incidencia de las organizaciones comunitarias e indígenas que reclamaban su espacio en la toma de decisiones y en un mayor protagonismo en la ejecución.

Sin embargo, a pesar del trabajo de la iglesia en el cantón, de las organizaciones no gubernamentales, de las entidades estatales y principalmente del protagonismo de las organizaciones indígenas, se ha determinado que la desnutrición crónica infantil, que es uno de los factores explicativos de la pobreza, se mantiene con índices altos y superiores al promedio nacional en el cantón Guamote. La desnutrición crónica, al ser un indicador

multidimensional, da cuenta que todavía en el cantón prevalecen malas condiciones de vida, de vivienda, de salubridad y de educación.

Dicho de otra manera, los experimentos con formas de concertación pública local aún no han tenido mayor impacto en los niveles de pobreza y las estrategias de vida de sus moradores. Este limitado impacto en la economía local, junto con aparentes retrocesos en el proceso de democratización ocurridos durante los últimos años, exigen una mirada algo más cauta que aquella que ha caracterizado otras interpretaciones de lo que ha pasado desde 1992, cuando se eligió al primer alcalde indígena del cantón (Bebbington s/f, 382).

Como hemos visto, la problemática se expone principalmente a partir del componente territorial. Hay que destacar que también se produce una movilidad desde las comunidades hacia las cabeceras parroquiales, cantonales y provincial donde se encuentran ubicados los centros de atención de los prestadores de servicios, además de los establecimientos donde se realizan las actividades económicas y sociales. Este elemento explica que las actividades del Estado en el combate a la desnutrición se localizan con preferencia en los centros poblados mayores y no en las propias comunidades, no obstante las recomendaciones y medidas de mitigación de la desnutrición en gran medida deben ser asumidas en las propias familias y su entorno inmediato.

El desconocimiento sobre la gravedad de la desnutrición y la anemia, tanto de los niños como de las madres, y en la sociedad en general, sigue siendo un tema que debe ser insistido y será necesario continuar con las campañas de educación y prevención hasta lograr erradicar este flagelo. Sin embargo, desde hace pocos años se ha difundido por parte de las entidades gubernamentales e incluso de la iglesia, que una de las razones principales de la desnutrición es la pobre ingesta de alimentos, pese a que en cada una de las comunidades existen recursos alimenticios que pueden ser aprovechados en forma óptima para incrementar en calidad y cantidad la alimentación de las familias, especialmente de las madres y los niños. Se ha promocionado también que la producción de la tierra no se destine únicamente a la venta, sino a la provisión nutricional de la familia, lo que no se ha logrado hasta la fecha entre los habitantes de las zonas rurales. La razón principal se encuentra en la condición de pobreza, pues con la venta de los pocos productos, resultado del trabajo agrícola en sus lotes de terreno, pueden adquirir otros que se consideran indispensables para preparar la alimentación como son: la sal, el fideo y el pan.

Siendo el cantón Guamote un territorio con altos índices de pobreza, la principal preocupación entre los gestores territoriales es el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes, a partir de lo cual las estrategias de combate a la desnutrición infantil pueden ser consideradas de menor importancia que otras dirigidas a objetivos de mejoramiento económico.

En el nivel local, las acciones institucionales se identifican con el ministerio que la implementa y los pobladores en general no reconocen una vinculación directa con los programas intersectoriales. El segundo elemento hace referencia a que los actores involucrados en la temática de la gestión de la desnutrición en el cantón Guamote no identifican una persona o manejan sistemas de gestión conjuntos que les permiten identificar a la estrategia.

Es pertinente reconocer que se evidenciaron aspectos no contemplados previamente en el desarrollo de la investigación como es la figura del promotor y ciertos factores de gestión interna de una institución que pueden o no responder a las necesidades del Programa. Se han explicado elementos centrales para la comprensión y gestión de la intersectorialidad como es el territorio y el reconocimiento de sus dinámicas sociales, políticas e institucionales, así como las interacciones que se producen entre institución y población.

A continuación, se expone la segunda parte del capítulo de contextualización que corresponde a la presencia del aparato estatal en el territorio.

## **2. Políticas de Estado para combatir la desnutrición**

Como la mayoría de los países de América Latina, Ecuador dispone de suficientes alimentos para satisfacer sus requerimientos locales para que la población tenga una nutrición variada, saludable y permanente. El problema radica en que el acceso a los alimentos está mediatizado por los niveles de ingreso de las familias lo que nos remite a un problema distributivo. Los hogares pobres de la sociedad tienen dificultades en acceder de manera permanente a una cantidad y calidad suficiente de alimentos para cubrir sus requerimientos nutricionales y tener una vida sana y productiva; la desigualdad y la exclusión están relacionadas con el origen cultural, lugar de residencia (urbana o rural), género y edad.

Ser mujer, pobre, indígena o afro-descendiente y vivir en zonas rurales, son factores que limitan el acceso a las oportunidades, lo que demuestra la ineficacia de las políticas sociales a la hora de integrar estos sectores de la población a mejores condiciones de vida.

La desnutrición crónica que prioritariamente afecta a los niños/as menores de cinco años, se traslada a las escuelas que atienden a niños/as entre cinco y quince años, principalmente del sector rural, evidenciándose las siguientes entre otras causas: En general, la población ecuatoriana consume muy pocas verduras, frutas y carnes, no obstante el país es reconocido por su gran diversidad ecológica y por la existencia a lo largo del año de una gran oferta de estos productos en el mercado. Entre la población en pobreza, los alimentos que ofrecen los programas sociales del Estado son en muchos casos, la totalidad de la alimentación de los niños/as; es el caso de los suplementos que reciben en los Centros de Cuidado Infantil, CDI (seis meses a cinco años) y en las escuelas (cinco a quince años). La dieta de los hogares pobres es pobre y en calidad y cantidad, generalmente tiene pocas variantes. La comida carece de los componentes nutricionales básicos y de la diversidad necesaria para cumplir las adecuaciones nutricionales. Las madres de familia en los grupos en pobreza, tienen limitados conocimientos sobre la mejor manera de aprovechar los alimentos disponibles en su medio natural y de cocinar agradablemente.

La desnutrición proteínico-energética - DPE es una enfermedad multisistémica que afecta todos los órganos y sistemas del ser humano producida por una disminución drástica, aguda o crónica, en la disponibilidad de nutrimentos, ya sea por ingestión insuficiente, inadecuada absorción, exceso de pérdidas o la conjunción de dos o más de estos factores (Nivelo 2014, 32-33). Esta enfermedad ataca principalmente a los niños, tiene consecuencias muy graves en el desarrollo de la capacidad de aprendizaje y de trabajo y, produce permanentes limitaciones a lo largo de la vida, pues afecta el normal crecimiento y desarrollo cerebral. La desnutrición crónica, como también se caracteriza a esta dolencia, es uno de los flagelos en los países en vías de desarrollo y en el caso del Ecuador, ha sido un indicador de mucho peso que interpreta las condiciones de pobreza y marginación de una gran parte de la población.

En la actualización del Programa Acción Nutrición se indica que la desnutrición crónica infantil en el Ecuador se sitúa en el 20,5% al año 2010, destacándose que la provincia de Chimborazo supera largamente este promedio nacional con un 40,7%.

El Estado ha desarrollado programas y proyectos para combatir la desnutrición desde las dos últimas décadas del siglo XX. En 1986, el Estado realizó la 1era Encuesta de Desnutrición, DANS en afán de conocer la situación del país en cuanto a nutrición y realizar el primer balance alimentario. Una década después, en 1998 se diseñó el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición – PANN 2000 y en el mismo año se lo implementa con énfasis en brindar complementos nutricionales a mujeres embarazadas, niños y niñas. Posteriormente, en el año 2004 se realiza otra encuesta nutricional denominada ENDEMAIN 2004 con cuyos datos se da inicio al Programa Aliméntate Ecuador, el cual continúa en el año 2007 con el Programa Desnutrición Cero.

El más reciente estudio realizado en el Ecuador sobre la malnutrición infantil es la "Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, ENSANUT" realizada por el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC en el año 2012 permite identificar los principales problemas de malnutrición infantil, la desnutrición crónica, la deficiencia de micronutrientes y el sobrepeso y obesidad infantil (como un problema creciente).

A partir del año 2009, se define la implementación de políticas dirigidas a reducir la desnutrición crónica. La entidad gubernamental a cargo de esta iniciativa es el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social -MCDS. El primer programa, que se implementó en el pasado, fue la Intervención Nutricional Territorial Integral -INTI que se enfocó en luchar contra la desnutrición en las tres provincias con mayor índice de esta problemática en el país: Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar (Piazza 2011, 53).

Mientras que desde el año 2015, el Estado implementa el Programa Acción Nutrición que busca la erradicación de la desnutrición. Esta es una respuesta articulada desde los ministerios del sector social y liderada por el MCDS para mejorar la salud y nutrición de la población, mediante intervenciones que modifiquen los factores determinantes de la desnutrición. Este Programa define una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional en base a cinco principios:

Primero: la intersectorialidad de las acciones y los programas por medio de espacios y mecanismos institucionales de acercamiento entre los distintos sectores del gobierno y de éstos con las organizaciones de la sociedad civil. Segundo: llevar a cabo acciones conjuntas entre el Estado y la sociedad. Tercero: equidad en el acceso a la alimentación adecuada, así como en la formulación e implementación de las acciones. Cuarto: coordinación entre las



acciones estructurantes y medidas de emergencia. Quinto: la descentralización de las acciones y articulación entre el presupuesto y la gestión, estableciendo los papeles y las competencias de los niveles de gobierno, previniendo campos y mecanismo de integración intergubernamental y con las organizaciones sociales, así como mecanismos de continuidad de las acciones (Maluf 2008, 137-138).

### **3. La gestión de la desnutrición en la región**

En el año 2000, se fijaron metas para el planeta para los siguientes 15 años, son los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM. Entre los ocho objetivos, el primero es erradicar la pobreza extrema y el hambre. La tercera meta de dicho objetivo es reducir a la mitad entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Siendo uno de los indicadores: todavía más de 99 millones de niños menores de cinco años están desnutridos y tienen un peso inferior al normal<sup>1</sup>.

El año 2015, se evaluó el cumplimiento de los ODMs, y se definieron nuevas metas globales hasta el año 2030 llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. La desnutrición volvió a ocupar un lugar entre los desafíos mundiales. El objetivo dos de los ODS es fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Es justamente en este marco internacional, en el que el Estado ecuatoriano desarrolla los programas de combate a la desnutrición. Sin embargo como menciona Villegas, a pesar de estas intervenciones y los avances en la reducción de las deficiencias nutricionales en el país, la comunidad indígena de la Sierra Central del Ecuador continúa presentando tasas superiores al 50% de desnutrición crónica en los niños menores de cinco años (Villegas 2014, 2).

### **4. Otros actores gubernamentales y no gubernamentales**

Es particularmente importante resaltar que existen iniciativas paralelas para tratar la desnutrición infantil que se desarrollan desde otros agentes territoriales. Una de ellas es la articulación entre la Dirección Provincial de Salud de la provincia de Chimborazo y el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo que han desarrollado un programa en materia de salud intercultural, alimentación y nutrición. La cobertura es limitada a pocas comunidades.

---

<sup>1</sup> <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>.

Un segundo proyecto es “*Alli mikushka, educación en alimentación y nutrición para la población indígena*”, que promueve la alimentación saludable en la comunidad indígena, considerándose una iniciativa paralela a la Estrategia Acción Nutrición (Villegas 2014, 2). Este se enfoca en ocho cantones de las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar en los cuales trabaja con 1.620 hogares indígenas con niños menores de cinco años, identificados como participantes del programa Acción Nutrición (Villegas 2014, 3). Cabe recalcar que corresponde a una propuesta de reforzamiento de la política pública al elegir los mismos participantes a quienes va dirigido el Programa Acción Nutrición.

En cuanto a competencias institucionales fuera del espacio nutricional, que también tienen consecuencias en los niveles de desnutrición, en la provincia de Chimborazo han trabajado y trabajan numerosos Organismos no Gubernamentales en temas de agua potable y saneamiento como: Plan Internacional, SWISSAID, CARE, Ayuda en Acción, USAID entre otros, pero esta oferta en muchos de los casos no es delineada bajo los parámetros del ente rector SENAGUA y después de la inversión en infraestructura no considera rubros de mantenimiento y operación de las inversiones, las cuales con el tiempo quedan descontinuadas e inoperantes. Además, en muchos casos la oferta ofrecida es puntual e insuficiente y no necesariamente responde a las necesidades urgentes de los territorios y tampoco a las políticas públicas nacionales.

## **5. El Programa Acción Nutrición**

Actualmente, el Programa Acción Nutrición es responsabilidad del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

La estrategia intersectorial Programa Acción Nutrición se implementa en 27 cantones rurales indígenas de las provincias de Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi, Cañar, Tungurahua e Imbabura en la Sierra ecuatoriana, que concentran las tasas más altas de desnutrición crónica infantil.

Existen diversas informaciones de las fuentes encontradas acerca de los ministerios que están involucrados. Sin embargo lo relevante es conocer cuáles son las principales funciones de las entidades.

La primera fuente menciona que las entidades de la estrategia intersectorial son cinco: Ministerio de Vivienda – MIDUVI quien se encarga de la provisión de agua segura,

saneamiento ambiental y vivienda. El Ministerio de Salud - MSP y el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES que se ocupan de proveer servicios de nutrición y salud con énfasis en niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en período de lactancia; así como acceso a modalidades de desarrollo infantil. El Ministerio de Educación – MINEDUC se enfoca en alfabetización y post alfabetización de mujeres y madres comunitarias, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca – MAGAP cuyos objetivos son promover proyectos productivos y fomento de la agricultura familiar, la asociatividad de productores y campesinos y la provisión de alimentos (Villegas 2014, 7).

En una entrevista desde la gerencia del Programa Acción Nutrición, se mencionó que las entidades involucradas son: MSP, MINEDUC, MIES, SENAGUA y los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GADs.

El objetivo central del Programa Acción Nutrición del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social es contribuir a la erradicación de las principales formas de malnutrición infantil a través del diseño e implementación de mecanismos de política pública y coordinación interinstitucional, nacional y local (ficha informativa Acción Nutrición. 2014: MCDS). Se enfatiza que la estrategia Acción Nutrición es basada en la coordinación intersectorial, considerando que son varias las entidades que deben hacer frente a dicha problemática.

Los objetivos específicos de la Estrategia son:

1. Diseñar y apoyar la implementación de un modelo de gestión interinstitucional que integre los bienes, servicios, regulaciones, sistemas de gestión e informáticos necesarios en cada institución del Estado relacionada con la prevención y erradicación de la desnutrición (ficha informativa Acción Nutrición. 2014. MCDS).
2. Integrar y optimizar las estrategias y acciones de corresponsabilidad, información, cambio de prácticas y valores; el trabajo educativo y comunicacional de las instituciones del Estado, GADs y cooperación en torno a la prevención y erradicación acelerada de la desnutrición y cambios en los hábitos de consumo (ficha informativa Acción Nutrición 2).

El objetivo de este capítulo fue conocer el territorio en el que se trabajó, exponer las características de la estructura del Estado, tanto desde el proceso de coordinación propuesto en este último gobierno, como los mecanismos de transferencia de gestión en el territorio.

Además se propuso profundizar acerca de la gestión de la desnutrición en la región, en el país y desde el Programa Acción Nutrición.

## **Capítulo 4**

### **Análisis de Datos**

El capítulo de análisis de datos tiene como finalidad contrastar las limitaciones en la implementación de la intersectorialidad identificadas en los estudios revisados de la región y sintetizados en el cuadro de operacionalización, a partir de los componentes de la intersectorialidad: multidimensionalidad, integración, articulación y proximidad, con los elementos encontrados en la investigación de campo.

El “elemento aglutinante” y sobre el que versó la investigación de campo es el de la problemática del combate a la desnutrición como política pública a cargo de varias instituciones de los distintos niveles de gobierno del Estado, es decir ejecutado a través de una estrategia intersectorial.

Con la finalidad de precisar ciertos criterios previos al desarrollo del análisis de datos, es necesario recordar que los niveles de gobierno responden a la estructura político-administrativa del país: el nivel nacional, el provincial, el cantonal y el parroquial; los cuales, de acuerdo al COOTAD, tienen competencias exclusivas y concurrentes. En el territorio, los jefes políticos y tenientes políticos cumplen un rol delegativo desde la Presidencia de la República, figura que les constituye en actores políticos.

Las entidades involucradas en la gestión de la desnutrición en los distintos niveles de gobierno corresponden a: en el nivel central, al MCDS, la gobernación a través de su jefatura política y los ministerios involucrados en la problemática. En el nivel provincial, cantonal y parroquial, se encuentran los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GADs.

Las entrevistas realizadas lograron abarcar 2 de los 3 niveles de gobierno. El actor político que faltó por entrevistar es el Gobierno Provincial de Chimborazo. En el nivel cantonal se logró acceder a información de la alcaldía a través de representantes del nivel político y técnico, se obtuvo información por parte de la jefatura política del cantón Guamote, la dirección provincial de una entidad pública del gobierno central y de delegaciones distritales del gobierno central presentes en el municipio.

En correspondencia con la malla de análisis de esta investigación que tiene fundamento en el acercamiento teórico y fue descrita en la metodología, el análisis de los datos seguirá la

misma línea de identificación de las limitaciones a través de los componentes de la intersectorialidad. Esta continuidad en el esquema de presentación de los resultados del estudio se relaciona de manera directa con uno de los objetivos específicos propuestos, que es el análisis de la intersectorialidad en el combate a la desnutrición en Guamote desde la perspectiva de sus componentes.

### **1. La multidimensionalidad**

Considerando que una limitación identificada en los estudios de la intersectorialidad en América Latina es la incapacidad institucional para enfrentar una problemática social desde distintas vertientes operativas y reconocer que las causas son de diversa naturaleza, este fenómeno es registrado en el caso estudiado de dos maneras: por una lado, los actores son conscientes que el combate a la desnutrición tiene múltiples causas y conocen que solamente puede ser superado mediante una estrategia multidimensional. En el cumplimiento de objetivos concertados de política pública, se constata los diferentes grados de involucramiento en una tarea que debería ser conjunta y en base a una planificación ordenada y sostenida. Hay un reconocimiento que las instituciones están involucradas en el Programa Acción Nutrición con ritmos diferentes. Varios actores se han pronunciado en el sentido de que en la base de la problemática está la incapacidad manifiesta para resolver el problema de la pobreza que es una de las causas primordiales para que exista la desnutrición. La superación de la pobreza al ser igualmente una categoría multidimensional no es sentida por los ciudadanos como logro de la política social y no se ha resuelto.

Por otro lado, por parte de las instituciones se constata una voluntad expresa de participar en el Programa Acción Nutrición, lo que da cuenta que políticamente el Programa tiene respaldo en el territorio y los funcionarios manifiestan que solamente de manera conjunta se pueden lograr objetivos en esta problemática. En el caso del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS, institución que lidera la implementación de las políticas públicas de los distintos ministerios para la consecución de las metas del Programa Acción Nutrición, éste ha activado niveles de coordinación y comunicación para la interacción con los ministerios involucrados en la problemática de la desnutrición. En la práctica se conserva y se han puesto en marcha niveles de comunicación y coordinación y de alguna manera se realiza un seguimiento a los ministerios que están bajo su tutela. Sin embargo el MCDS enfrenta la realidad de los ritmos diferentes y ocupaciones de las otras entidades que retrasan los planes y convenios pactados. Igualmente no se han creado los mecanismos para que otros actores

institucionales, sean privados o no gubernamentales participen más activamente ya que están fuera de su alcance de gestión.

## **2. La integración**

Las limitaciones constitutivas del componente de la integración refieren principalmente a la posibilidad de generar procesos de interacción en el nivel político.

El Programa Acción Nutrición y su proceso de implementación han permitido expresar manifestaciones políticas particulares, en el que intervienen factores territoriales y de política no formal. La existencia de un acuerdo de carácter más subjetivo que formal sobre la posibilidad de trabajar de manera colaborativa entre el GAD Provincial y el GAD Municipal, se debe entre otros factores al respaldo político de las organizaciones sociales presentes en el territorio hacia el alcalde actual, quien impulsa varias iniciativas de política social basado en las necesidades sentidas de los pobladores como manera de responder a sus demandas y favorecer la satisfacción de necesidades, una de las cuales es el combate a la desnutrición. Esto permite una sinergia entre autoridades locales que aúnan esfuerzos para responder políticamente a sus conciudadanos.

Además, el hecho de que la autoridad máxima nacional tiene un interés especial por la serranía ecuatoriana, las autoridades locales cuentan con la posibilidad de informar sobre dificultades y avances en la gestión de sus programas y esto moviliza a las direcciones provinciales de los diversos sectores involucrados en la problemática de la desnutrición. Debido a este respaldo y consideración como tema prioritario nacional, las entidades sectoriales en ciertos casos actúan, más allá de un genuino interés en llevar adelante los procesos que aunque vienen dictaminados desde el ejecutivo, están obligados a enfrentar iniciativas como el Programa Acción Nutrición de manera conjunta y coordinada.

Con respecto a la coordinación por decreto, en este ejercicio de implementación de la intersectorialidad, ésta se manifiesta de diversas maneras que serán expuestas a continuación. En la estructura orgánica del Estado, a través el decreto 117-A con fecha febrero 2007, se creó al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y a cinco ministerios coordinadores más. En el mismo decreto se menciona que dicho ministerio concertará las políticas y acciones de los

ministerios del sector social<sup>2</sup>. A partir de este mandato, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS implementa programas con estrategias intersectoriales, por su misma condición de institución que concerta políticas entre los ministerios a su cargo.

Adicionalmente, la coordinación por decreto se efectiviza en el Programa Acción Nutrición ya que busca disminuir la desnutrición infantil en niños menores de cinco años a través de la articulación intersectorial a fin de intervenir en las causas principales (Ficha informativa. 2015. MCDS). A esta determinación de carácter formal, se ha podido confirmar el impacto de las reglas no escritas en estos procesos de coordinación. Uno de los elementos que se menciona en el marco teórico sobre intersectorialidad es aquel en el cual en las instituciones y en la gestión intersectorial, existen reglas no escritas, que regulan el conflicto político y que estos procedimientos son fundamentales para la gestión intersectorial.

Esta limitación expresada en los párrafos anteriores se ha podido observar en el Programa Acción Nutrición que gerencia una serie de políticas públicas que se están ejecutando desde cada uno de los ministerios. Es decir, dentro de las actividades de estas entidades se encuentran los procesos necesarios para cumplir con las metas que la estrategia se ha planteado. Por ende, son ejecuciones sectoriales con una gerencia del programa que realiza el seguimiento en el nivel nacional para lograr el cumplimiento de estrategias sectoriales, pero existen o mejor coexisten acuerdos no formales que también impulsan las actividades y los proyectos.

También cuando se habla de coordinación por decreto, se refiere a que en el caso estudiado, el actual Prefecto de Chimborazo, es decir la autoridad máxima de la provincia, inició su carrera política en el cantón Guamote, a pesar de ser oriundo del cantón colindante Colta. En 1992 fue elegido alcalde de Guamote y en la región se lo considera el primer alcalde indígena del Ecuador y de América Latina. Este aspecto es recordado y se asume que para hacer carrera las organizaciones comunitarias fueron cruciales en el inicio de su vida política y por tanto existe una garantía que en términos de gestión política se cuenta con una segura articulación y colaboración entre los niveles de gobierno provincial y municipal en Chimborazo y Guamote. El modo cómo se efectiviza esta colaboración es a través del respaldo y promoción de la autoridad política provincial hacia los funcionarios y técnicos provinciales para trabajar en

---

<sup>2</sup> Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Bienestar Social (ahora MIES), Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, SENPLADES, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (ahora IFTH), Banco Ecuatoriano de la Vivienda y Ministerio de Economía.



articulación con otros niveles de gobierno de acuerdo a las demandas institucionales de la contraparte municipal.

Al analizar el contenido de las limitaciones de la coordinación por decreto, corresponde la afirmación del entrevistado uno, autoridad política que asegura que “han habido ciertas diferencias internas en la parte política aquí en el territorio y eso nos ha dificultado para que hubiera habido un proceso de transición como se podría pensar”<sup>3</sup>. Eso permite comprender que el proceso de integración por decreto se produce dentro de la estrategia intersectorial, pero sin embargo dentro de cada institución también existen necesidades de garantía de contar con información, para continuar con el programa. Se debe tener en cuenta que las autoridades políticas nacionales se eligen con dos años de diferencia de las autoridades políticas de los otros niveles de gobierno. Así el proceso de transición del poder local se producirá durante la vigencia de un período del gobierno nacional. La implementación de las políticas nacionales que se ejecutan en un nivel local, se verán influenciadas por los cambios de autoridades políticas y sus mecanismos de transición del poder y transferencia de la gestión pública.

El mismo entrevistado menciona el rol protagónico que tiene la autoridad política del territorio: “la autoridad local es la persona que está dirigiendo, que está orientando el desarrollo del cantón, hay una visión de por medio”. Esto se refiere a que, además de la gestión de la institución, la autoridad cumple con funciones estratégicas, a través de las cuales su perspectiva de la comprensión del desarrollo del territorio transversaliza todas las acciones institucionales. Es decir, el alcalde se constituye en la figura que tiene la potestad de coordinar las acciones del territorio, no solo en su institución sino con los demás actores presentes sean públicos, públicos no estatales o privados. La importancia que presenta la figura el alcalde en este caso concreto de Guamote ofrece la constatación que sin la participación deliberada y fuerte de una autoridad local, la labor del ministerio coordinador y de las demás entidades públicas tendrían dificultad para responder a las expectativas y los objetivos de la política social y en este caso del combate a la desnutrición.

Otro elemento con respecto a la presencia de una autoridad política, próxima al elemento anterior, se expresa en la articulación municipal con actores internacionales y nacionales. Los actores externos que están presentes en Guamote son Plan Internacional y Visión Mundial, ahora llamado PDA que participan en actividades en torno a la desnutrición. Actualmente se coordina con éstos actores, con los cuales se ha logrado cierta complementariedad aunque

---

<sup>3</sup> Gilberto Guaminga (Jefe Político, Cantón Guamote), en entrevista con la autora, Abril 2015

desde territorios distintos en el cantón con la finalidad de impedir la duplicidad de actividades. Fue iniciativa del Municipio organizar la presencia de estos actores de cooperación internacional desde hace ya varios años, después de la experiencia que se tuvo en los años `90 de la presencia de una multitud de ONGs con agendas propias. Como dice Breton:

Durante los años 80 y 90 se amplió notablemente el accionar de las ONGs que reemplazaban progresivamente el retiro del Estado en varios ámbitos en el medio rural: asistencia técnica, comercialización, riego, obras de infraestructura y capacitación. El 33% de las ONG se concentraban en la provincia de Chimborazo (Breton 2001, 3).

Se concluye entonces que el alcalde es una figura necesaria al ser reconocida no solo por los habitantes del territorio que gobierna, sino también por agentes políticos del nivel nacional, parroquial e internacional presentes en el territorio.

La integración expresa diversos mecanismos de interacción entre entidades de distintos niveles del gobierno nacional, municipal y parroquial. Vale la pena subrayar la experiencia recuperada en la gestión de los CIBVs donde se puede ver la operacionalización de este tipo de coordinación, así como elementos subjetivos que se constituyen en factores determinantes en la gestión de la intersectorialidad como la relación histórica entre autoridades y organizaciones sociales del territorio y la presencia del Presidente de la República en el territorio.

Otra limitación se refiere al nivel de implicación de directivos en las iniciativas de combate a la desnutrición. En la entrevista con el Jefe Político de Guamote se menciona que “en el caso del gobierno local y las dificultades de la transición, es necesario advertir que cada autoridad viene con otra mentalidad”, así es como se evidencia la importancia de la perspectiva estratégica de la autoridad política considerando que la autoridad local es la persona que dirige y orienta el desarrollo del cantón, lo cual evidencia una visión distinta al interior de la misma. En la gestión territorial se debe contemplar la existencia de los procesos de recambio de autoridades, en el cual se producen modificaciones en la gestión territorial, debido a las definiciones estratégicas de sus principales gestores. Además se conoce y se espera que la autoridad sea una figura orientadora que comprenda la realidad del territorio de manera más integral.

Cabe mencionar que los cantones están constituidos por parroquias urbanas y rurales. El entrevistado uno<sup>4</sup> menciona: “también a nivel interno, a nivel local, existe el tema político, es un inconveniente. En Guamote cabecera cantonal está Alianza País, en Palmira, parroquia rural del cantón está Alianza País pero en Cebadas, otra parroquia rural está un compañero del movimiento Amauta Yuyai que es de la administración anterior y que no está alineado con el gobierno. Existe un cierto grado de división. Ese tipo de inconveniente no permiten la articulación de los territorios”. La división a la que hace referencia el entrevistado es la dificultad de generar procesos de coordinación, que se debe a la diferencia partidista entre autoridades políticas de las parroquias presentes en el cantón.

Más allá de aspectos de carácter político, se mencionó la importancia de regirse a la normativa con respecto al rol coordinador que cumple el municipio en un territorio. Como dice Cunill si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral (Cunill 2013, 7). Como menciona el entrevistado uno, “es necesario confirmar el carácter de subsidiariedad entre los niveles de gobierno con la finalidad de que la articulación pueda optimizar los recursos, optimizar las capacidades que tienen las instituciones y agilizar en lo que es el apoyo para mejorar las condiciones de vida”. Esta subsidiariedad la define la normativa vigente a través de la Constitución y el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), la cual faculta al gobierno municipal para que sea el ente coordinador en el ámbito territorial. El municipio cuenta con un Plan de Desarrollo articulado al Plan Nacional de Desarrollo, principales herramientas de planificación del cantón. En el marco de esta planificación que promueve la subsidiariedad, el mecanismo que utiliza el municipio, a pesar de las diferencias políticas de las autoridades cantonales y parroquiales, es a través de reuniones permanentes con funcionarios de otras entidades en temáticas sociales.

Como dice el entrevistado cuatro<sup>5</sup>: “entre los programas del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia - INFA y los programas del MIES, antes Ministerio de Bienestar Social, no podíamos encontrarnos en el territorio, no podíamos coincidir con las acciones que se hacían”. Se presentaba la imposibilidad de trabajar de manera colaborativa entre instituciones de distintos niveles de gobierno e incluso del mismo nivel involucradas en la temática social.

---

<sup>4</sup> Gilberto Guaminga (Jefe Político, Cantón Guamote), en entrevista con la autora, Abril 2015

<sup>5</sup> Pedro Yangol (Coordinador Convenio MIESS, Municipio de Guamote) En entrevista con la autora, Abril 2017

De ahí que la cita es coincidente: una segunda limitación es la desconexión entre niveles de gobierno, así como entre entidades del nivel central desconcentradas. Esto puede conllevar a que se produzca una lucha entre esferas gubernamentales por tener el reconocimiento político de sus programas, aunque para ello se tenga que llevar a cabo intentos de neutralización de los impactos de otros programas.

Otra limitación que se expresa entre algunos actores externos y gestores públicos del mismo nivel de gobierno quienes no pueden trabajar articuladamente, se expresó que en Guamate existe el Programa “Creciendo con Nuestros Hijos” –CNH y los Centros Infantiles del Buen Vivir –CIBV que es parte del Programa Acción Nutrición, ambos gestionados por el MIES. Consideran que cada uno tiene sus territorios dentro de los cantones y no deben “cruzarse” mutuamente. Parece evidente que cada programa ha ejercido liderazgo y autoridad en un espacio territorial, con un sector de población definido, protegido, han comunicado explícitamente la imposibilidad de generar conjuntamente información, estrategias o mecanismos para que las acciones sean más integrales y compartidas.

Como dice Cunill, se pone en evidencia la existencia de “feudos” institucionales o reservas por parte de las entidades que impiden la consolidación de un trabajo que promueve la integración (Cunill 2005, 1). El entrevistado dos<sup>6</sup> menciona que la directiva desde el nivel central es que en caso de existir el programa de CNH no se puede abrir el CIBV. Son territorios que en definitiva son propiedad de un programa o de otro. Es decir que a pesar que se ha reducido de cierta manera la dificultad en los procesos de coordinación, siguen existiendo barreras porque las entidades, incluso del mismo nivel de gobierno, defienden los espacios dónde han generado procesos y no están dispuestos a cederlos a otras entidades u departamentos de los mismas instituciones y, de esta manera, se mantiene el obstáculo para la inclusión de la población en iniciativas que son necesarias y esperadas.

### **3. La articulación**

En el caso del cantón Guamate, es la complementariedad entre distintos niveles de gobierno que se expresa, en este caso particular de análisis, a través de la gestión de los CIBVs - Centros Infantiles del Buen Vivir y que expresan las siguientes limitaciones: a) requerimiento de la construcción y puesta en funcionamiento de herramientas tecnológicas compartidas por los actores involucrados para la gestión de estrategias intersectoriales, b) necesidad que existan objetivos claros, definición de tiempos, prioridades, responsabilidades institucionales

---

<sup>6</sup> Tomás Roldán (Técnico del Municipio de Guamate), en entrevista con la autora, Abril 2017

y roles de funcionarios en la implementación de políticas públicas con estrategia intersectorial, c) demasiadas reglas y procedimientos del sector al que pertenece cada funcionario, lo cual debilita el cumplimiento de dichas actividades y, d) existencia de “egoísmo organizativo”, en contraposición a la necesidad de promover el respeto y conocimiento mutuo entre instituciones y responsables de las distintas dimensiones en la implementación; elementos que permiten entender la falta de articulación entre niveles de gobierno.

Los CIBVs son los centros de atención a niños de 1 a 3 años a cargo del MIES - Ministerio de Inclusión Económica y Social, entidad del gobierno central. A través de un convenio con el MIES el municipio gestiona el funcionamiento de los CIBVs. Se brinda atención para el desarrollo integral de los niños, se ofrece alimentación específica para su edad y capacitaciones a los padres en nutrición, manejo de alimentos, mejoramiento de la higiene, y otros temas de interés. El convenio MIES, como se lo denomina en la zona, determina que la responsabilidad de la ejecución de las actividades del funcionamiento del CIBV recae en ambos lados, tanto en el MIES como en el GAD Municipal.

La estructura de gestión es la siguiente: los coordinadores de los CIBVs son funcionarios del MIES y por tanto reportan a dicha institución, mientras que los promotores o educadores son contratados por el Municipio. Hay un coordinador general del proyecto que es funcionario municipal y también existe un equipo técnico del municipio que realiza en campo la ejecución y el seguimiento del proyecto. En términos de coordinación el encuentro se produce cuando el coordinador del proyecto se reúne con las direcciones distritales del MIES para dar seguimiento y reportar el cumplimiento de las metas.

De acuerdo a una de las entrevistas, el convenio es un mecanismo que ha permitido compartir recursos, ya que el MIES transfiere al Municipio un monto correspondiente al 80% del costo del proyecto por un año y el Municipio asume el 20% restante. Una dificultad es justamente el seguimiento económico desde dos entidades diferentes del mismo proyecto, ya que no existe una sola línea de interlocución y eso ha generado, en ciertos casos puntuales, conflictos debido a que se han filtrado críticas de los técnicos hasta los niveles jerárquicos superiores de su institución. Esto visualiza que existe una limitación en la comunicación entre instituciones cuando surge algún problema, lo que provoca que se deba enfrentar el problema ya no entre coordinadores de proyecto tanto del municipio y del MIES, es decir del mismo nivel

jerárquico de una entidad, sino que el caso es ventilado por la autoridad máxima del cantón o en su defecto se traslada el conflicto a las altas esferas ministeriales.

Como menciona el entrevistado dos<sup>7</sup>, técnico institucional, este tipo de operación de los CIBVs por parte del MIES se produce a nivel nacional no es solamente un problema de Guamote. Es muy común que la responsabilidad de gestión del CIBV la asuman los GADs municipales, únicamente en ciertas ocasiones por intermedio de otras entidades cooperantes como fundaciones, que corresponden a actores públicos no estatales. La principal limitación gestionar un CIBV es que se debe a contar con el financiamiento del aporte económico del 20%. En el caso del cantón Guamote, el único actor que atiende a niños con el programa de los CIBVs en Guamote es el municipio a través del convenio con el MIES, y no con actores públicos no estatales como en otros sectores del país.

En este caso se ha podido observar que la implementación de la Estrategia Acción Nutrición, cuya responsabilidad recae en uno de los ministerios involucrados, el MIES, genera un movimiento operativo hacia un actor no dependiente de la estructura orgánica del gobierno central. El Municipio interactúa con el MIES en políticas de desarrollo infantil, y es el MIES el responsable de la vinculación de la política de desarrollo infantil con la política de desnutrición infantil, representada por el Programa Acción Nutrición.

En el caso de la gestión del convenio municipio – MIES se puede aseverar que cumple con los elementos de la Nueva Gestión Pública. Los gestores tanto responsables como contratados por el municipio, así como aquellos que son funcionarios del MIES cumplen con los requerimientos profesionales para realizar las actividades debidamente definidas, incluso se podría decir que presentan una excesiva precisión en los roles de cada figura del programa y en los mecanismos de evaluación que corresponde al POA como herramienta de seguimiento. Otro aspecto importante es la presencia de normas técnicas sobre las cuales el proyecto se respalda.

Con respecto a los procesos de gestión, los entrevistados expresaron su total acuerdo con respecto a la existencia de éstos y al proceso de internalización en su trabajo. Las normas técnicas se refieren a manuales que definen cómo debe funcionar un CIBV: sus parámetros, sus reglamentos, sus normas de funcionamiento, etc. Son reglas instituidas por parte del MIES, las cuales si han sido apropiadas por los gestores del municipio del proyecto conjunto.

---

<sup>7</sup> Tomás Roldán (Técnico del Municipio de Guamote), en entrevista con la autora, Abril 2017

Sin embargo, se han expresado varias limitaciones con respecto a la interacción entre la realidad y las normas técnicas. En un caso, existe una determinación que cada CIBV cuente con un número específico de niños que deben vivir en el sector. Se han presentado situaciones en las que un 80% del número de niños requerido se encuentra sin atención, frente a lo cual no ha sido posible ofrecer el servicio y éstos quedan desvinculados del proceso.

Una de las limitaciones expresadas por el entrevistado tres<sup>8</sup> es la debilidad técnica de una de las instituciones involucradas en la gestión de la problemática de la desnutrición. Incluso se considera necesario, en este escenario, contar con autoridades políticas que además de la visión estratégica de la gestión del territorio, cuenten con capacidades técnicas que fortalezcan las unidades operativas.

A pesar de esta constatación, en términos institucionales, se confirma que en las entidades se cuenta con modelos de gestión internos y un Plan Operativo Anual - POA que permiten implementar los programas; los cuales tienen metas y resultados definidos, los cuales son monitoreados por los coordinadores de las unidades a través de informes regulares de la gestión.

Como se menciona en el marco teórico, la Nueva Gestión Pública se sostiene a partir de tres desafíos. El primero corresponde a la necesidad de generar un cambio en la estructura del recurso humano del Estado, es decir se propone la profesionalización de la gestión pública. El segundo es fortalecer mecanismos que siendo usados en el sector privado puedan ser transferidos al ámbito estatal como son los procesos de rendición de cuentas e implementación de mecanismos de evaluación de los funcionarios (Gómez, 2008). El tercer desafío es una manifestación de la globalización que corresponde a la informacionalización de la sociedad. En este caso particular, la necesidad de contar con información válida y que pueda ser compartida. Es la implementación de sistemas de información que se constituyan en elementos de interrelación entre actores sociales, estatales y no estatales.

Se pudo constatar la existencia, hace algunos años, de una iniciativa en la gestión del Programa INTI de operativizar este tipo de modernización informática entre las instituciones participantes. Frente a la necesidad identificada desde la literatura de poner en funcionamiento una unidad de gestión territorial como la “encargada” del diseño de herramientas de apoyo y soporte técnico a las regiones para la estructuración de redes locales (Cunill y Fernández

---

<sup>8</sup> Luis Angel Chuquimarca (Alcalde del cantón Guamote), entrevista con la autora, Abril 2017

2015, 4). Es necesario valorar que en el Programa INTI había un técnico contratado por el MAGAP, responsable de la coordinación y revisión de las actividades comprometidas por todas las entidades involucradas en la estrategia, sean estas del gobierno central, provincial, cantonal o parroquial, incluso de la cooperación internacional. Su rol fue sustancial para el adecuado cumplimiento de los acuerdos institucionales pero también brindó una fortaleza a los funcionarios con respecto a la efectividad del programa. Se puede decir que el técnico del MAGAP cuya responsabilidad era hacer el seguimiento a la Estrategia INTI construyó la red que se buscaba en términos conceptuales.

Existe articulación con los gobiernos parroquiales en el marco de la implementación de programas y proyectos de una problemática definida. El entrevistado uno<sup>9</sup> subraya la importancia que la articulación y la implementación de procesos conjuntos se produzca también con los representantes de los gobiernos parroquiales. Los ejercicios llevados a cabo plantean que sean los representantes de los GADs parroquiales quienes sean los responsables de realizar las convocatorias a las reuniones que lleva a cabo el municipio en sus territorios de manera rotativa, con la finalidad de generar mayor compromiso y que el liderazgo de las iniciativas y proyectos sean compartidos por los distintos niveles de gobierno.

Siendo más ilustrativo el que corresponde al convenio suscrito entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, actor involucrado en la Estrategia Acción Nutrición, y el Gobierno Municipal de Guamote para la gestión de los Centros Infantiles del Buen Vivir – CIBVs, debido a que ilustra los procedimientos de gestión que involucra la gestión intersectorial.

En el cantón Guamote no se produjo una adecuada transferencia de información con respecto a los programas de desnutrición infantil, ni sobre ningún proceso institucional durante el proceso de transición de una gestión municipal a otra. La justificación se debe a las diferencias políticas entre la autoridad que terminó su mandato y el nuevo representante cantonal que vino a ocupar el puesto, lo que ha dificultado la socialización, apropiación de la información y continuidad de la gestión.

El sentido de la socialización de la información corresponde al conocimiento de la gestión realizada por la entidad en cuestión. La apropiación se refiere a la comprensión y reflexión

---

<sup>9</sup> Gilberto Guaminga (Jefe Político, Cantón Guamote), en entrevista con la autora, Abril 2015



acerca de los procesos implementados, de los actores involucrados, entre otros; mientras que la continuidad de la gestión se refiere a la decisión de avanzar o no en la implementación de los programas que fueron desarrollados por la administración anterior. Sin embargo, la razón por la cual no se realiza este proceso de transferencia de información tiene que ver, entre otras razones, con el temor de culpabilizar y buscar responsabilidades de la gestión anterior. En este aspecto, se puede establecer una diferencia de perspectivas entre autoridades políticas. Unas que tienen temor de enfrentar acciones en contra de su gestión y otras que promueven la transparencia en el manejo de la información con la finalidad de conocer y definir la continuidad en los procesos emprendidos.

Las dificultades en la transferencia de información entre administraciones de un mismo nivel de gobierno o instituciones del gobierno central hacen referencia a la relevancia que tiene la información en la gestión de la intersectorialidad, sin la cual el proceso de toma de decisiones se hace difícil y es casi imposible acordar acciones y estrategias conjuntas cuando cada actor tiene su propia agenda y basa su participación en conservarla como inherente al cargo y a la dependencia de donde proviene. El manejo de la información, en términos generales, está compartimentalizada, ya que en cada nivel de gobierno la gestión interna solo se refiere a dicha institución y la información no existe en otro lugar o sistema informatizado. Esta situación hace muy difícil compartir estudios, informes, documentación de programas y proyectos entre varias instituciones y al mismo tiempo asegura el mantenimiento de esos pequeños “espacios de poder” burocráticos. Además, la información suele estar en manos de funcionarios responsables de la iniciativa cuya facultad es decidir o no la transferencia de dichos contenidos.

De acuerdo a lo dicho anteriormente, el proceso de transferencia de información de una administración a otra en una entidad puede llegar a ser complejo, también lo es entre varias instituciones que gestionan de manera conjunta una problemática social específica.

#### **4. La Proximidad**

Un aspecto a mencionar es el hecho de que varios de los entrevistados explicaron que el programa Acción Nutrición ya no trabaja en Guamote desde hace algunos años. Un entrevistado<sup>10</sup> informa que Acción Nutrición existía en el pasado y que no tiene referencia sobre si actualmente sigue presente en el cantón. También se menciona que en el territorio no

---

<sup>10</sup> Oscar Guevara (Coordinador zonal de promoción, Ministerio de Salud Pública), entrevista con la autora, Abril 2017

se mantiene el Programa Acción Nutrición, sin embargo confirma que en el pasado estuvo activa la Estrategia INTI. Otra persona menciona que el programa dejó de colaborar en el año 2013, es decir incluso se establece una fecha de finalización del mismo.

Al referirse a la proximidad, además de la coordinación entre la autoridad nacional y local se debe mencionar la visibilización de un actor complementario: la familia. Uno de los principales énfasis en la literatura cuando se habla de intersectorialidad es abandonar el trabajo exclusivamente con el individuo y pasar a trabajar integralmente con una comprensión de familia (Repetto 2009). En el cantón Guamote, se han desarrollado programas que identifican a las familias cuyos niños están afectados de desnutrición infantil y son estas familias con las cuales se vinculan los distintos ministerios involucrados en la temática de la desnutrición. Por ejemplo el MIDUVI destina sus programas a las familias con esta problemática. Así mismo el MSP cuenta con promotores que visitan a familias con niños con desnutrición infantil y madres embarazadas. Cada promotor está a cargo de cinco a siete comunidades. La figura del promotor tiene una gran importancia en esta investigación.

Una constatación de la investigación fue el valor que se adjudicó al nivel comunitario entre los distintos actores involucrados en la problemática de la desnutrición. Se identifican dos figuras claves en dicho espacio de gestión: los presidentes de cabildos y los promotores, tanto de la gestión de salud, como de agua y otros. Estos son interlocutores fiables para las instituciones públicas y que cuentan con la legitimidad de la población.

En el marco teórico se plantea la necesidad de promover la articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, la realización y la evaluación de acciones para alcanzar un efecto sinérgico en situaciones complejas, con miras al desarrollo social, superando la exclusión social (Junqueira y Inojosa, 1997). El entrevistado tres<sup>11</sup> propone identificar y trabajar con los yachay, sabios, hierbateros en temas de nutrición; “ellos saben que comida hay que comer”. Estas figuras comunitarias tienen el conocimiento ancestral y la legitimidad de sus pares para poder asegurar la apropiación del discurso y práctica del combate a la desnutrición.

Otro aspecto que se plantea en la parte teórica y que se ha podido encontrar en los resultados del trabajo de campo, es la relación entre las instituciones y la población receptora de la política pública; por ejemplo la generación de espacios de capacitación a las organizaciones

---

<sup>11</sup> Luis Angel Chuquimarca (Alcalde del cantón Guamote), entrevista con la autora, Abril 2017

sociales y población no organizada, en este caso, hay funcionarios que mantienen un contacto directo con la población receptora y con la problemática específicamente. Los promotores de salud se formaron en el pasado a través de un convenio entre el Gobierno Nacional y la República de Cuba, cuyos integrantes fueron certificados como promotores. Son miembros de las comunidades y por tanto conocen tanto los elementos concretos de los problemas que enfrentan los pobladores como aquellos culturales de la gestión, en este caso de la desnutrición.

Así mismo, los representantes de las juntas de agua cuentan en el nivel comunitario con el respeto de la población, y en términos políticos, se puede observar un posible punto de partida para la construcción de una carrera política en el nivel local. Es importante también advertir que tanto los promotores de salud como los representantes de las juntas de agua son, en muchos casos, personas interesadas en asuntos de carácter público, lo cual genera más de allá de proyectos políticos personales, la determinación de la existencia de ciertos sujetos que responden a necesidades subjetivas en el campo de realizar acciones de beneficio comunitario.

Una referencia repetitiva también fue reconocer los espacios de participación política y gestión pública que existen en el territorio. En este caso, los actores comunitarios y organizacionales de Guamote son actores constituyentes del parlamento indígena y popular.

Con respecto a la relación de la definición de la política pública con la implementación de la misma y la recepción de los ciudadanos del servicio de atención, se han encontrado varios elementos sustanciales para el desarrollo de esta investigación que se mencionarán a continuación. En el marco teórico se mencionó la siguiente cita:

Los psicólogos especializados en el estudio del trabajo dicen que los empleados se sienten responsables cuando creen que los logros de la labor que se proponen tienen consecuencias para otros, cuando reciben información sobre ellos, y pueden atribuirlos a sus propios esfuerzos, iniciativas y decisiones (Barzelay 1998, 190)

El entrevistado cuatro<sup>12</sup> especifica que en términos normativos y de definición de las políticas públicas se especifican los campos en términos de competencias, procesos y acciones. Sin embargo una limitación que se observa es la interacción real entre el funcionario y el ciudadano.

---

<sup>12</sup> Pedro Yangol (Coordinador Convenio MIESS, Municipio de Guamote) En entrevista con la autora, Abril 2017

Wai Fung Lam (2005) sostiene que en el marco teórico se evidencia la necesidad que se produzca una coordinación adecuada a través de dos elementos: la confianza y la reciprocidad (Cabrero y Zabaleta 2009, 4). En términos normativos, el gobierno nacional tiene la competencia de brindar los servicios de salud a la población, además de promover la atención con calidad y calidez, representado por la confianza. Lo que sucede en el encuentro entre institución y ciudadano al momento que se atiende a un poblador no refuerza el discurso de atención con calidez y calidad, sino que más bien contradice esta premisa. Existen elementos sociales y culturales que incluso fortalecen la distancia entre estos sujetos. En el caso de Guamote, existe un importante índice de analfabetismo o bajo nivel de educación formal entre las mujeres, de mayoría indígenas, las cuales cuando requieren servicios de salud en los centros de atención estando embarazadas o tienen hijos pequeños, se encuentran en un escenario de posibles tensiones. Estas brechas no logran que el discurso institucional se plasme en la prestación del servicio, sino logran que se confirme la distancia de la relación social, lo cual no solo trae efectos negativos en la atención sino también en la construcción de una nación.

En el marco teórico se menciona que además de la constitución de una sociedad de la información, otro aspecto particular de la globalización es la generación de procesos de segmentación y diferenciación de la realidad social. Hecho que hace referencia, a pesar de la irrupción de códigos, símbolos y propuestas de carácter global, surgen manifestaciones desde lo local, desde las diferencias entre sujetos, de tipo social y cultural que definen identidades muy diferenciadas entre sí.

Esta constatación se presenta en la relación entre mestizos e indígenas. Se exagera la interacción entre un profesional de la medicina mestizo, que habitualmente no pertenece al territorio, y una mujer analfabeta o semi analfabeta indígena. Son realidades que expresan condiciones estructurales del sistema expresados en sujetos que interactúan. En las entrevistas a las autoridades se recalcó que cuando una mujer ha recibido educación y procesos de formación, la brecha disminuye y la relación se da en condiciones más equitativas.

También se puede confirmar la existencia de redes preestablecidas en las comunidades con otros actores institucionales. La gobernanza de proximidad se refiere a la gestión de los gobiernos locales, especialmente municipales, en directa relación de diálogo con los colectivos involucrados en los asuntos públicos y problemas sociales del territorio. En el caso del cantón Guamote, se puede confirmar la existencia de procesos de gobernanza que van más

allá de la decisión política. En el caso de los promotores de salud, éstos mantienen un seguimiento permanente en casos de personas en condiciones de salud que merecen ser atendidas. Frente a ello, se encuentra redes entre los actores del territorio, es decir bomberos, funcionarios municipales e iglesias que facilitan las gestiones necesarias para lograr las atenciones de salud.

En el transcurso de la investigación, uno de los elementos innovadores con respecto a otros estudios sobre intersectorialidad es que existe un conglomerado formado y capacitado que es parte de las comunidades en las que trabajan y con amplios conocimientos de las realidades culturales, sociales y políticas: los promotores. Esta figura se constituye en un elemento que fortalece la implementación de una estrategia intersectorial, ya que son reconocidos por parte de las entidades gubernamentales pertinentes. Se visibilizó esta figura no contemplada en la teoría que corresponde a los operadores de campo quienes se encuentran en una línea difusa entre ser integrantes de las comunidades y haber sido contratados por las entidades pues responden contractualmente a una institución, pero que cumplen un importante papel en la operación de estrategias y acciones de contenido social y son portadores de la misión institucional sin descuidar su origen comunitario, solidario y responsable con su localidad.

La cita el arco de solidaridades que une al "nosotros" definido por la común pertenencia al territorio acotado por un estado (O'Donnell 1978, 24), da sentido a la figura de los promotores.

La consideración del marco teórico era que la figura del actor no estatal, ONGs o fundaciones, es el que nutre la investigación sobre intersectorialidad. Ahora considerando que en el territorio estudiado no existen fundaciones que se ocupen de la prestación de servicios sociales, como sucede en otros lugares y en las áreas urbanas, son los promotores quienes cuentan con conocimiento y capacitación técnica para constituirse como el punto de engranaje requerido para que las iniciativas intersectoriales funcionen.

A través de la gestión del promotor se asegura el conocimiento del territorio y sus dinámicas sociales, políticas y culturales, además de que corresponden a sujetos interesados en asuntos colectivos con una memoria histórica ya existente, debido a que no es ahora que se han conformado como tales, sino que ya han pasado por procesos de formación y legitimación por parte de sus comunidades como de las instituciones que trabajan en los territorios.

## Conclusiones

La investigación se originó a partir de una inquietud planteada de manera reiterativa a partir de los aportes de los ciudadanos presentes en espacios participativos en los que he trabajado durante los últimos años: la necesidad de promover la coordinación interinstitucional, que incluya a organizaciones sociales presentes en un territorio determinado.

Se decidió plantear la tesis de investigación considerando ese requerimiento colectivo y por tanto, se planteó como hilo conductor del estudio la identificación de la existencia de limitaciones para que la coordinación interinstitucional se materialice y se cumplan los objetivos de los programas y proyectos sociales. La hipótesis de la tesis fue la de discernir la pertinencia si los componentes de la intersectorialidad, identificados en el marco teórico, pueden caracterizar las limitaciones de la operación en el terreno de una política pública definida como prioritaria por el Estado y hasta qué punto esta clasificación da cuenta de procesos de colaboración interinstitucional.

La hipótesis central ha sido corroborada, ya que efectivamente los componentes de la intersectorialidad permiten analizar una problemática como es el caso de estudio, el Programa Acción Nutrición en una situación concreta como son las instituciones y organizaciones del cantón Guamote.

Los componentes de la intersectorialidad que fueron expuestos en el marco teórico y conceptualizados de acuerdo a varios estudios regionales, fueron la base analítica que permitió la identificación de las limitaciones en el caso de estudio. Las conclusiones principales que se obtienen sobre la multidimensionalidad, la articulación, la integración y la proximidad permitieron clarificar los análisis en la confrontación del trabajo de campo y las circunstancias específicas que se encontraron en el caso de estudio que es el Programa Acción Nutrición en el cantón Guamote.

La multidimensionalidad entendida como la comprensión de que los problemas sociales tienen diversos orígenes y por lo tanto para su resolución deben ponerse en marcha distintas estrategias provenientes de instituciones de varios sectores, no siempre ha sido comprendida por los agentes vinculados a los programas y proyectos.

La investigación clarifica que los objetivos institucionales y los planes de trabajo, representados en los POAs, no siempre están alineados con las necesidades de cooperación y colaboración con otras instituciones, no obstante se reconoce que la problemática es multicausal. En muchos casos subsiste una visión cerrada y restringida a los objetivos específicos institucionales sin que exista una apertura a compartir información, recursos y destrezas fuera del ámbito de su especialidad. Son alcances de acción distintos.

La multidimensionalidad es una condición previa al ejercicio de la gestión, sin ella no se puede pensar en intersectorialidad. Sin embargo, se observan distintos niveles de comprensión de este fenómeno. Existe un nivel de comprensión de la noción y de su conceptualización ubicada en el nivel central de gobierno lo que activa la necesidad de transmitir a los niveles sub nacionales la directriz para que se ejecuten las políticas bajo una misma unidad de gestión donde converjan las entidades, con la finalidad de ejecutar estrategias y proyectos con objetivos y metas comunes.

En el caso del Programa Acción Nutrición se ha determinado que efectivamente los funcionarios y técnicos de las entidades y principalmente del municipio y gobierno provincial, son conscientes de la multicausalidad de la desnutrición crónica pero enfrentan posiciones burocráticas y reglamentarias que impiden una mayor cooperación entre ellos y avanzar con más eficacia en los programas.

La noción de articulación hace referencia a la necesidad que existan objetivos claros, definición de tiempos, prioridades, responsabilidades institucionales y roles de funcionarios en la implementación de políticas públicas con estrategia intersectorial. Igualmente que los niveles de gobierno, en este caso el central, el provincial y el cantonal estén en sintonía sobre la manera de encarar la política pública emanada desde los objetivos nacionales, como es el caso de la superación de la desnutrición crónica infantil, creando puentes y canales de comunicación para que la operación de los programas se realice de manera coordinada y conjunta.

Esta necesaria articulación que en la práctica no se da frecuentemente es una limitación identificada en la operación del combate a la desnutrición en Guamote. Los niveles de gobierno y principalmente la provincia y el cantón encaran una problemática como la estudiada desde sus particulares formas de trabajo y no siempre tomando en cuenta lo que el

otro nivel realiza para lograr un mismo fin. No obstante en Guamote se cuenta con la ventaja que el actual prefecto provincial fue anteriormente alcalde de ese cantón.

Articulación es también la posibilidad de compartir recursos dentro del mismo programa y la opción de generar redes de comunicación y operación de las estrategias. La investigación proveyó varios elementos al respecto. En el caso de los programas de desnutrición infantil en el cantón Guamote se valoró la existencia, en el pasado, de un técnico de un ministerio que se lo identificó como el punto focal del programa de desnutrición en el territorio y quien canalizó ciertos recursos para el Programa, principalmente por su dedicación compromiso. Otro elemento es la colaboración existente entre el MIES y el Municipio de Guamote en la implementación de los CIBVs donde sí se han compartido recursos y se ha avanzado en el cumplimiento de las metas, no obstante la investigación revela una limitación en el manejo económico pues cada institución debe dar cuenta de lo utilizado a su entidad, cada una con procedimientos y requisitos diferentes, lo que complica el manejo económico. Los entrevistados reiteradamente han evidenciado la necesidad que existan fondos específicos para el Programa y conjuntamente se realicen las inversiones y liquidaciones correspondientes.

La misma problemática identificada en el terreno se refiere a la existencia de demasiadas reglas y procedimientos de la entidad a la que pertenece cada funcionario, lo cual debilita el cumplimiento de actividades conjuntas que deberían ser más dinámicas.

Con respecto a la posibilidad de generar redes como elemento constitutivo de la noción de articulación, se observa una presencia originaria de la red desde la noción de comunidad, que correspondería al nivel local en el que se asientan las políticas públicas. Lo relevante de este tema es activar la existencia de las redes que permean la relación entre población e instituciones, considerando que las entidades están formadas por personas de las comunidades. El estudio concluye que no se han consolidado redes de este tipo y que las programaciones y operaciones conjuntas muchas veces son fruto de experiencias no formales y de las buenas intenciones de funcionarios y líderes de las comunidades.

La noción de la integración parte del entendimiento que los actores que participan de los ejercicios de coordinación inician con un conocimiento y prácticas formalizadas. En el caso de la investigación, una de las primeras constataciones es sin duda el hecho que las



instituciones, en el proceso de formación del Estado, definen sus competencias y, a partir de ellas, luchan por su existencia. La puesta en marcha de procesos de integración entre entidades gubernamentales exige un renunciamiento del inevitable reconocimiento público y político que requiere la entidad para fortalecer su identidad, por ello la intersectorialidad se convierte en un arma peligrosa para un Estado sectorialista.

En el caso específico de la investigación, se puede observar la manifestación de la integración en Guamote a través del trabajo de cada entidad con un grupo poblacional diferente en las comunidades, con sus promotores de salud, sus promotores de agua que no tienen necesariamente las mismas destrezas, los mismos objetivos y metas y los mismos procedimientos de trabajo. Esto se convierte en un elemento limitante para difundir la problemática en cuestión y poder promover su comprensión desde la mirada de la integralidad.

Otro elemento que manifiesta la integración se refiere a la implementación de las políticas intersectoriales desde las competencias de cada ministerio, es decir como políticas de cada sector. Un aspecto que se opone a la integración y que está presente en muchas operaciones institucionales es la desconexión. Se la identifica en el ámbito político y entre niveles de gobierno. A menudo es necesario despojarse de la misión y objetivos institucionales para superar una limitación de ceguera estratégica y operativa, pues cuando no ha existido una directriz política de colaboración, las prioridades se vuelven difusas e inentendibles. Son momentos en que la ciudadanía pierde la secuencia de acciones y deja de comprender que hace cada una de las entidades.

Otra limitación identificada es la coordinación por decreto. Las iniciativas de carácter vertical y centralizado tienen serias dificultades para ser sostenibles. En el Programa Acción Nutrición las directrices del órgano central deben ser cumplidas sin que a menudo e consideren las características y particularidades del territorio. En el caso de Guamote siendo un cantón eminentemente indígena, los procedimientos están generalmente adaptados a grupos mestizos de habla castellana y con mayores niveles educativos y sociales, entonces se evidencia la dificultad en ejecutar directivas en situaciones particulares como es la que se ha descrito.

En la integración se ha establecido la dificultad en la delimitación clara entre los ámbitos político y técnico, que tiene que ver con el sometimiento de lo técnico a las decisiones

políticas. En el Programa Acción Nutrición se pone énfasis en las actividades técnicas y se ha manifestado que frecuentemente se pierde el rumbo de los objetivos perseguidos y se permanece en las acciones coyunturales y operativas.

La noción de proximidad se puso a prueba a través de manifestaciones a lo largo de la investigación. El primero se refiere a la reflexión de la interacción entre funcionarios y ciudadanos, en el que se evidenciaron las distancias culturales y sociales entre los dos sujetos agentes en esta situación específica que muestra una circunstancia en el proceso de construcción de democracia. La proximidad como elemento necesario para fortalecer la implementación está cruzada por realidades sociales que deben ser consideradas. El otro elemento es la proximidad ejercida por la figura de promotor, estudiada y valorada en esta investigación.

Existe una limitación en la comprensión sectorial de los funcionarios que trabajan sobre una problemática social desde la competencia de la institución a la que pertenecen y la dificultad de constituir mecanismos integradores que favorezcan el trabajo intersectorial. Sin duda, las competencias institucionales tanto al interior del nivel de gobierno central como en los otros, son parámetros que facilitan la gestión del territorio, aunque también generan posiciones, en ciertos casos, que impiden la comprensión integral de una problemática debido a la necesidad de responder por resultados de programas específicos, lo que distancia a la integralidad en la visión colectiva. Además se constató que tanto las herramientas institucionales como de gestión común son instrumentos útiles para la consecución de metas integrales, presentes en estrategias intersectoriales.

La limitación se enmarca en la dificultad de entendimiento de la amplitud de las problemáticas sociales desde la experiencia del sujeto, y más bien se reduce al cumplimiento de metas institucionales; así como las metodologías de trabajo impiden asegurar relaciones de proximidad de los gestores hacia los ciudadanos. Las distancias sociales y culturales presentes en la interacción institucionalidad y ciudadano generan posiciones que en ciertos casos impiden la efectividad de la intersectorialidad. Esto conlleva la inexistencia de políticas que promuevan la proximidad que vayan más allá de un discurso político y se convierte en la acción cotidiana tanto de los gestores públicos como de los habitantes, al demandar sus derechos.

Para concluir es pertinente recuperar ciertas reflexiones que han surgido a lo largo de la investigación y que sería relevante poder destacarlas como inquietudes o interrogantes para la discusión futura. La primera reflexión es en torno a la necesidad de promover espacios de retroalimentación desde los prestadores de los servicios de atención o de los promotores comunitarios. Así mismo, incentivar el reconocimiento, desde diversos ámbitos, de esta figura en relación a la garantía del cumplimiento de las metas buscadas en una estrategia intersectorial. Otro elemento es confirmar que en el estudio del caso de Guamote que se investigó, se visualizó un componente técnico capacitado y comprometido con las iniciativas intersectoriales pero sujeto a disposiciones y planes de trabajo que impiden una mayor relación con los demás actores presentes en la operación de los programas. Este elemento en el caso del Programa Acción Nutrición se evidenció en varias de las entrevistas ya que son ellos quienes reciben la información desde los ámbitos nacionales y también son quienes conocen la realidad y a los demás operadores comunitarios. A partir de ello, se recomienda también el reconocimiento e involucramiento en la construcción y re-construcción de estrategias intersectoriales.

## Anexo 1: Recopilación de datos y cronograma

Cronograma	Semana						
	Marzo			Abril			
Procedimientos a seguir en la fase de preparación y desarrollo de recopilación de datos	3ra	4ta	5ta	1ra	2da	3ra	4ta
Recopilación de información institucional pertinente sobre Programa Acción Nutrición							
Recopilación de información socioeconómica del cantón Guamote y Provincia de Chimborazo en el contexto de la desnutrición en el país							
Identificación y recopilación de información relevante de territorio en el que realizar parte del trabajo de campo							
Identificación de actores a quienes se va a entrevistar en cada dimensión y cada nivel de gobierno							
Elaboración de formularios de entrevistas							
Realización de las interacciones con informantes y recopilación de información de campo en el nivel provincial/zonal y cantonal/distrital							
Realización de las interacciones con informantes y recopilación de información de campo en el nivel provincial/zonal y cantonal/distrital							

## **Anexo 2: Listado de Entrevistados**

Sr. Gilberto Guaminga, Jefe Político, Cantón Guamote, Provincia Chimborazo. Ministerio del Interior.

Sr. Luis Angel Chuquimarca, Alcalde, Cantón Guamote, Provincia Chimborazo.

Sr. Pedro Yangol, coordinador convenio MIES, Municipio de Cantón Guamote, Provincia Chimborazo.

Sr. Tomas Roldán, técnico, Municipio de Cantón Guamote, Provincia Chimborazo.

Sr. Oscar Guevara, director distrital, Ministerio de Salud Pública, Cantón Guamote, Provincia Chimborazo.

Sr. Aníbal Armijos, SENAGUA, Ciudad de Riobamba, Provincia de Chimborazo.

Sr. Fernando Baca, Coordinador, Dirección Zonal de Promoción, Ministerio de Salud Pública, Ciudad de Riobamba, Provincia de Chimborazo.

## **Glosario**

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CONAIE – Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

CONAM - Consejo Nacional de Modernización

DPE - Desnutrición Proteínico-Energética

DRI - Desarrollo Rural Integral

ECUARUNARI – Confederación de los Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

FODERUMA - Fondo para el Desarrollo Rural Marginal

GADs - Gobierno Autónomos Descentralizados

INTI – Intervención Nutricional Territorial Integral

MAGAP - Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

MCDS - Ministerio Coordinador de Desarrollo Social

MIDUVI - Ministerio de Vivienda

MINEDUC - Ministerio de Educación

MIES - Ministerio de Inclusión Económica y Social

MSP - Ministerio de Salud Pública

NGP - Nueva Gestión Pública

ODM - Objetivos de Desarrollo del Milenio

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS

ONGs - Organizaciones no gubernamentales

OIM – Organización Internacional para las Migraciones

PANN - Programa Nacional de Alimentación y Nutrición

PNBV – Plan Nacional para el Buen Vivir

POA – Plan Operativo Anual

SENAGUA - Secretaría Nacional del Agua

## Lista de referencias

- Agudo, Mónica, Martín Agudo, José M. Sierra, Juan M. Jiménez y Cecilia Escudero. 2007. Expectativas y necesidades detectadas en profesionales de organizaciones provinciales que trabajan en acción intersectorial en salud. *Revista Española de Salud Pública*, vol. 81, núm. 1.
- Andrade, Susana. 2004. Protestantismo indígena: procesos de conversión religiosa en la provincia de Chimborazo. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Arzaluz, Socorro. 2005. La utilización del estudio de caso en el análisis local. *Revista Región y Sociedad*, Vol. XVII, No 32. Venezuela: Ediciones del Colegio de Sonora.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID. s/f. Proyecto: Fortalecimiento de la Gestión Intersectorial Social. Ecuador.
- Barzelay Michael. 2002. La Nueva Gestión Pública. Una invitación al dialogo globalizado. En Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*. Chile.
- Barzelay, Michel. 1998. Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Ediciones Fondo de Cultura Económica.
- Bebbington, Anthony. s/f. Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador. *Revista DEBATE AGRARIO*.
- Bresser, Luis Carlos. 2001. La Reforma de la Nueva Administración Pública: Ahora en la Agenda de América Latina. No obstante. *International Journal of Political Studies*, n.º 3.
- Cabascango, José María. Participación y Gestión Indígenas en los Poderes Locales: Guamote. Parlamento Indígena de Guamote y Comité de Desarrollo Local, Ecuador.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solís. 2009. ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. Venezuela: Ediciones CLAD.
- Castell Florit-Serrate, Pastor. 2004. La Intersectorialidad. Conceptualización, Panorama Internacional y de Cuba. *Revista Horizonte Sanitario volumen 2, número 3*. México: División Académica de Ciencias de la Salud de la Universidad Autónoma de Tabasco.
- Castells, Manuel. 1999. Globalización, Identidad y Estado en América Latina. En Temas de Desarrollo Sustentable PNUD / Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile.
- Castells, Manuel. 2003. La Era de la Información. México: Siglo XXI Editores.

- Castro Monge, Edgar. 2010. El Estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas. *Revista Nacional de administración*. Costa Rica: Ediciones Universidad Estatal a Distancia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD documento doctrinario. 1998. Venezuela: Ediciones CLAD.
- Cibils, Fretes Vicente, Marcelo Giugale y José López Calix. 1987. Ecuador: una agenda económica y social del nuevo milenio. Colombia: Banco Mundial en coedición con AlfaOmega Colombiana.
- Cunill Grau, Nuria y Margarita Fernández. 2015. Restricciones para la gestión intersectorial del Sistema de Protección Social en el nivel municipal. Avance parcial de investigación del Proyecto FONDECYT N° 11 20893 (2012-2015), Chile.
- Cunill Grau, Nuria. 2005. La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. Chile: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria. 2013. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual. En Proyecto FUNDECYT La intersectorialidad y sus modelos en las políticas sociales: El caso del Sistema Intersectorial de Protección Social en Chile. Chile.
- Cunill, Nuria. 1995. La re-articulación de las relaciones Estado – sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista CLAD Reforma y Democracia, Nr. 4*. Venezuela: Ediciones CLAD
- Cunill-Grau, Nuria, Margarita Fernández y Marcel Thezá Manríquez. 2013. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Revista Polis No. 36*.
- Friedman, Thomas. 1999. The lexis and the olive tree. EEUU: Farrar, Straus and Giroux.
- Guzmán, Marco Antonio. 1996. Pobreza, modernización del Estado y privatización en Ecuador. Ecuador: Ediciones Universidad del Azuay.
- Jara Males, Patricia, Patricio Barriga, Alba Cecilia Villafuerte y Carolina González Acero. 2013. Servicios Sociales Subnacionales: El doble desafío de gestionar e innovar. En Modalidades de acompañamiento familiar en los servicios sociales - Memoria del Diálogo Regional de Política de la Red de Protección Social y Salud. Ecuador: Banco Interamericano para el Desarrollo – BID.
- MCDS - Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional Coordinación Estratégica de Salud Pública. 2015. Ficha Informativa de Proyecto.



- Monedero, Juan Carlos. 2003. *La Trampa de la Gobernanza: Nuevas Formas de Participación Política*. España: Ediciones La Trampa.
- Montecinos, Egon. 2012. Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 17, núm. 58. Venezuela: Ediciones Universidad de Zulia.
- Nivelo, Linda Marisol. 2014. Informe de Investigación sobre Evaluación del Programa Desnutrición Cero en niños menores de 1 año de edad atendidos en el Subcentro de salud de la parroquia Picaihua del cantón Ambato en el periodo comprendido entre mayo 2012 a mayo 2013. Ecuador: Universidad Técnica de Ambato.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. *Apuntes para una teoría del Estado*. EEUU: Kellogg Institute for International Studies of Notre Dame.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. Estado, Democratización y Ciudadanía. *Revista Nueva Sociedad* Nro. 128.
- OIM Ecuador. 2013. *Agenda Cantonal para la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2013-2015: Cantón Guamote*. Ecuador: publicado por OIM.
- Olivo Perez, Miguel Angel, Claudia Alaniz y Luis Reyes García. 2011. Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 16, núm. 50. México.
- Piazza, María del Carmen. 2011. *Experiencias de Gestión y Buenas Prácticas en la Implementación del Proyecto Mejoramiento de la Nutrición en Poblaciones Indígenas de la CAN*. Perú: Ediciones Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Prates, Luciano. 1998. Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 12 Venezuela: Ediciones CLAD.
- Presidencia de la República. 2015. Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536 de 18 marzo 2002 y última modificación 30 enero 2015. Ecuador.
- Ramírez Franklin. 2001. *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones locales del Ecuador*. Serie Ensayos Forum 16, Ecuador: Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Ramón, Andrea. 2012. *Atlas del Cantón Guamote*. Tesis de la Escuela de Geografía PUCE Ecuador.

- Repetto, Fabián y Juan José Romero Salazar. 2008. Una lectura sociológica de la gerencia. *Espacio Abierto*, vol. 17, núm. 1. Venezuela.
- Repetto, Fabián. 2009. Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En Proyecto de Modernización del Estado de Argentina. Argentina.
- Repetto, Fabián. 2010. Coordinación de Políticas Sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. Venezuela: Ediciones CLAD.
- Rivera, René Gonzalo. 2010. Gobernanza Democrática. Publicado en Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza – PADEP GTZ.
- Roth Deubel André Noel, Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación 2014. Ediciones Aurora. Bogotá-Colombia.
- Sorensen, Georg. 2010. La transformación del Estado: más allá del mito del repliegue. España: Ediciones Tirant lo Blanch.
- Soto, Ximena y Mireya Dávila. 2011. ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas?, Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. En Chile, Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública.
- Subirats, Joan 1996. Democracia, Participación y Eficiencia. *Revista Gestión de Análisis y Políticas Públicas - GAPP n.5-6*. España.
- Subirats, Joan, Knoepfel Peter, Larrue Corinne y Frederic Varone 2008. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Editorial Planeta. Barcelona – España.
- Subirats, Joan. 1993. Análisis de las Políticas Públicas y Gestión Pública: promesas y riesgos de una vida en común. En *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*. España.
- Subirats, Joan. 2012. Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. Colombia: XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública.
- Subirats, Joan. Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado, ponencia redactada con la colaboración de Quim Brugué y Ricard Gomá, miembros del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la UAB.
- Villegas, Pamela. 2014. Alli mikushka1, educación en alimentación y nutrición para la población indígena Proyecto de educación nutricional para reducir la desnutrición crónica infantil en los niños menores de 5 años de las comunidades indígenas de las provincias de Chimborazo, Cotopaxi y Bolívar – Ecuador. Ecuador.
- Yin, Robert. 2014. Case study research: design and methods. EEUU: Ediciones SAGE.

Ziccardi, Alicia. 2008. Las políticas y los programas sociales de la ciudad del siglo XXI. En Papeles de Población, vol. 14, núm. 58. México: Ediciones Universidad Autónoma del Estado de México – UNAM.